



**TETĀ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande raperã ko'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



**Proyecto de Presupuesto
General de la Nación 2018**

Presentación



Lea Giménez, Ministra de Hacienda

Paraguay se destaca a nivel regional por el buen desempeño de su economía. La política macrofiscal, de perfil contracíclico, promueve la eficiencia del gasto público, la equidad y la transparencia para rendir cuentas a la ciudadanía.

En ese ámbito, el Presupuesto General de la Nación (PGN) se constituye en la herramienta a través de la cual se instrumenta la política económica y fiscal del país, en el marco de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030” que buscan potenciar el crecimiento económico y generar impacto positivo en el bienestar de los ciudadanos.

El Proyecto de PGN 2018 presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional y la ciudadanía toda es el último presupuesto de este periodo de Gobierno 2013-2018. El mismo se encuentra sustentado técnicamente, siendo realizable y sostenible financieramente, siguiendo la reorientación de gastos a favor de aquellos sectores más vulnerables, dando prioridad a programas que contribuyen al crecimiento, generación de empleo, oportunidades y, principalmente, a la reducción de la pobreza.

Este Gobierno se ha destacado por adoptar la transparencia como política de administración del Estado y como pilar fundamental para garantizar la mejora en la utilización de los recursos públicos, fomentando el control ciudadano. Promoviendo la transparencia para rendir cuentas ante la ciudadanía, este informe utiliza la riqueza de información hoy accesible al público para analizar el desenvolvimiento de la economía del Paraguay, al tiempo que muestra objetivamente la situación de las finanzas públicas, el impacto de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad, el impacto de la inversión en el crecimiento, la sostenibilidad de la deuda, entre otros.

El objetivo de este esfuerzo de todos los años es avanzar cada vez más hacia políticas basadas en evidencia y sustentadas por análisis rigurosos que permitan comprender mejor las premisas bajo las cuales se formularon los objetivos y se direccionaron las políticas presupuestarias.

La Primera Parte del Informe trata sobre el balance del ejercicio fiscal del año 2016. Detalla la evolución de la ejecución presupuestaria, destacando el comportamiento de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos y con los diferentes niveles de gobierno de la Administración Central, Gobierno General y Sector Público. Se incluye un análisis ampliado de la

situación de la deuda pública, sobre el desempeño de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones y sobre la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados. También se incorpora una sección analítica de aproximación al Resultado Estructural de la Administración Central, entre otros.

La Segunda Parte se ocupa del Proyecto de PGN 2018, partiendo con una descripción de la actual política económica y fiscal pro crecimiento económico y social, resaltando el esfuerzo en la racionalización del gasto corriente y el aumento de los programas sociales. Asimismo, se destaca el rol del crédito público como impulso a la inversión y el fortalecimiento de la política fiscal del Paraguay, para luego describir la situación fiscal en 2017 y detallar las prioridades del PGN 2018 en Salud, Educación, Inversión Pública y Seguridad.

La Tercera Parte presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los años 2019 y 2020. Las proyecciones que allí se exponen constituyen la información clave para la elaboración del presupuesto en una perspectiva de mediano plazo.

La Cuarta Parte constituye un nuevo apartado denominado Temas de Interés, en el cual se incluye el análisis realizado sobre la política fiscal y su impacto en la equidad y reducción de la pobreza. Por otro lado, nuestro país se ha comprometido a adoptar y avanzar en la implementación de estándares internacionales en materia tributaria, motivo por el cual se ha incluido un apartado descriptivo de Paraguay en el marco de la Fiscalidad Internacional. Además, los antecedentes y logros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se encuentran desarrollados en esta Parte.

Finalmente, este documento es una contribución del Ministerio de Hacienda para la comunicación y discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018. Se espera que este Informe de las Finanzas Públicas, con los datos y análisis que contiene contribuya favorablemente al debate sobre la asignación de recursos públicos para generar los bienes y servicios en beneficio de la sociedad.

Autoridades:

Lea Giménez, **Ministra de Hacienda**

Oscar Llamosas, **Viceministro de Administración Financiera**

Humberto Colmán, **Viceministro de Economía**

Marta González, **Viceministra de Tributación**

Equipo Técnico Oficial:

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Dirección General de Presupuesto: Oscar Lovera (Director General), Amada Silguero, Carmen Frutos, Teodora Recalde, Monserrat Díaz, Hilda Benítez, Elvira Pereira, Cristina Pereira, Paola Collante

Dirección General de Contabilidad Pública: Maria Teresa Agüero (Directora General), Arturo Giménez, Rossana Garcia

Dirección General de Tesoro Público: Marco Elizeche (Director General)
Adán Garcia

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Viviana Casco (Directora), Rubén Villasboa, Miguel Angel Vega, Rolando Sapriza, Fátima Franco, José Carlos Tello (Asesor)

Dirección de Política de Endeudamiento: Stella Guillén (Directora), Ivan Haas

Dirección de Estudios Económicos: Carmen Marín (Directora), Melissa González, Juan José Galeano

Dirección del Sistema de Inversión Pública: Facundo Salinas (Director), Adilio Celle

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Pedro Galeano

Contenido

I. Balance Fiscal del Ejercicio 2016	7
1.1 Cierre Fiscal 2016.....	7
1.2 Ingresos de la Administración Central 2016.....	9
1.3 Gasto de la Administración Central 2016.....	11
1.4 Resultado Estructural.....	12
1.4.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica.....	12
1.4.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central.....	12
1.5 Cierre Fiscal 2016 – Gobierno General.....	15
1.6 Cierre Fiscal 2016 – Sector Público	18
1.7 Ejecución Presupuestaria.....	20
1.8 Situación de la Caja Fiscal.....	23
1.9 Situación de la Deuda del Sector Público.....	27
1.9.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público	27
1.9.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay	29
1.9.3 Estructura de la Deuda.....	30
1.9.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública	32
1.9.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública	34
1.9.6 Servicio de la Deuda Pública.....	35
1.9.7 Emisión de Bonos Soberanos	37
1.10 Activos Financieros	40
1.10.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central	40
1.10.2 Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas.....	42
1.11 Evaluación de Programas Públicos	49
1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro	50
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2018	51
2.1 La Política Económica.....	51
2.1.1 Política Fiscal Pro Crecimiento Económico y Social.....	51
2.1.2 Racionalización del Gasto Corriente y aumento de Programas Sociales	52
2.1.3 Administración responsable del Crédito Público impulsa a la Inversión.....	55
2.1.4 Fortalecimiento Institucional de la Política Fiscal.....	57
2.2 Evolución Económica del año 2017 y Perspectivas para el año 2018.....	57
2.3 Proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2017.....	62
2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018.....	65
2.4.1 Administración Central	66
2.4.1.1 Estimación de Ingresos	66

2.4.1.2 Asignación de Gastos.....	66
2.4.1.3 Resultados.....	67
2.4.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2018 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal.....	68
2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2018.....	68
2.4.3 Nuevas Iniciativas de Políticas del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018	70
2.5 Prioridades del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018	71
2.5.1 Salud	74
2.5.2 Educación	75
2.5.3 Inversión Pública.....	76
2.5.4 Seguridad.....	77
2.6 Escenarios Fiscales Alternativos.....	78
III. Programa Financiero del Sector Público 2019 - 2020	80
3.1 Proyecciones Macroeconómicas	80
3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2018-2020	82
3.2.1 Administración Central	82
3.2.1.1 Estimación de Ingresos	82
3.2.1.2 Proyección de gastos.....	83
3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal	84
3.2.2 El Programa Financiero del Sector Público 2019-2020	85
3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda.....	86
IV. Temas de Interés	89
4.1 Estimación de Gastos Tributarios	89
4.2 Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad	91
4.3 Fiscalidad Internacional.....	97
4.3.1 Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales	98
4.3.2 Marco Inclusivo sobre erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)....	104
4.4 Antecedentes del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	112
V. Anexos.....	118
5.1 Metodología del Resultado Estructural	118
5.2 Aporte de la Inversión al PIB Tendencial de Paraguay	119
VI. Glosario.....	122



I. Balance Fiscal del Ejercicio 2016

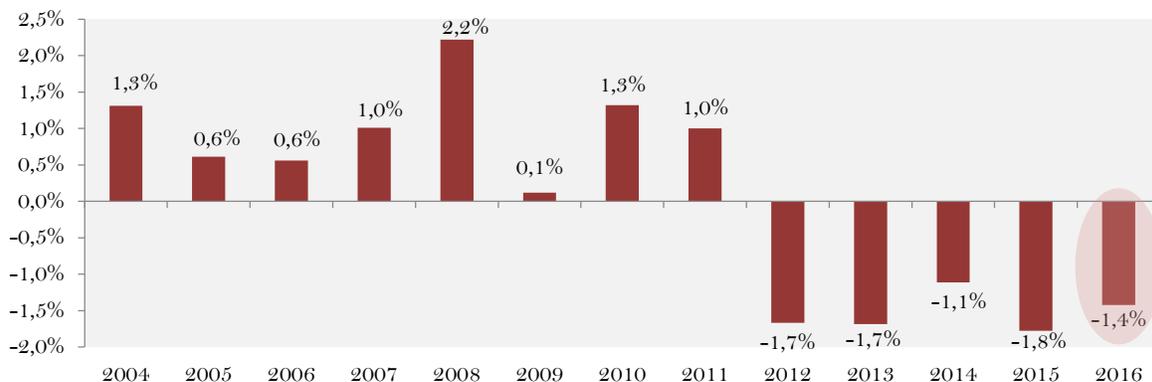
1.1 Cierre Fiscal 2016

La actividad económica en el 2016 mostró mayor dinamismo con un crecimiento del PIB del 4%, lo cual impactó positivamente en los ingresos tributarios que se incrementaron en 7,7% respecto al año anterior y representaron el 12,5% del PIB. Así también, los ingresos totales de la Administración Central registraron un incremento del 7% en comparación al año anterior y representaron el 18,3% del PIB.

El Gasto Total Obligado de la Administración Central tuvo un aumento moderado del 3,2%, destacando la contención del gasto salarial que tuvo una reducción del 0,04% con respecto al año anterior. Esto permitió generar espacio fiscal para impulsar las inversiones, las cuales registraron un crecimiento del 20,1% y representaron el 2,9% del PIB.

El resultado fiscal de la Administración Central fue un déficit de 1,4% del PIB en el 2016 cumpliéndose con la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual en su Artículo 7°, inc. 1, establece que el déficit de la Administración Central no será mayor al 1,5% del PIB. En este sentido, cabe mencionar que el déficit registrado en el 2016 esta explicado mayormente por el aumento de las inversiones.

Gráfico N° 1.1.1
Evolución del Resultado Fiscal
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el siguiente cuadro puede observarse la comparación entre los resultados fiscales del 2015 y del 2016, en cifras nominales y como porcentaje del PIB.

Cuadro N° 1.1.1
Administración Central - Resultado Fiscal 2015 – 2016
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2015	% PIB	2016	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Variación (2) / (1)
	(1)		(2)			
Balance Operativo Neto	1.226	0,9%	2.288	1,5%	1.062	86,6%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3.749	2,6%	4.503	2,9%	754	20,1%
Préstamo/Endeudamiento Neto	-2.523	-1,8%	-2.214	-1,4%	309	-12,2%

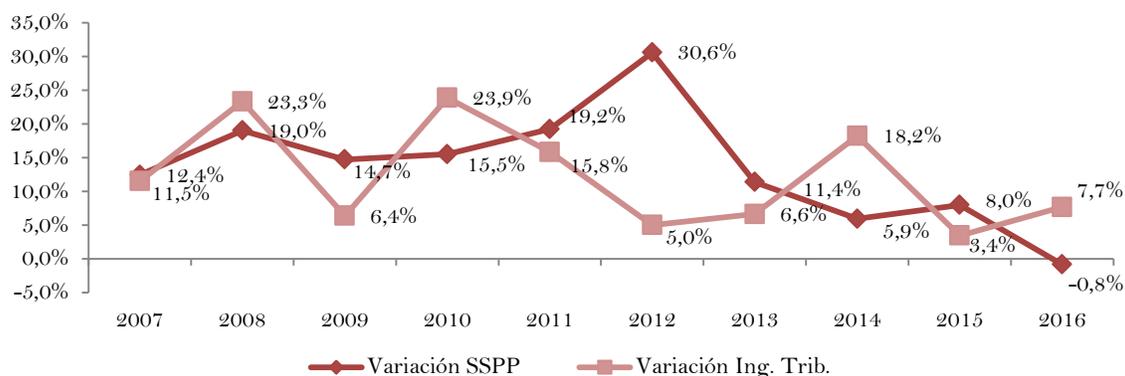
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El Préstamo/Endeudamiento Neto es la medida de resultado fiscal global (superávit/déficit fiscal), mientras que la diferencia entre el Ingreso Total y el Gasto Total excluido la inversión (Adquisición Neta de Activos no Financieros) es la medida de Balance Operativo Neto, que correspondería a la medida de ahorro fiscal.

El Balance Operativo Neto en el 2016 es positivo y totaliza G. 2.288 mil millones, con un incremento del 86,6% con respecto al año anterior. Este resultado positivo del 1,5% del PIB es el mayor en los últimos tres años, e indica la viabilidad de las operaciones del gobierno, puesto que la recaudación es suficiente para cubrir los costos operativos y se ha generado ahorro fiscal que generó espacio para la inversión con fuente en el crédito público.

Dada la estructura de las cuentas fiscales del Paraguay, donde el principal rubro de ingreso es el ingreso tributario, y el principal rubro de gasto corresponde a los servicios personales, es interesante observar la evolución de ambas variables.

Gráfico N° 1.1.2
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
Variación Porcentual con relación al año anterior



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

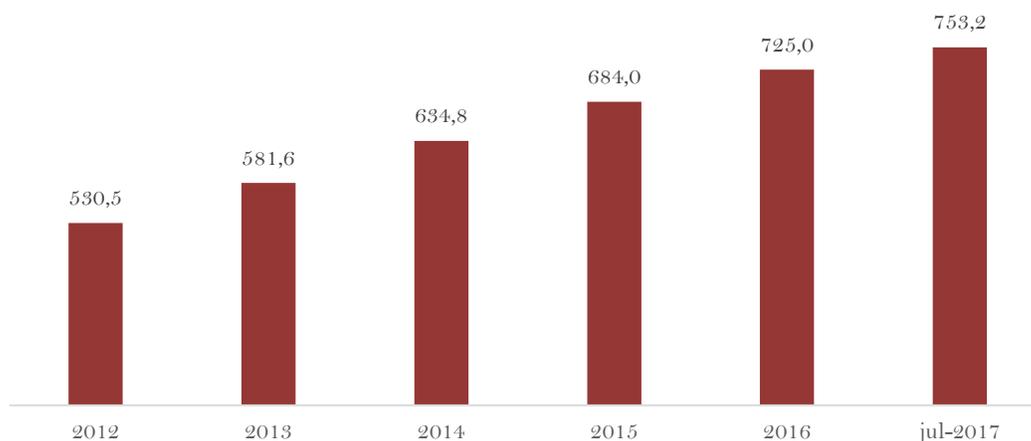
Los ingresos tributarios crecieron a una tasa promedio anual de 12,2% durante el periodo 2007-2016, mientras que los gastos en servicios personales del Sector Público crecieron a una tasa promedio anual de

13,6% en el mismo periodo. En el año 2012, se observa el mayor incremento del gasto en servicios personales correspondiente al 30,6%, sin embargo, es importante destacar que el promedio de crecimiento para los siguientes años es del 6,1%, denotando el resultado del importante esfuerzo en reducir el crecimiento del principal componente del gasto total.

También, se destaca que, en el año 2016, los ingresos tributarios crecen a una tasa del 7,7% en tanto que el gasto en servicios personales del sector público registra una disminución del 0,8% con respecto al año anterior. La variación de los ingresos tributarios es positiva y está por encima de la variación del gasto en servicios personales.

Por otro lado, un aspecto importante a considerar en el análisis del sistema tributario nacional, es la cantidad de contribuyentes registrados en la administración tributaria, que continúa con una tendencia ascendente. Al cierre del año 2016, se observan 725 mil contribuyentes registrados, lo cual implica un incremento del 6% con respecto al año anterior. En lo que va del año 2017, se observa que la base de contribuyentes sigue en aumento y totaliza 753 mil contribuyentes, lo cual obedece a la expansión de los sujetos alcanzados por los nuevos impuestos (IRAGRO e IRP) y los esfuerzos en materia de controles realizados por la Subsecretaría de Estado de Tributación, y resulta en cierta medida en un mayor grado de formalización de la economía.

Gráfico N° 1.1.3
Evolución de la Cantidad de Contribuyentes
 (Acumulada a Diciembre de cada año – En miles)



*Al 31 de julio de 2017.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

1.2 Ingresos de la Administración Central 2016

En el año 2016, los ingresos fiscales representaron 18,3% del PIB, totalizando la suma de G. 28.436 mil millones. Del total recaudado, los Ingresos Tributarios alcanzaron G. 19.477 mil millones, las Contribuciones Sociales G. 1.970 mil millones, las Donaciones G. 1.351 mil millones y Otros Ingresos G. 5.639 mil millones.

Cuadro N° 1.2.1
Ingresos Fiscales 2015-2016 (MEFP 2001)
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2015	% PIB	2016	% PIB	Diferencia	% Var.
	(1)		(2)		(2) - (1)	(2)/(1)
Ingresos Tributarios	18.087	12,7%	19.477	12,5%	1.390	7,7%
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	3.918	2,8%	4.412	2,8%	494	12,6%
Impuesto sobre los bienes y servicios	12.224	8,6%	13.058	8,4%	834	6,8%
Impuesto sobre el valor agregado	9.797	6,9%	10.459	6,7%	662	6,8%
Impuestos selectivos	2.427	1,7%	2.599	1,7%	172	7,1%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.672	1,2%	1.645	1,1%	-27	-1,6%
Otros impuestos	273	0,2%	362	0,2%	89	32,4%
Contribuciones Sociales	2.029	1,4%	1.970	1,3%	-59	-2,9%
Donaciones	1.278	0,9%	1.351	0,9%	74	5,8%
Otros Ingresos	5.172	3,6%	5.639	3,6%	467	9,0%
Ingresos Totales	26.565	18,7%	28.436	18,3%	1.871	7,0%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Los Ingresos Tributarios, las Donaciones y Otros Ingresos registraron incrementos durante el año 2016 del 7,7%, 5,8% y 9,0% respectivamente, mientras que las Contribuciones Sociales disminuyeron en 2,9%.

Dentro de las partidas que conforman los Ingresos Tributarios, se destaca el desempeño presentado por el Impuesto sobre el Ingreso, las Utilidades y las Ganancias de Capital, el cual se incrementó en un 12,6%, evidenciando una gran dinámica de los sectores industriales, comerciales y de servicios. Asimismo, la recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) alcanzó G. 2.599 mil millones, con un incremento del 7,1% con relación al año 2015. Parte del aumento de los Impuestos Selectivos se debe al aumento de la tasa del ISC al tabaco¹, lo que permitió recaudar G. 56,6 mil millones adicionales en el 2016.

Por su parte, en concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se percibieron G. 662 mil millones más que en el año 2015, alcanzando G. 10.459 mil millones en el 2016, lo que representa un incremento del 6,8% con relación al año anterior. En este punto, cabe resaltar que durante el año 2016 se implementó el IVA al sector de las cooperativas, que recaudó G. 68,6 mil millones, lo que también influyó en el incremento registrado en la recaudación de este impuesto.

En cuanto al comercio exterior, el 2016 cerró con una caída en esta partida y los ingresos recaudados en este concepto disminuyeron en 1,6%. Estos resultados se explican fundamentalmente por la coyuntura económica internacional que desde hace unos años se encuentra caracterizada por el debilitamiento de las principales economías, así como las fuertes crisis que afectaron a los países a nivel regional, donde se ubican los principales socios comerciales del país, todo lo cual redujo el volumen de comercio.

¹ La tasa se incrementó del 13% al 16%.

1.3 Gasto de la Administración Central 2016

El Gasto Total de la Administración Central en el año 2016 se destacó por un manejo prudente, totalizando G. 26.148 mil millones, lo cual representa un incremento moderado del 3,2% con respecto al año 2015. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Central representó el 16,8% en el 2016, porcentaje inferior a lo registrado en el 2015 que alcanzó el 17,8% del PIB.

Cuadro N° 1.3.1

Gasto Obligado 2015 – 2016.

(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Concepto	2015	% PIB	2016	% PIB	Diferencia	% Variación
	(1)		(2)		(2) - (1)	(2) / (1)
Remuneración a los empleados	13.194	9,3%	13.188	8,5%	-6	-0,04%
Uso de bienes y servicios	2.263	1,6%	2.442	1,6%	179	7,9%
Intereses	1.062	0,6%	1.333	0,7%	271	25,5%
Donaciones	4.424	3,1%	4.417	2,8%	-7	-0,2%
Prestaciones Sociales	3.873	2,7%	4.067	2,6%	194	5,0%
Otros Gastos	691	0,5%	882	0,6%	191	27,6%
Gasto Total Obligado	25.339	17,8%	26.148	16,8%	809	3,2%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3.749	2,6%	4.503	2,9%	754	20,1%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En lo referente a los componentes del gasto, se destaca la contención del gasto salarial que permite generar espacio fiscal para inversiones. En este sentido, la Remuneración a los Empleados registró una reducción de 0,04% con respecto al año anterior, totalizando una erogación de G. 13.188 mil millones. Por su parte, el Uso de Bienes y Servicios registró una ejecución de G. 2.442 mil millones, equivalente a un aumento del 7,9%. En cuanto a la dinámica de los Intereses, en el 2016 crecieron 25,5% explicado por factores como el pago de los intereses por los bonos colocados en el exterior.

Por su parte, las Donaciones, que aglutinan transferencias a niveles de Gobierno sub nacionales y otros, registraron una ejecución de G. 4.417 mil millones, correspondientes a una leve disminución del 0,2% con respecto al 2015. En cuanto a las Prestaciones Sociales, que comprenden los pagos de los programas de pensión contributivo y no contributivo, así como otros programas sociales, en el 2016 registraron un aumento del 5%, totalizando una erogación de G. 4.067 mil millones. Finalmente, en Otros Gastos se ejecutaron G. 882 mil millones, lo que representa un aumento del 27,6% con relación al 2015.

El manejo prudente y la contención del gasto permiten destinar más recursos a los programas sociales y a las inversiones que impulsan el crecimiento económico. En este sentido, la Adquisición Neta de Activos No Financieros (concepto similar a la Inversión Física), registró una ejecución de G. 4.503 mil millones, superior en 20,1% con respecto a lo observado en el 2015, lo cual se financia en mayor medida mediante recursos del crédito público.

1.4 Resultado Estructural²

1.4.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica

En el 2013, la República del Paraguay logró un paso importante en materia de sostenibilidad fiscal con la aprobación de la ley N° 5.098 de Responsabilidad Fiscal (LRF). Esta ley tiene como objetivo lograr un manejo prudente de las cuentas fiscales, tal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. Específicamente, la LRF establece toques máximos al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal medido como porcentaje del PIB. Además, establece reglas para el ajuste de los salarios del sector público. El diseño de la LRF impide que la deuda pública aumente a una velocidad considerable generando incertidumbre en el entorno económico.

La política fiscal posee un rol clave en el proceso de estabilización de la economía. Una postura fiscal activa implica que la política económica de la Administración Central debería atenuar la desaceleración (aceleración) del ciclo económico aumentando (reduciendo) los niveles de gasto público. Por su parte, los ingresos tributarios siguen la evolución del ciclo de actividad, reduciéndose relativamente cuando se enfrenta una desaceleración económica y viceversa. Una postura fiscal contra-cíclica que se mantenga de manera sostenible no generaría incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes económicos y facilitaría la planificación de nuevos proyectos en el sector privado.

Sin embargo, la LRF no fue diseñada para atenuar los ciclos económicos (positivos o negativos) a la que las economías pequeñas y abiertas, como la de Paraguay, se encuentran expuestas. Ante un evento negativo que implique una desaceleración en el crecimiento económico, la respuesta fiscal contra-cíclica podría estar restringida al estar fijado un tope del déficit del 1,5%. Mientras que frente a un evento positivo que implique un periodo de fuerte expansión, la postura fiscal tampoco está limitada en la LRF, lo que podría resultar en un aumento pro-cíclico del gasto público, si se siguiese la trayectoria de los mayores ingresos fiscales.

La manera de evaluar la postura fiscal frente a los ciclos económicos, es estimar el Balance Fiscal Estructural, que es una medida del déficit fiscal ajustada por el ciclo económico. A continuación, se analiza esta medida ajustada del balance fiscal para Paraguay.

1.4.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

En el periodo 2000-2006, la economía evolucionó por debajo de su nivel de tendencia y, en este contexto, se esperaría la ejecución de una política fiscal expansiva para atenuar dicha desaceleración. Sin embargo, la crisis económica iniciada entre mediados y fines de la década del noventa y la incertidumbre existente en los mercados financieros internacionales habrían restringido la respuesta fiscal contra-cíclica. Además, la débil posición de las finanzas públicas en el periodo analizado motivó la firma del acuerdo *stand by* con el FMI que entre uno de sus requerimientos fue la contención del gasto público.

² El Resultado Estructural abarca la cobertura de la Administración Central.

Gráfico N° 1.4.2.1
Brecha PIB: PIB de Tendencia – PIB Efectivo
(En puntos porcentuales)



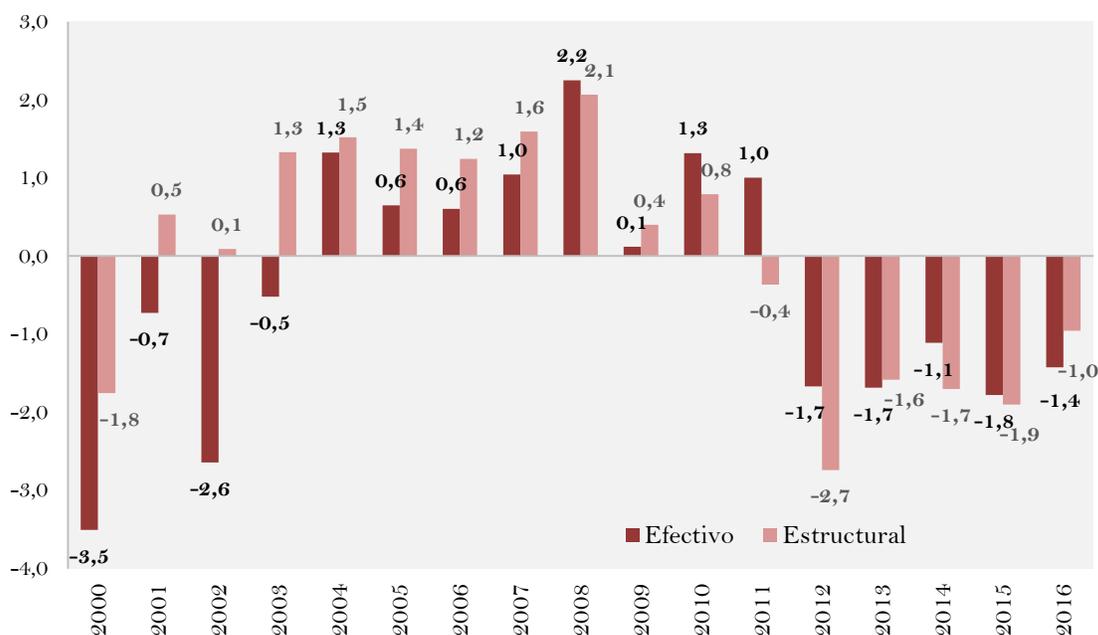
Nota: La brecha del PIB mide la diferencia en puntos porcentuales entre el PIB de tendencia y el PIB efectivo. Un valor positivo (negativo) de esta brecha implica que la economía está produciendo por debajo (encima) de su valor de largo plazo o de tendencia.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

El periodo 2007-2014, sin considerar los años 2009 y 2012, fue un periodo de alto crecimiento económico lo que debió ser acompañado por una generación de ahorro público que pudiera ser utilizado en futuros procesos de desaceleración. Finalmente, en los años 2015 y 2016 el crecimiento económico fue positivo pero menor al crecimiento potencial, lo que crea el espacio para adoptar una postura fiscal expansiva que revierta o atenúe la brecha existente.

El resultado fiscal estructural debe ser interpretado como aquel déficit o superávit fiscal ejecutado por la autoridad económica que toma como ingreso fiscal al monto recaudado de largo plazo o de tendencia, es decir, aquel ingreso fiscal que está aislado de los vaivenes característicos de una economía pequeña, abierta al mundo y expuesta a choques climáticos, lo que es el caso de la economía paraguaya. Mientras que el resultado fiscal efectivo toma como referencia el volátil ingreso fiscal efectivamente percibido por el fisco. La utilidad del resultado fiscal estructural es que permite evaluar si la política fiscal fue pro-cíclica, contra-cíclica o a-cíclica. Un resultado estructural estable y en torno a un valor de referencia, garantiza que la política fiscal no es pro-cíclica y que la misma no afectaría la sostenibilidad de las finanzas públicas. Una excesiva volatilidad del resultado fiscal estructural reflejaría la falta de conocimiento sobre la relevancia de la política fiscal, en particular del gasto público, en la actividad económica agregada.

Gráfico N° 1.4.2.2
Resultado Fiscal: Efectivo y Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El periodo 2000-2003 se caracteriza por la fuerte variación del resultado estructural que conduce a una alta volatilidad del gasto público que es innecesaria y no atenúa, sino que empeora la inestabilidad del ciclo económico. El periodo 2004-2008 se caracteriza por presentar un resultado estructural positivo y con poca volatilidad, sin embargo, podría estar muy por encima de una meta razonable de resultado estructural (por ejemplo, del 0,5% del PIB), lo cual fue necesario para recuperar la credibilidad hacia la política fiscal, pero al costo de postergar importantes inversiones en infraestructura.

Dos hechos importantes se destacan entre el 2009 y el 2014. En primer lugar, la activa política contra-cíclica implementada en el 2009 con el denominado plan anti-crisis, lo cual junto con la desaceleración de ingresos explica el deterioro del resultado fiscal. Y, en segundo lugar, el gran salto del gasto salarial del 2012 que tuvo un impacto estructural sobre el resultado fiscal, pasando a un déficit fiscal estructural que todavía se mantiene.

Entre los años 2015 y 2016, la Administración Central se caracterizó por una estabilidad de su resultado estructural, que, si bien es negativo, éste coincide con un periodo de desaceleración de la economía, donde el PIB de tendencia estaba por encima del PIB efectivo. El aumento del déficit estructural de 1,6% a 1,9% y la posterior reducción a 1,0% muestra que el gasto público respondió en forma contraria al ciclo económico: la desaceleración económica fue atenuada por un mayor gasto público en infraestructura. Es destacable la reducción del déficit estructural, a solo 1% del PIB en el 2016, lo cual denota el esfuerzo de contención de gastos corrientes, el cual no fue contractivo dado el impulso a la inversión pública.

1.5 Cierre Fiscal 2016 – Gobierno General

El Gobierno General es el conjunto de organismos y entidades que ejercen funciones legislativas, judiciales y ejecutivas con aplicación en todo el territorio de la República.

En este marco, cabe mencionar que en términos de estadísticas fiscales el Gobierno General tuvo un déficit equivalente al 0,6% del PIB en el ejercicio fiscal 2016. Esto es inferior al déficit de la Administración Central y es destacable puesto que la medida de resultado del Gobierno General es la típicamente utilizada para comparar el resultado fiscal entre los países.

Si bien, los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en un 3,0% del PIB, el gasto de inversión en términos del PIB representó el 3,5%, superior al resultado operativo previamente citado, por lo que el resultado final fue un endeudamiento neto del 0,6% del PIB (lo cual es la misma medida de déficit fiscal).

Cuadro N° 1.5.1

Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2016 Vs. 2015 (En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Ejecución 2015	% PIB	Ejecución 2016	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	33.940,0	23,9%	36.478,3	23,4%
Ingresos tributarios	18.087,0	12,7%	19.476,5	12,5%
Contribuciones sociales	7.085,0	5,0%	7.102,3	4,6%
Donaciones	1.277,7	0,9%	1.351,7	0,9%
Otros ingresos	7.490,4	5,3%	8.547,7	5,5%
GASTO TOTAL OBLIGADO	30.320,4	21,4%	31.843,1	20,5%
Remuneración a los empleados	16.334,3	11,5%	16.323,9	10,5%
Uso de bienes y servicios	3.564,1	2,5%	4.015,2	2,6%
Intereses	893,4	0,6%	1.151,4	0,7%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Donaciones	1.789,2	1,3%	1.874,5	1,2%
Prestaciones sociales	6.485,3	4,6%	6.938,6	4,5%
Otros gastos	1.254,2	0,9%	1.539,5	1,0%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.619,6	2,5%	4.635,2	3,0%
Adquisición neta de activos no financieros	4.529,3	3,2%	5.491,6	3,5%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-909,7	-0,6%	-856,5	-0,6%

Obs: a efectos de consistencia con la cobertura del PGN no se incluyen a los gobiernos locales dentro del Gobierno General.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El sector Gobierno General está comprendido por varios subsectores como, por ejemplo, el *Gobierno Central Presupuestario*, que comprende a todas las entidades que están plenamente cubiertas por el presupuesto del país que incluyen al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. En el caso de nuestro país, el Gobierno Central Presupuestario es equivalente a la Administración Central del Presupuesto General de la Nación para el año 2018.

El segundo subsector denominado *Unidades Extrapresupuestarias*, incluye a todas las unidades de gobierno con presupuesto separado, el cual está conformado por los entes autónomos y autárquicos y las universidades nacionales.

El último subsector denominado *Gobiernos Locales*, incluye todas las unidades de gobierno con poder y responsabilidad sobre pequeñas zonas geográficas, en el caso de Paraguay incluye a los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. En este marco, es necesario mencionar que dado el hecho de que en el Presupuesto General de la Nación no se incluyen los municipios, se ha optado por no incluir dichos gobiernos locales en las estadísticas fiscales que forman parte de este informe.

Considerando esta clasificación, se pasa a analizar en el siguiente cuadro la ejecución presupuestaria del Gobierno General correspondiente al Ejercicio Fiscal 2016.

Cuadro N° 1.5.2

Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2016 – Por sectores componentes (En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario (1)	Extra Presupuestario (2)	Seguridad Social (3)	Gobiernos Departamentales (4)	Gobierno General (5)=(1)+(2)+(3)+(4)
INGRESO					
TOTAL (RECAUDADO)	18,3	2,3	4,2	0,6	23,4
Ingresos tributarios	12,5	0,0	0,0	0,0	12,5
Contribuciones sociales	1,3	0,0	3,3	0,0	4,6
Donaciones	0,9	1,4	0,0	0,6	0,9
Otros ingresos	3,6	0,9	0,9	0,0	5,5
GASTO TOTAL OBLIGADO	16,8	2,1	3,2	0,5	20,5
Remuneración a los empleados	8,5	1,2	0,7	0,1	10,5
Uso de bienes y servicios	1,6	0,2	0,7	0,1	2,6
Intereses	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7
Subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones	2,8	0,4	0,0	0,0	1,2
Prestaciones sociales	2,6	0,0	1,6	0,2	4,5
Otros gastos	0,6	0,2	0,1	0,1	1,0
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1,5	0,3	1,1	0,2	3,0
Adquisición neta de activos no financieros	2,9	0,3	0,2	0,2	3,5
Préstamo neto / endeudamiento neto	-1,4	0,0	0,9	0,0	-0,6

Obs: 1) No se incluyen las columnas de consolidación, 2) No se incluyen a los gobiernos municipales.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

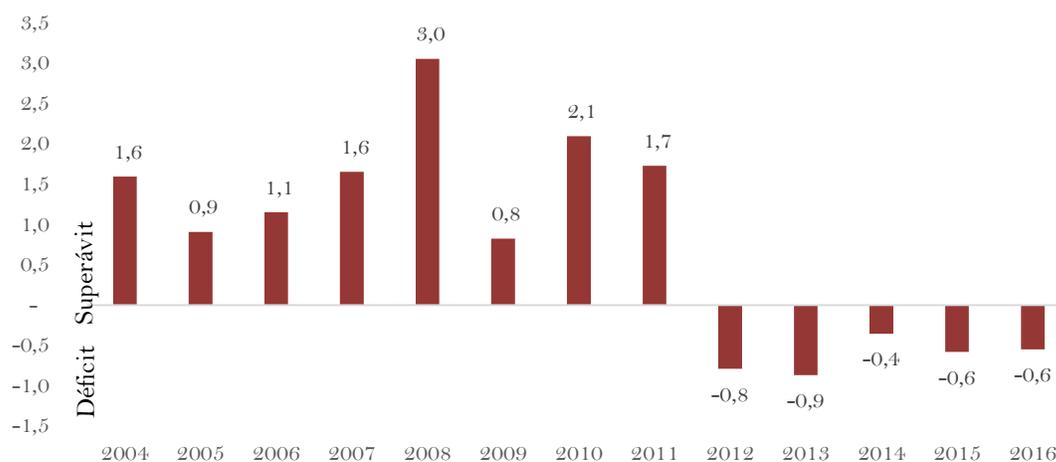
El sector más importante del Gobierno General es el Gobierno Central Presupuestario, el cual cerró el año 2016 con un déficit del orden del 1,4% del PIB. A este resultado hay que sumar los correspondientes a las unidades extrapresupuestarias y los gobiernos departamentales cuyos resultados no son muy significativos en términos de porcentaje del PIB. Es importante destacar que estas unidades deben gestionar sus gastos principalmente en base a las transferencias recibidas de la Administración Central y no pueden realizar por se la contratación de empréstitos.

Un sector relevante representa las Entidades Públicas de Seguridad Social, entre las que se incluyen al IPS y las diversas cajas administradoras de jubilaciones y pensiones. Este sector registró en el Ejercicio Fiscal 2016 un préstamo neto o superávit equivalente al 0,9% del PIB que junto al déficit del 1,4% del Gobierno Central Presupuestario determinaron que el Gobierno General en su conjunto tenga un déficit de 0,6% del PIB.

Dentro del Gobierno General, el mayor recaudador de recursos, después de la Administración Central, representan las Entidades Públicas de Seguridad Social, dentro de la cual la entidad más resaltante es el Instituto de Previsión Social. Los ingresos recaudados en la seguridad social equivalen al 4,2% del PIB, y sus gastos equivalen al 3,2% del PIB, siendo su principal rubro, las erogaciones por pago de prestaciones sociales.

A efectos de poner en una perspectiva temporal el resultado del Gobierno General en el año 2016, se muestra en el siguiente gráfico el superávit/déficit del Gobierno General desde el año 2004 hasta el año 2016.

Gráfico N° 1.5.1
Gobierno General – Evolución del Resultado Fiscal
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Cabe señalar que en gran medida el resultado del Gobierno General es determinado por el superávit/déficit del Gobierno Central Presupuestario (Administración Central), por ejemplo, la Administración Central ha tenido superávits desde el 2004 hasta el 2011 y desde el año 2012 ha registrado déficits. Este mismo comportamiento se ve reflejado en los resultados del Gobierno General.

1.6 Cierre Fiscal 2016 – Sector Público

El Sector Público es una combinación del Gobierno General, las Empresas Públicas y las Entidades Financieras Oficiales. La combinación del Gobierno General con las Empresas Públicas es denominada Sector Público no Financiero, y si adicionalmente se incorpora el sub sector de las Entidades Financieras Oficiales y al Banco Central del Paraguay se obtiene el Consolidado del Sector Público.

En el siguiente cuadro, se puede observar que el Sector Público Consolidado en el año 2016 registró un superávit del 0,1% en términos del producto interno bruto. El Gobierno General cerró con un déficit de 0,6% del PIB y el sector de Empresas Públicas registró un déficit de 0,1% del PIB, la combinación de ambos sectores determinó que el Sector Público no Financiero cerrara el ejercicio fiscal 2016 con un déficit de 0,7% del PIB.

Por el lado de las entidades financieras oficiales, que incluyen al Banco Central del Paraguay, se registró un superávit del 0,7% del PIB, y dado que, para obtener las cifras del Sector Público Consolidado es necesario sumar el Sector Público no Financiero con el Sector Financiero, el resultado del Sector Público Consolidado fue un superávit del 0,1% del PIB.

Cuadro N° 1.6.1

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2016 – Por sectores componentes (En % del PIB)

Conceptos	Gobierno General (1)	Empresas Públicas (2)	Sector Público no Financiero (3)	Entidades Financieras Oficiales (4)	Sector Público (5) = (1)+(2)+(3)+(4)
INGRESO					
TOTAL (RECAUDADO)	23,4	5,2	28,7	1,3	29,3
Ingresos tributarios	12,5	0,0	12,5	0,0	12,5
Contribuciones sociales	4,6	0,0	4,6	0,0	4,6
Donaciones	0,9	0,0	0,9	0,1	0,3
Otros ingresos	5,5	5,2	10,7	1,2	11,9
GASTO TOTAL OBLIGADO	20,5	4,4	24,9	0,6	24,7
Remuneración a los empleados	10,5	0,6	11,1	0,2	11,3
Uso de bienes y servicios	2,6	3,3	5,9	0,1	6,0
Intereses	0,7	0,1	0,8	0,1	1,0
Subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones	1,2	0,0	1,2	0,0	0,5
Prestaciones sociales	4,5	0,1	4,6	0,1	4,6
Otros gastos	1,0	0,3	1,3	0,0	1,3
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3,0	0,8	3,8	0,7	4,6
Adquisición neta de activos no financieros	3,5	1,0	4,5	0,0	4,5
Préstamo neto / endeudamiento neto	-0,6	-0,1	-0,7	0,7	0,1

Observación: No se incluyen las columnas de consolidación.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Comparando el desempeño del Sector Público en el año 2016 con respecto al año 2015, se puede observar lo siguiente:

Cuadro N° 1.6.2

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2016 Vs. 2015

(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Ejecución	Como %	Ejecución	Como %
	2015	del PIB	2016	del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	43.084,9	30,3%	45.565,30	29,3%
Ingresos tributarios	18.086,3	12,7%	19.475,90	12,5%
Contribuciones sociales	7.085,0	5,0%	7.102,30	4,6%
Donaciones	544,4	0,4%	399,90	0,3%
Otros ingresos	17.369,2	12,2%	18.587,20	11,9%
GASTO TOTAL OBLIGADO	36.966,8	26,0%	38.463,60	24,7%
Remuneración a los empleados	17.577,1	12,4%	17.549,80	11,3%
Uso de bienes y servicios	8.563,4	6,0%	9.340,40	6,0%
Intereses	1.228,7	0,9%	1.487,20	1,0%
Donaciones	998,6	0,7%	798,40	0,5%
Prestaciones sociales	6.772,2	4,8%	7.224,40	4,6%
Otros gastos	1.826,8	1,3%	2.063,50	1,3%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	6.118,1	4,3%	7.101,70	4,6%
Adquisición neta de activos no financieros	6.111,1	4,3%	7.023,80	4,5%
Préstamo neto / endeudamiento neto	7,0	0,0%	77,90	0,1%

Observación: a efectos de consistencia con la cobertura del PGN no se incluyen gobiernos locales.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Si bien los Ingresos Totales expresados como porcentaje del producto interno bruto se redujeron levemente en el 2016 con respecto a las cifras alcanzadas en el año precedente, la caída del Gasto Total Obligado fue un tanto mayor, con lo que el Balance Operativo Neto aumentó en el 2016 al 4,6% del PIB siendo que en el 2015 dicha partida de resultado fue menor y representó el 4,3% del PIB. Esto evidencia que la política de control de gastos corrientes y especialmente del gasto salarial, promovido desde la política fiscal de la Administración Central ha tenido un impacto positivo sobre el resultado fiscal operativo a nivel del sector público consolidado.

Considerando el Balance Operativo Neto superavitario del orden 4,6% del PIB en el 2016 se pasa a restar del mismo el gasto en Adquisición Neta de Activos no Financieros y se observa que el Sector Público Consolidado registró en el Ejercicio Fiscal 2016 un superávit del 0,1% del PIB, un incremento con respecto al equilibrio del año precedente y con un nivel de inversión física mayor.

En el siguiente cuadro se puede observar que la ejecución presupuestaria del Sector Público fue superavitaria desde el 2004 hasta el 2012, teniendo por tanto resultados del mismo signo que los obtenidos a nivel de la Administración Central. En el año 2013 se registra un déficit fiscal y desde el 2014 hasta el 2016 se registraron pequeños superávits como porcentaje del producto interno bruto.

Gráfico N° 1.6.1

Evolución del Resultado del Sector Público (En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Mantener un resultado fiscal superavitario a nivel del sector público consolidado es muy importante para tener seguridad sobre la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas.

1.7 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2012 – 2016, la ejecución financiera del presupuesto contó con un crecimiento promedio anual del 3% del Gasto Público, con una participación promedio en el Producto Interno Bruto de alrededor del 36%.

Cuadro N° 1.7.1

Evolución de la Ejecución Presupuestaria (En miles de millones de guaraníes)

Gobierno General a/	2012	2013	2014	2015	2016
Administración General	25.341	22.439	26.512	28.937	30.581
Entidades Descentralizadas	22.254	19.248	21.157	22.211	22.333
Total	47.595	41.687	47.669	51.148	52.914

a) No incluye Transferencias Consolidables

Fuente: SIPP-SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección General de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye más del 50% del gasto público anual, llegó a G. 30,5 billones al cierre del año 2016, equivalente a G. 1,6 billones más que el año anterior. Por otra parte, las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2016 ejecutaron G. 22,3 billones, lo cual representa un aumento del 1% con respecto al año anterior.

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento del 6% en el ejercicio 2016 con respecto al 2015, y los mayores aumentos se pueden observar en Bienes de Cambio (56,5%), Servicios de la Deuda Pública (43,8%) y Servicios no Personales (26,3%).

Cuadro N° 1.7.2
Administración Central - Ejecución por Grupos de Objeto de Gasto
(En miles de millones de guaraníes)

Grupo de Gasto	2015	2016	Variación 2016-2015	% 2016-2015
Servicios Personales	13.576	13.553	-24	-0,2
Servicios no Personales	1.202	1.517	316	26,3
Bienes de Consumo e Insumos	1.374	1.441	67	4,9
Bienes de Cambio	26	41	15	56,5
Inversión Física	3.030	3.300	270	8,9
Inversión Financiera	1.330	682	-648	-48,7
Servicio de la Deuda Pública	2.224	3.198	974	43,8
Transferencias	5.795	6.654	859	14,8
Otros Gastos	380	194	-186	48,8
Administración Central s/ Transf. Consol.	28.937	30.581	1.644	5,7
Transferencias Consolidables	3.085	2.866	-219	-7,1
Total Administración Central	32.022	33.447	1425	4,4

No incluye Transferencias Consolidables

Fuente: SIPP-SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección General de Presupuesto.

Por otra parte, al comparar el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre el año 2015 y 2016, se constata que el Poder Legislativo cuenta con una disminución del 1,7%, el Poder Ejecutivo con un aumento del 5,5% y el Poder Judicial con una disminución del 6,3%.

Cuadro N° 1.7.3
Administración Central - Ejecución por Entidad
(En miles de millones de guaraníes)

Nombre de la Entidad	2015	2016	Variación	%
Poder Legislativo	459	451	-8	-1,7
Congreso Nacional	109	99	-10	-9,1
Cámara de Senadores	115	120	5	4,1
Cámara de Diputados	235	232	-3	-1,1
Poder Ejecutivo	28.927	30.518	1.591	5,5
Presidencia de la República	1.110	1.176	65	5,9
Vicepresidencia	11	10	-1	-9,0
Ministerio del Interior	2.205	2.124	-81	-3,7
Ministerio de Relaciones Exteriores	431	470	39	9,1
Ministerio de Defensa Nacional	1.444	1.414	-29	-2,0
Ministerio de Hacienda	9.935	10.878	943	9,5
Ministerio de Educación y Cultura	5.995	5.941	-55	-0,9
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3.714	3.952	237	6,4
Ministerio de Justicia	224	249	25	11,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	688	700	12	1,8
Ministerio de Industria y Comercio	127	124	-3	-2,6
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	2.827	3.240	413	14,6
Ministerio de la Mujer	19	20	1	4,3
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	197	220	23	11,8
Poder Judicial	2.514	2.355	-159	-6,3
Corte Suprema de Justicia	1.126	1.130	4	0,4
Justicia Electoral	527	406	-121	-22,9
Ministerio Público	573	549	-23	-4,1
Consejo de la Magistratura	30	29	-1	-3,4
Jurado de Enjuiciamiento	28	29	2	6,6
Defensoría del Pueblo	230	211	-20	-8,5
Contraloría General de la República	107	108	1	0,9
Contraloría General de la República	107	108	1	0,9
Defensoría del Pueblo	14	14	0	0,5
Defensoría del Pueblo	11	10	0	-2,3
Com. Nac. De Prev. Contra la Tortura y o	4	4	0	8,6
Total Administración Central	32.022	33.447	1.425	4,4

Incluye Transferencias Consolidables

Fuente: Dirección General de Presupuesto (SSEAF)

1.8 Situación de la Caja Fiscal

La Caja Fiscal, regida por la Ley N° 2.345/2003 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal” y su modificatoria la Ley N° 4.252/2010, comprende el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda. Esta normativa divide a la Caja Fiscal contablemente en los Programas Contributivos Civiles y los Programas Contributivos No Civiles.

Dentro de los Programas Contributivos Civiles se encuentran cuatro regímenes, cada uno con su normativa particular. Entre ellos están los regímenes de la Administración Central, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales, mientras que los Programas Contributivos No Civiles están integrados por los regímenes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Desde la promulgación de la Ley N° 4.252/2010, dentro de los Programas Contributivos Civiles, se destaca que aquellos regímenes superavitarios financian a los deficitarios que integran este grupo. Sin embargo, cuando una situación deficitaria se presenta en los Programas Contributivos No Civiles, es el Tesoro Nacional el que debe hacer frente a este resultado, financiándolo con recursos genuinos.

Cuadro N° 1.8.1

Flujo de ingresos y gastos de la Caja Fiscal. Periodo 2010-2016 (En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias (2)	Déficit/Superávit (1) - (2)	% PIB
2010	1.072	1.156	-83	-0,09%
2011	1.282	1.273	8	0,01%
2012	1.787	1.529	259	0,24%
2013	1.906	1.711	195	0,16%
2014	2.028	1.843	186	0,13%
2015	2.002	2.072	-70	-0,05%
2016	1.789	2.218	-429	-0,28%

Observación: No se incluyen “Otras transferencias” en concepto del 13° haber para todos los programas que se honran con fuente 10. (La Caja Fiscal publica sin este concepto. Con dicho concepto, los pagos por jubilaciones del año 2016 ascienden a G. 2.400 mil millones).

Fuente: Dirección de Estudios Económicos, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La Caja Fiscal cerró el año 2015 con un déficit de G. 70 mil millones, el cual se agudizó para el año 2016 cerrando con un déficit de G. 429 mil millones. Los ingresos en concepto de aportes totalizaron G. 1.789 mil millones en el 2016, mientras que los desembolsos fueron de G. 2.218 mil millones. Estos ingresos en concepto de contribuciones a la seguridad social, tuvieron una reducción de G. 212 mil millones con relación a lo recaudado en el año 2015 (-10%), lo cual obedece a las características de la rotación del personal público por jubilación fundamentalmente de los sectores de Magisterio Nacional, Policías y Militares y la migración al Instituto de Previsión Social. Mientras que los desembolsos se incrementaron en G. 146 mil millones (7%) con respecto al año pasado, incremento explicado por el crecimiento de la cantidad de jubilados y las características de la población beneficiaria. Cabe señalar que se reportan los flujos operativos de la Caja, a lo cual se suma una transferencia que el Tesoro Nacional ejecuta en el mes de diciembre para el pago del 13° haber, que en el año 2016 fue por valor de G. 182 mil millones.

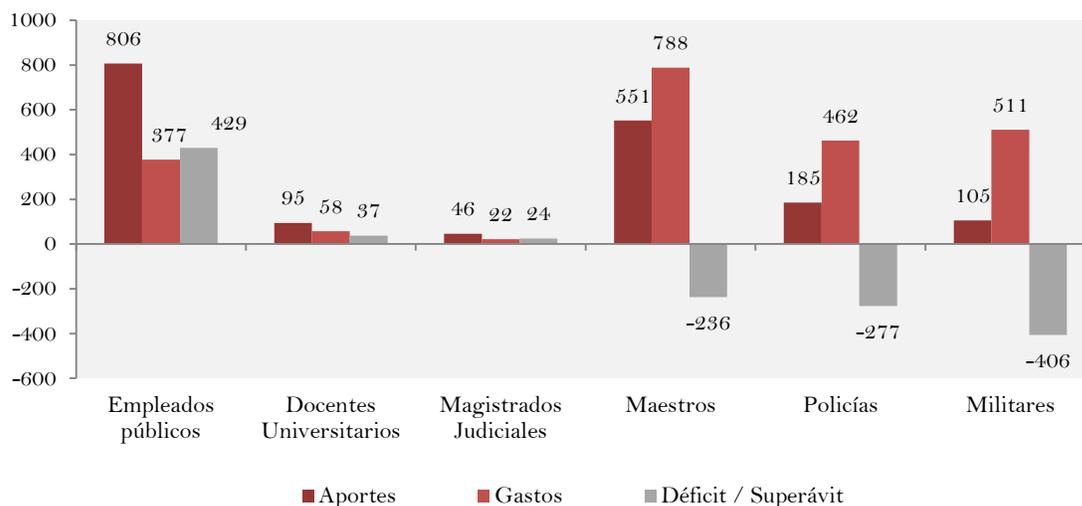
Con relación al desempeño individual de los programas que componen la Caja Fiscal, los Programas Contributivos Civiles presentaron un resultado positivo cerrando el año con un superávit de G. 254 mil millones, apoyado principalmente por el desempeño del sector de funcionarios y empleados públicos de la Administración Central. Este sector, es el de mayor superávit, con aportes de G. 806 mil millones que representan el 45% del total de ingresos por aportes a la Caja Fiscal y con un superávit de G. 429 mil millones para el año 2016.

En lo que respecta a los demás sectores que forman parte de los Programas Contributivos, tanto el Magisterio Nacional, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales registraron déficits en el año 2016, para todos los sectores mencionados esos resultados negativos se incrementaron con relación al año anterior.

El sector de las Fuerzas Armadas es el más deficitario, con desembolsos de G. 511 mil millones y aportes que sólo llegaron a los G. 105 mil millones durante el año 2016, dando como resultado un déficit de G. 406 mil millones. Luego se encuentra el sector de las Fuerzas Policiales, con ingresos por valor de G. 185 mil millones y egresos por valor de G. 462 mil millones, con un resultado negativo de G. 277 mil millones, superior en G. 30 mil millones al déficit registrado en el ejercicio anterior. En ambos casos, al tratarse de Programas Contributivos No Civiles y de acuerdo a lo establecido en la ley, los déficits por valor de G. 695 mil millones han sido cubiertos por el Tesoro Nacional.

El sector del Magisterio Nacional fue el que presentó el mayor incremento de su resultado deficitario de un año a otro, ya que el mismo aumentó en un 79%, pasando de G. 132 mil millones en el año 2015 a G. 236 mil millones en el 2016. El déficit de este régimen es cubierto con los superávits de los demás sectores que componen los Programas Contributivos Civiles (Funcionarios Públicos de Administración Central, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios).

Gráfico N° 1.8.1
Transferencias, Aportes y Resultado de la Caja Fiscal Ejercicio 2016
Sector Contributivo
 (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: Datos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (SSEAF).

Si se agrupan los resultados de estos tres regímenes deficitarios, el déficit de los mismos asciende a G. 919 mil millones, lo que representa un 24% más que en el año 2015, donde el mismo alcanzaba G. 743 mil millones.

Esta situación de déficit operativo de la Caja Fiscal y especialmente del magisterio y de las fuerzas públicas, dan cuenta de la necesidad de una reforma en el sistema público de jubilaciones.

Cabe recordar que, en el año 2013, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones, conforme al marco legal establecido para el efecto, realizó la primera adquisición de títulos de deuda utilizando los recursos excedentes de los Programas Contributivos Civiles. En este concepto, en el año 2015 se realizó la tercera adquisición de bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), el monto fue de G. 300.000 millones. Asimismo, en el 2016 se realizó una cuarta adquisición en esta oportunidad por un valor de G. 350.000 millones. El retorno estimado durante el año 2016 ronda los G. 43.800 millones en concepto de intereses.

Por otro lado, se encuentran los Programas No Contributivos, administrados por la Dirección de Pensiones No Contributivas. Los sectores beneficiados son los veteranos y herederos de la Guerra del Chaco, los beneficiarios de pensiones graciales otorgadas por el Congreso Nacional, los herederos de militares y policías fallecidos en actos de servicio y, a partir del año 2009 se incorporó a los adultos mayores en situación de pobreza a través del otorgamiento de una pensión alimentaria. Estos programas se caracterizan por estar integrados por sectores que reciben desembolsos sin haber realizado aportes en contrapartida, por lo cual el Tesoro Nacional, con recursos propios, es el encargado de realizar estos pagos.

Las transferencias para Pensiones No Contributivas en el año 2016, alcanzaron un total de G. 961 mil millones, dentro de los cuales la pensión de adultos mayores tuvo un desembolso de G. 737 mil millones, lo cual representa un monto de G. 15 mil millones superior con respecto al año anterior.

Cuadro N° 1.8.2
Transferencias al Sector No Contributivo – (Ejercicio 2016)
 (En miles de millones de guaraníes)

CONCEPTO	MONTO DESEMBOLSADO
Adultos Mayores	737
Veteranos	23
Herederos de veteranos	189
Her. Militares y Policías fallecidos en actos de servicio	5
Pensiones graciales	7

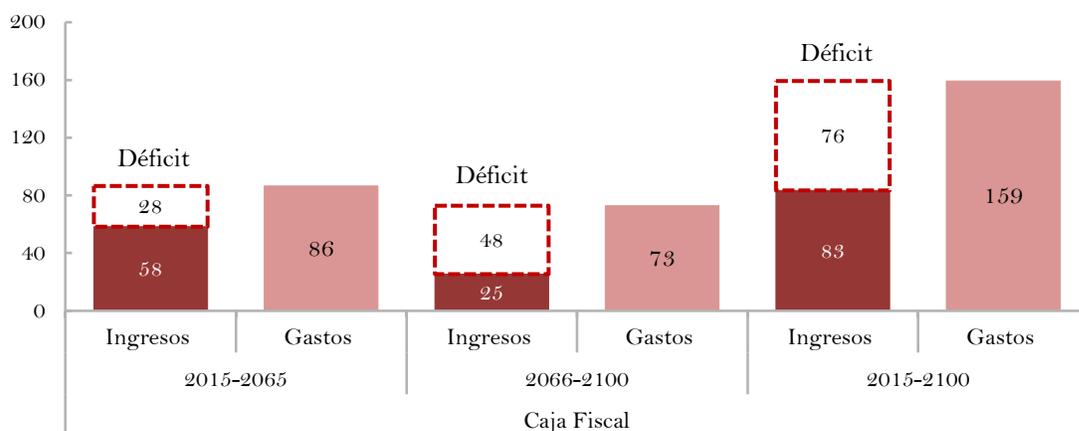
Fuente: Dirección de Pensiones No Contributivas, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Situación Actuarial de la Caja Fiscal

En su informe sobre el Paraguay publicado en julio de 2017, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha presentado un estudio que describe la situación actuarial de las principales cajas previsionales públicas.

Respecto a la Caja Fiscal, el estudio ilustra el desempeño financiero del fondo de jubilaciones y señala que su desfinanciamiento es el de mayor urgencia por su tamaño y porque ya está atravesando un déficit fundamentalmente en los Programas No Civiles.

Gráfico N° 1.8.2
Ingresos-Gastos
Valor presente neto como porcentaje del PIB.



Fuente: IMF Country Report No. 17/234

De acuerdo con los resultados del estudio actuarial, para un horizonte de 50 años (periodo habitual para evaluaciones actuariales), sin ninguna intervención ni cambios paramétricos, el valor actual descontado del déficit asciende al 28% del PIB actual y se eleva al 76% del PIB actual en un horizonte de 85 años. En el gráfico N° 1.8.2, se observa que, en un escenario de largo plazo, el déficit se acentúa continuamente.

El estudio afirma, que es recomendable una reforma temprana para reducir el impacto de las medidas que, de no implementarse, requerirán de mayores ajustes. Entre las reformas propuestas, sugiere la consolidación de los regímenes administrados por la Caja Fiscal, porque mejoraría la equidad entre los empleados públicos, ofreciéndoles un beneficio uniforme de jubilación. Adicionalmente, para la Caja Fiscal, la estandarización de los beneficios entre los programas civiles y no civiles podría ser un medio para lograr ahorros y mejorar la equidad.

Por otro lado, cabe resaltar la conclusión del estudio en cuanto a los desafíos demográficos a largo plazo en Paraguay, en relación a la tendencia de la proporción de personas en edad de jubilación y en edad de trabajar, situación que demandará cambios paramétricos para mantener la sostenibilidad de la Caja Fiscal.

Asimismo, señala que la falta de medidas correctivas y la materialización de un pasivo contingente para el sector público como son los déficits de las cajas previsionales públicas, generarían problemas de equidad atendiendo la importante proporción de población no cubierta por la seguridad social.

1.9 Situación de la Deuda del Sector Público

1.9.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

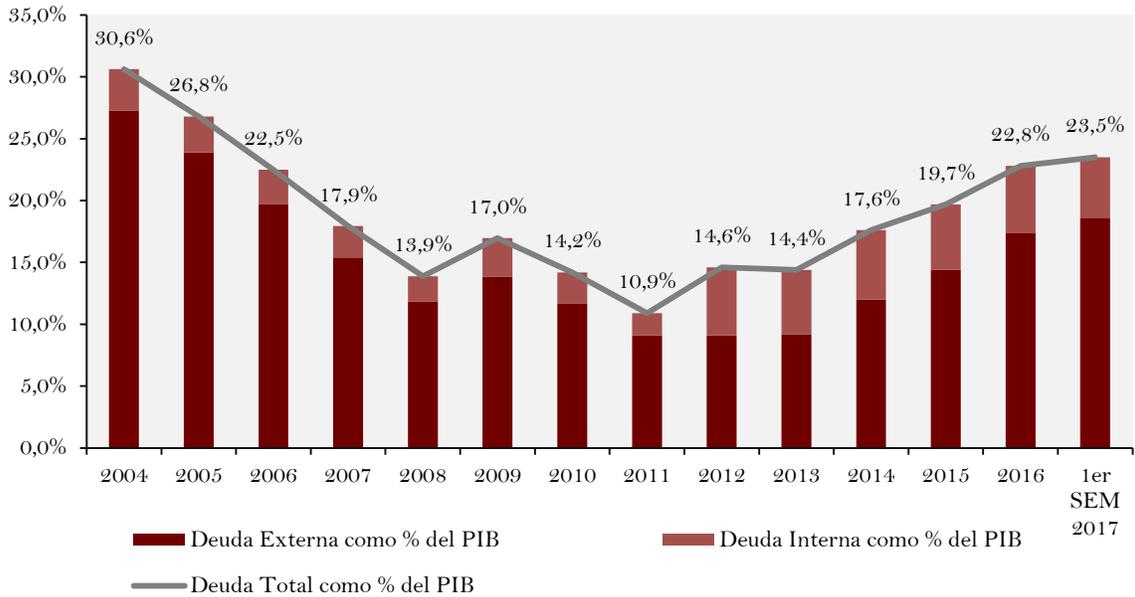
Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal correspondiente al año 2017, el saldo de la deuda pública asciende a USD 6.997,3 millones, lo que representa el 23,5% del Producto Interno Bruto de Paraguay.

Entre el 31 de diciembre de 2016 y el 30 de junio del presente año, el endeudamiento bruto del sector público ha aumentado en un monto de USD 692,9 millones, lo que representa un incremento del *ratio* Deuda Pública/PIB equivalente a 0,7 puntos porcentuales³.

La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en 210,2 millones dólares, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de USD 2.380 millones a finales del año 2016 a 2.880 millones al 30 de junio de 2017. La deuda interna en guaraníes se ha contraído en el mismo periodo, reduciéndose en un monto equivalente en dólares de 17,3 millones.

Gráfico 1.9.1.1

Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa como % del PIB
(En millones de dólares)



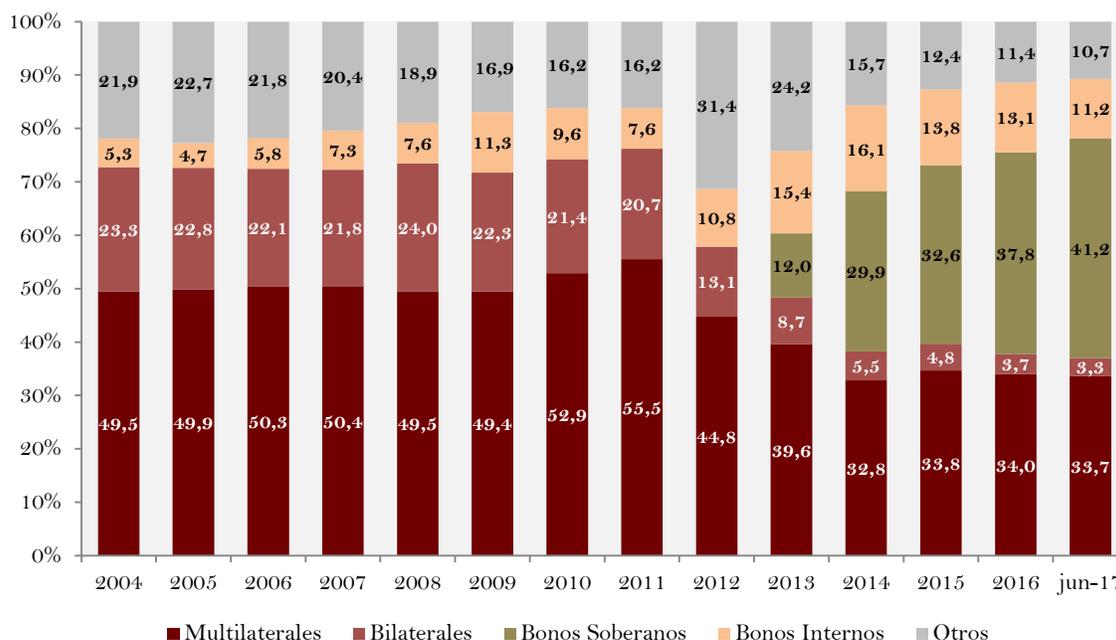
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

³ Este aumento tiene fundamentalmente dos fuentes: i) los recursos recibidos en concepto de colocación de bonos y desembolsos de préstamos; ii) los efectos de las variaciones del tipo de cambio que afectan a la deuda interna la cual está compuesta casi en un 100% en moneda local.

El endeudamiento público de Paraguay estuvo tradicionalmente concentrado en operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA) y por créditos negociados bilateralmente. Con anterioridad al año 2012, los acreedores multilaterales y bilaterales representaban prácticamente las tres cuartas partes de la deuda pública total. Durante los últimos años, se asiste a una continua baja en la proporción de este tipo de acreedores. En 2016, su participación relativa se sitúa en poco más de un tercio del endeudamiento y en lo que va del año 2017 ha seguido la misma tendencia. La diversificación de las fuentes de financiamiento constituye uno de los rasgos más relevantes de la evolución del endeudamiento público ocurrida durante los últimos tiempos.

Gráfico 1.9.1.2

Composición de la deuda pública según acreedores 2004– 2017
(Como porcentaje de la deuda pública total)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

La disponibilidad de financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito se materializa en la suscripción de acuerdos de cooperación financiera de cada uno de los organismos con el gobierno. Estos programas de cooperación financiera acordados con los organismos multilaterales de crédito que operan en la región ofrecen un volumen de recursos superior al disponible en periodos anteriores, pero que resultan claramente insuficientes para enfrentar el esfuerzo financiero que necesita realizar Paraguay para fortalecer los niveles de inversión que aseguren altos niveles de crecimiento de la producción, por lo que necesariamente el financiamiento de mercado irá adquiriendo progresivamente cada vez mayor importancia.

En 2013, se concretó la primera emisión internacional de bonos soberanos por USD 500 millones a un plazo de 10 años. En 2014, se realizó una nueva emisión de bonos por USD 1.000 millones, en este caso a 30 años, mientras que en 2015 se concretó una reapertura del bono emitido en 2013 por un monto de USD 280 millones. En el 2016, Paraguay consiguió nuevamente emitir en el mercado internacional por USD 600 millones a un plazo de 10 años. En marzo del 2017, se concretó una emisión internacional por USD 500 millones a un plazo de 10 años.

La colocación de Bonos del Tesoro en el mercado internacional ha permitido diversificar las fuentes de financiamiento, bajar la tasa de interés promedio de los Bonos, así como extender los plazos de maduración, estableciendo valores referenciales para instrumentos de deuda del Paraguay en el mundo, lo cual ha

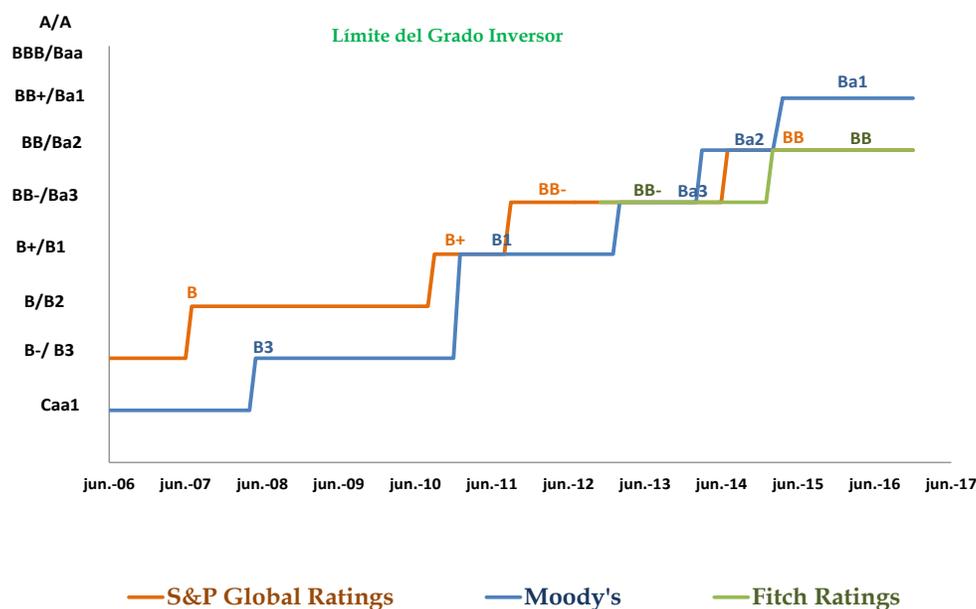
ayudado al financiamiento de las empresas locales. Al mes de junio de 2017, la proporción de Bonos del Tesoro emitidos en los mercados doméstico e internacional, respectivamente, representan el 52,4% del total de la deuda pública de Paraguay.

1.9.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay

La presencia en los mercados internacionales ha sido favorable y Paraguay ha ido mejorando la calificación crediticia de forma continua durante los últimos años. Las calificaciones de las tres principales empresas internacionales que analizan al país *Standard & Poor's Ratings Services*, *Moody's Investors Services* y *Fitch Ratings* han mostrado trayectorias coincidentes.

Gráfico 1.9.2.1

Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

En diciembre de 2016, *Fitch* evaluó la situación crediticia de Paraguay y mantuvo tanto la calificación de BB como la perspectiva “Estable”. En junio de 2017, *Standard & Poor's* siguió el mismo esquema conservando la calificación BB con perspectiva estable. Esto como destaque de la prudente política macroeconómica de Paraguay, además de los bajos niveles de endeudamiento que continúan apoyando su solvencia crediticia. Al mismo tiempo, resaltan que la economía nacional continuará mostrando resiliencia y un déficit fiscal moderado.

Así también, en junio 2017 *Moody's* mantuvo la calificación al país en Ba1 con perspectiva “estable”, lo que implica que Paraguay se encuentra a un paso del grado de inversión (*investment grade*).

Cuadro 1.9.2.1
Últimas calificaciones de riesgo soberano de Paraguay

PARAGUAY - CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO		
MES	AGENCIA	CAMBIO DE CALIFICACIÓN
feb-14	Moody's	De: Ba3 A: Ba2
jun-14	Standard & Poors	De: BB- A: BB
ene-15	Fitch Rating	De: BB- A: BB
mar-15	Moody's	De: Ba2 a Ba1
ene-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-16	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-16	Moody's	De: Ba1 a Ba1
Dic-16	Fitch Rating	De: BB a BB
Jun-17	Standard & Poors	De: BB a BB
Jun- 17	Moody's	De: Ba1 a Ba1

Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

1.9.3 Estructura de la Deuda

La composición por monedas del endeudamiento de Paraguay presenta una mayor proporción de deuda denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares americanos. A finales de 2016, más de dos tercios (77%) del endeudamiento público paraguayo se encontraba denominado en moneda extranjera correspondiendo el 72% a dólares americanos.

Sin embargo, la participación relativa de la deuda en moneda extranjera se ha ido reduciendo en el transcurso de la última década. En 2004, la participación de la deuda pública emitida en guaraníes alcanzaba a representar tan solo el 5% de la deuda pública total. El incremento registrado en la proporción de la deuda pública denominada en moneda nacional se ha intensificado a partir de 2012 y se encuentra directamente relacionado con el fomento del desarrollo del mercado doméstico de capitales.

La reducida exposición al “riesgo cambiario” del endeudamiento público es atribuible al bajo nivel del *ratio* Deuda/PIB, a la relativamente baja tasa de interés que paga Paraguay por su endeudamiento público en moneda extranjera y a la estructura de los ingresos del sector público. Esto último debido a que una gran parte de los ingresos públicos no tributarios se encuentran denominados en moneda extranjera (en concreto los *royalties* de los emprendimientos binacionales de Itaipú con Brasil y de Yacyretá con Argentina).

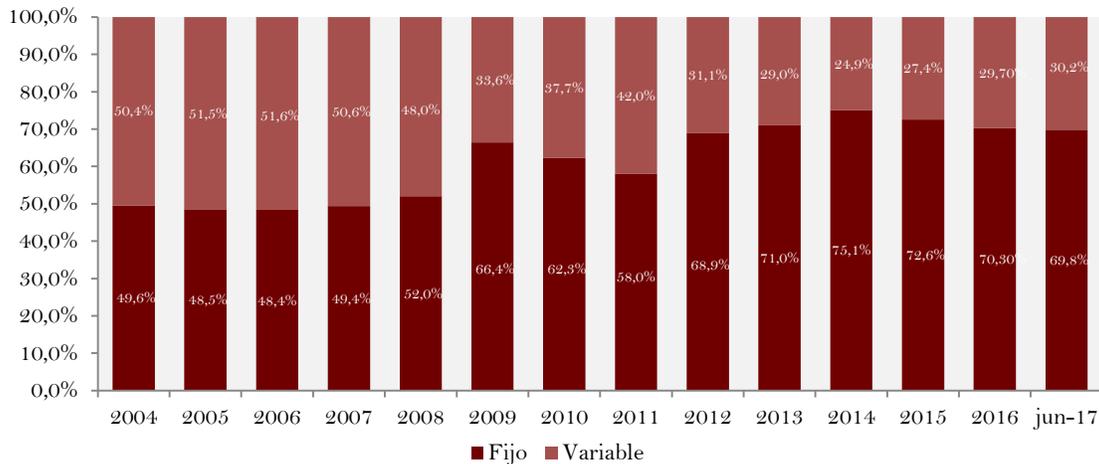
Gráfico 1.9.3.1
Deuda pública según moneda de denominación 2004– jun 2017
(En millones de dólares)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El endeudamiento público de Paraguay no se encuentra expuesto a riesgos relevantes ante eventuales variaciones de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, prácticamente el 70% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés se ha reducido en el transcurso de la última década. En 2004, casi la mitad del endeudamiento público correspondía a operaciones de crédito a tasas de interés variables.

Gráfico 1.9.3.2
Deuda pública según tasa de interés 2004– 2017
(En porcentaje)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El riesgo de refinanciamiento (*roll-over*) de la deuda pública de Paraguay (externa e interna) no ha constituido una vulnerabilidad para la política fiscal ni tampoco para la política de manejo del endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. En los últimos años, el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los USD 274 millones.

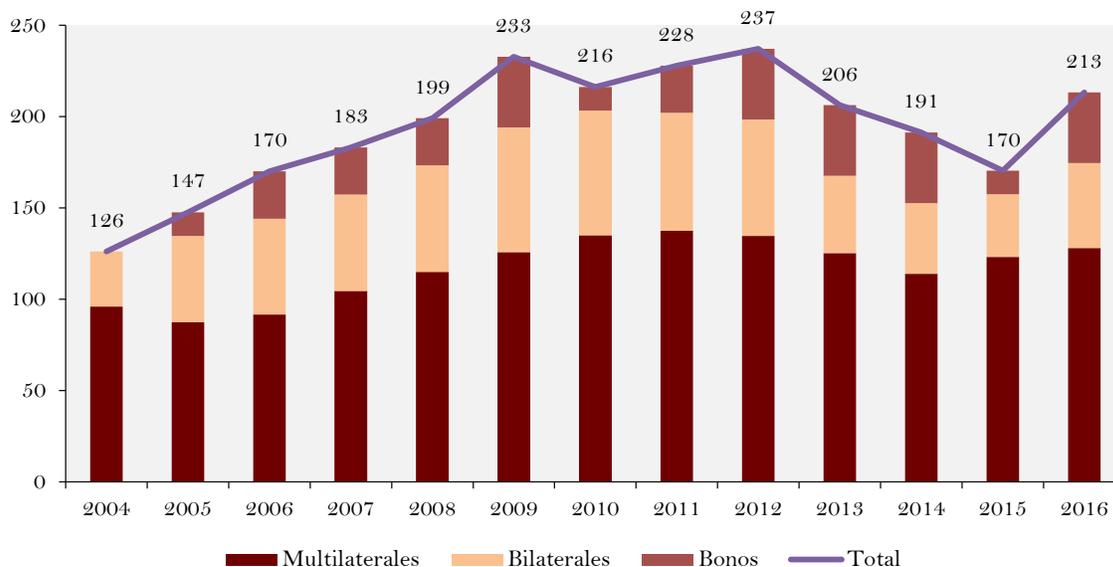
1.9.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública

Prácticamente la totalidad de los vencimientos de deuda pública externa de Paraguay de los últimos años corresponden a créditos concedidos por organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales. Las características del relacionamiento con este tipo de acreedores suelen prever, de forma explícita o implícita, que los riesgos de refinanciamiento no tengan excesiva significación. Las estrategias de cooperación de las principales instituciones financieras multilaterales que otorgan créditos al Estado contemplan que los recursos desembolsados anualmente son iguales o superiores a los necesarios para cubrir las obligaciones correspondientes a amortizaciones por créditos concedidos en el pasado. Los flujos financieros positivos (o neutros) con estas instituciones suelen establecerse al acordar los lineamientos de la estrategia de cooperación del país con estos organismos al inicio de cada Administración.

Gráfico 1.9.4.1

Amortizaciones de deuda pública externa 2004 – 2016

(En millones de dólares)

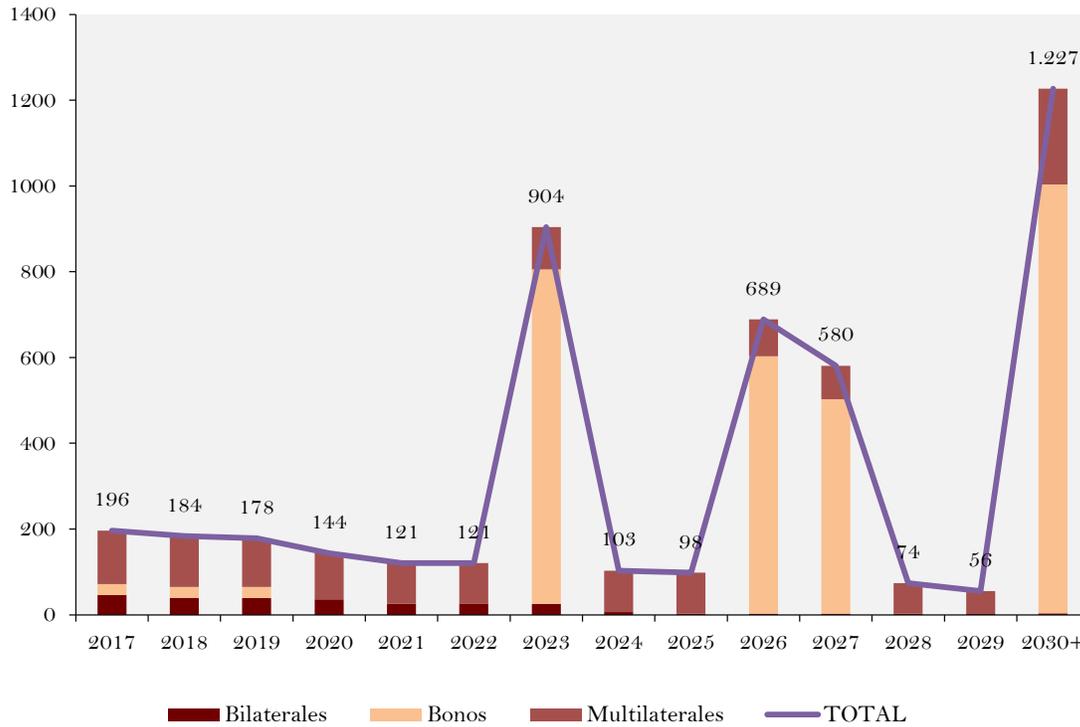


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El riesgo de *roll-over* de la deuda pública externa se mantiene en niveles muy moderados y no representa una amenaza para las finanzas públicas, incluso aunque ocurriera un desmejoramiento de las condiciones financieras internacionales. La deuda pública externa que vence en los próximos seis años no alcanza a representar en ningún año un punto porcentual del PIB. En la actualidad, la duración promedio de la deuda externa de Paraguay es de 12,1 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con

vencimientos en 2023, 2026, 2027 y 2044 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay.

Gráfico 1.9.4.2
Calendario de amortizaciones de la deuda pública externa
 (En millones de dólares)



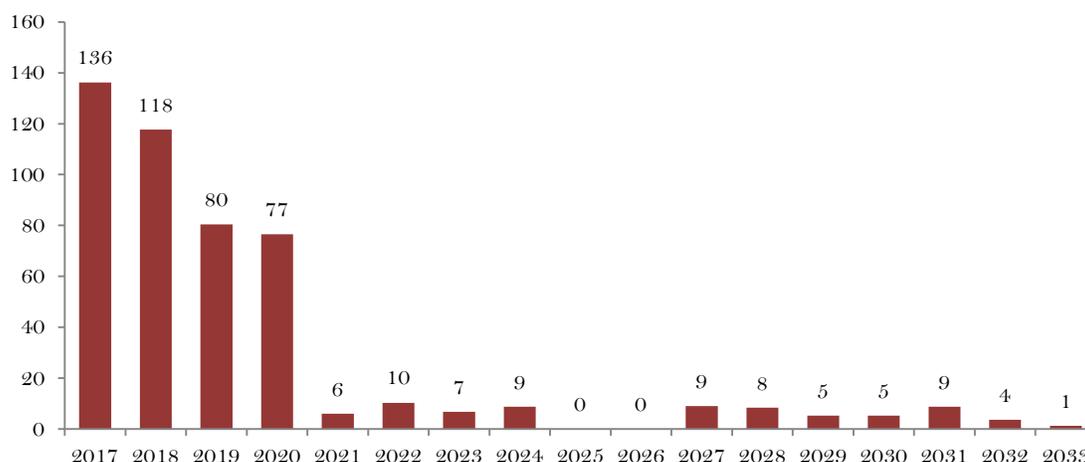
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

La estrategia más adecuada para mantener el riesgo de *roll-over* en niveles moderados como ha ocurrido hasta el presente implicaría concretar en el futuro operaciones de administración de deuda que permitan distribuir los montos de amortización de manera más uniforme a lo largo del tiempo. No existe urgencia por avanzar en el objetivo de suavizar el perfil de vencimientos de la deuda pública externa, pero una gestión eficaz y prudente requiere abordar estos temas como lineamientos estratégicos de la política de endeudamiento de Paraguay para los próximos años.

La emisión de títulos del Tesoro Público en guaraníes ha contribuido a diversificar el riesgo de monedas del endeudamiento público y ha permitido la expansión del mercado interno. La estrategia de endeudamiento en el mercado interno debe apuntar a extender de manera progresiva los plazos de las colocaciones de títulos del Tesoro. La deuda pública interna tiene una duración promedio de 1,9 años. Los títulos en moneda nacional han sido emitidos a plazos de entre 3, 5 y 7 años. Aproximadamente el 32,9% del total de la deuda pública interna madura en 1 año.⁴

⁴ La maduración de la Deuda Interna a 1 año, corresponde a los pasivos manejados por la Administración Central.

Gráfico 1.9.4.3
Calendario de amortizaciones de la deuda pública interna
(En millones de dólares)



Nota: Los vencimientos desde el 2027 al 2033 corresponden a los Bonos del Fondo de Garantía de Depósitos.

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Los plazos a los que el Estado ha logrado colocar títulos del Tesoro en el mercado doméstico resultan inferiores a los que Paraguay ha logrado obtener en ocasión de emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales. Por este motivo es que el fomento del mercado interno de capitales necesariamente debe estar acompañado de un mix de emisiones también en el mercado internacional para poder mantener la madurez promedio de la deuda.

1.9.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

En el transcurso de los próximos años, es probable que se sigan observando transformaciones importantes en la estructura del endeudamiento público. El endeudamiento con acreedores institucionales (organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales) irá perdiendo importancia relativa, conforme se vayan expandiendo las necesidades de financiamiento que seguramente requerirá Paraguay para sostener niveles de inversión que aseguren la continuidad del crecimiento económico a tasas similares a las registradas en los años recientes. El financiamiento de mercado (externo e interno) irá ganando importancia relativa en la estructura del endeudamiento público, por lo que las condiciones de acceso a estos mercados irán adquiriendo mayor relevancia en la gestión de la deuda pública.

La política de endeudamiento seguida por Paraguay no se ha propuesto generar “holguras de liquidez”. Esto representa un riesgo potencial vinculado con eventuales dificultades para acceder, en condiciones adecuadas, al financiamiento de mercado. Paraguay ha contraído endeudamiento con organismos financieros multilaterales, ha emitido bonos soberanos en los mercados internacionales y títulos del Tesoro en el mercado doméstico con el propósito explícito de atender necesidades de financiamiento del Presupuesto Nacional y de efectuar el *roll-over* del endeudamiento público. Para poder contrarrestar este riesgo potencial el Gobierno ha venido trabajando en la estructura de un fondo soberano, que aún no está operativo, pero se prevé activarlo para el mediano plazo, también se prevén la contratación de préstamos contingentes que puedan servir como un seguro.

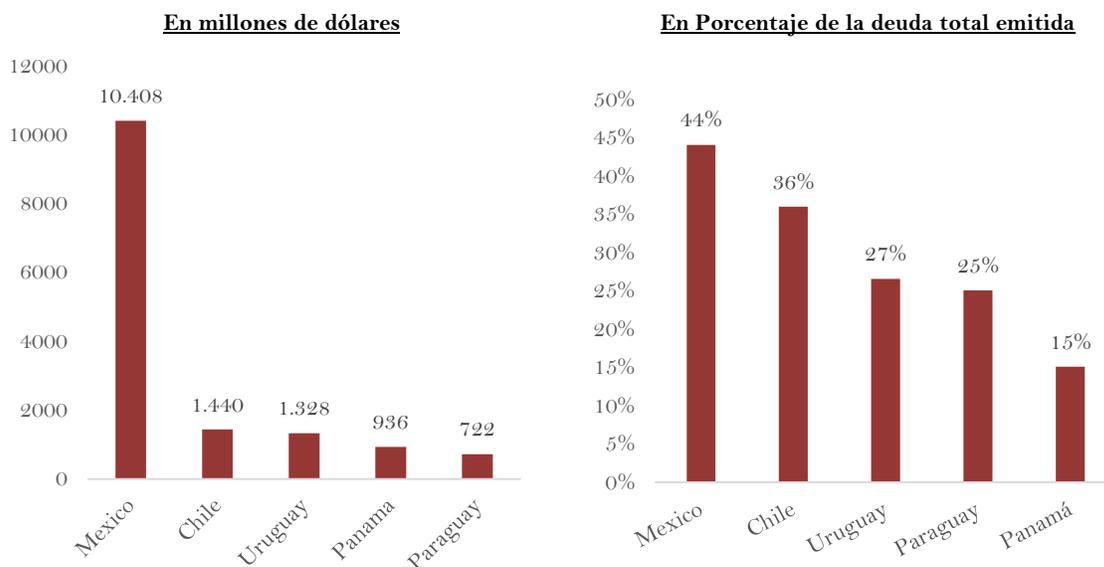
Asimismo, en los años venideros se ve la imperiosa necesidad de implementar la administración de pasivos como lo han hecho otros países como ser Uruguay, Chile, Panamá y México, con el fin de mejorar y suavizar

el perfil de la deuda pública, a través de la extensión de la vida promedio de la deuda, la cual permite no tener acumulación de compromisos en el corto plazo y un aumento de la proporción de deuda a tasa fija, lo que permite tener previsibilidad sobre los pagos realizar.

En los siguientes gráficos se puede observar un comparativo de Paraguay con otros países, respecto a cuanto de lo emitido en materia de bonos por cada uno de ellos fue para la administración de pasivos.

Gráfico 1.9.5.1

Fondos Destinados a la Administración de Pasivos (2013 a jun-2017)

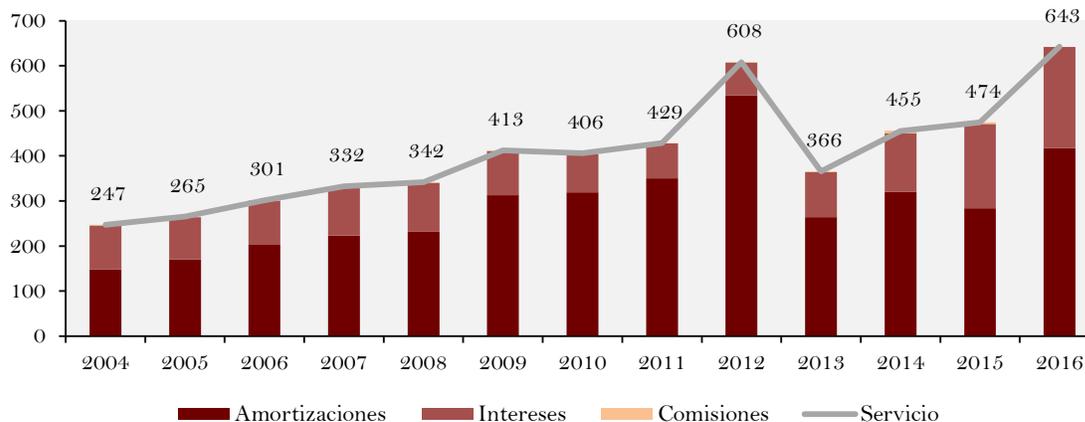


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento - Citibank.

1.9.6 Servicio de la Deuda Pública

El monto del servicio de la deuda pública del Paraguay es relativamente bajo en comparación con otros países de la región y con países de similar nivel de desarrollo económico y social. En 2016, la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban apenas el 1,4% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,9% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 2,3% del PIB.

Gráfico 1.9.6.1
Servicio de la deuda pública
(En millones de dólares)

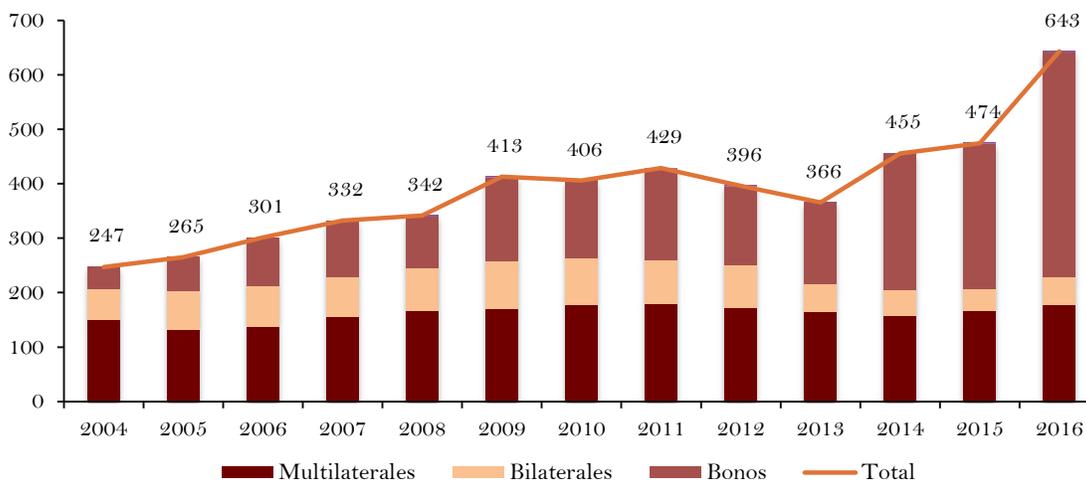


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El bajo peso de los intereses en el servicio de la deuda pública se debe a que la tasa de interés promedio es baja y a que la duración de la deuda es similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. En 2016, los pagos de intereses representaron el 35% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central en 2016 representó el 11,2% del total de los ingresos de la Administración Central. La magnitud de este indicador muestra la reducida importancia que tiene el servicio del endeudamiento cuando esta se compara con la capacidad del gobierno para pagar los compromisos de la deuda pública.

Gráfico 1.9.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
(En millones de dólares)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

1.9.7 Emisión de Bonos Soberanos

El 25 de enero de 2013, Paraguay logró con éxito su primera colocación de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión de títulos públicos en mercados externos fue autorizada por el Congreso en el marco de la aprobación de la Ley N° 4848/12 del Presupuesto General de la Nación 2013. La demanda del mercado resultó ser más de 11 veces superior a la oferta de títulos presentada por el Ministerio de Hacienda. Los adquirentes fueron inversionistas extranjeros que presentaron propuestas de adquisición por un monto superior a los USD 3.500 millones.

El monto de la emisión alcanzó los USD 500 millones a una tasa de interés de 4,625%, siendo ésta la tasa más baja de la historia de los mercados financieros internacionales correspondiente a una primera emisión de un Bono Soberano. El plazo de la colocación fue de 10 años con vencimiento del principal en el año 2023 y con pagos de interés semestral (*en el año 2015 se realizó una reapertura de este bono por un monto de USD 280 millones, el cual posee las mismas condiciones financieras, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2013, solo 4,15%*).

El 4 de agosto de 2014, se realizó la segunda emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014 y el monto de la colocación fue ampliado con la aprobación de la Ley N° 5.251/2014. La demanda del mercado en esta oportunidad fue casi 5 veces mayor a la oferta inicial presentada por el Ministerio de Hacienda. La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 6,10% y que el monto ofertado se incrementara hasta alcanzar los USD 1.000 millones. El plazo de la colocación fue de 30 años, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2044.

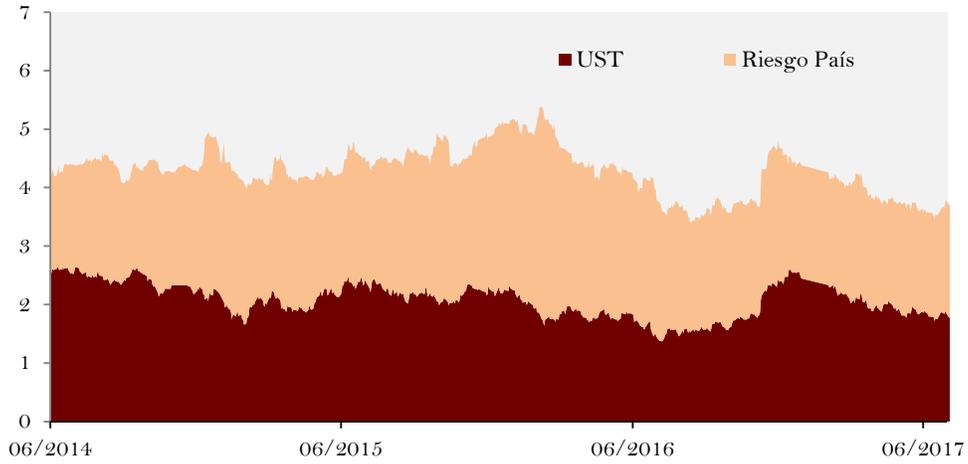
En abril del año 2015, se realizó una reapertura de la primera emisión de Bonos Soberanos 2023 en el mercado internacional por valor de USD 280 millones. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015. La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 4,150%. Los términos de precios finales se comparan con un rendimiento de 4,625% (47,5 pb más) y un spread T de 275 pb un 53 pb más que lo alcanzado cuando se emitieron los Bonos 2023, en enero de 2013. El plazo de la colocación fue por el plazo remanente, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2023 por un valor total de USD 780 millones.

El 31 de marzo de 2016, se realizó la tercera emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley N° 5.554/16. El monto de la emisión fue de USD 600 millones, el plazo de la colocación fue de 10 años a una tasa del 5%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda pendiente de acuerdo a la Ley de Presupuesto.

El 22 de marzo de 2017, se realizó la cuarta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley N° 5.554/16, vigente para el ejercicio fiscal 2017. El monto de la emisión fue de USD 500 millones, el plazo de la colocación fue de 10 años a una tasa del 4,7%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda pendiente de acuerdo a la Ley de Presupuesto.

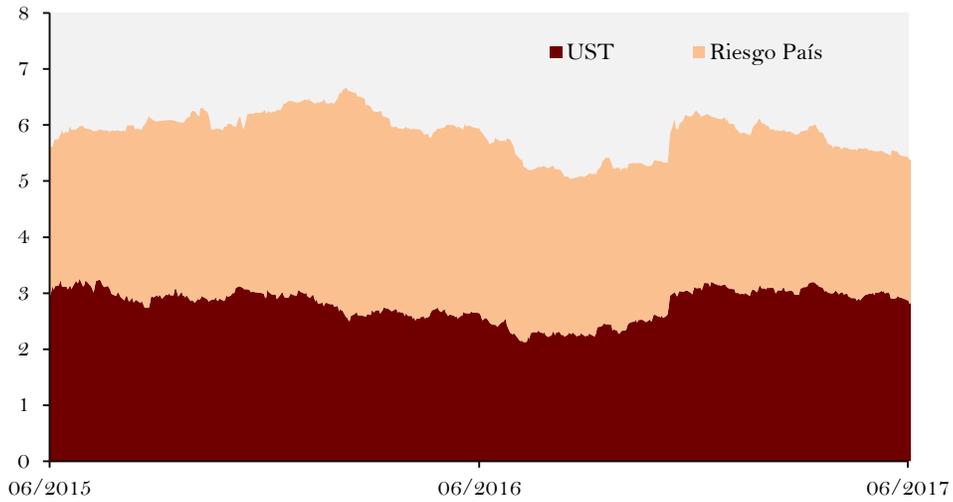
Gráfico 1.9.7.1
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2023
(En porcentajes)

UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en inglés)



Fuente: Bloomberg

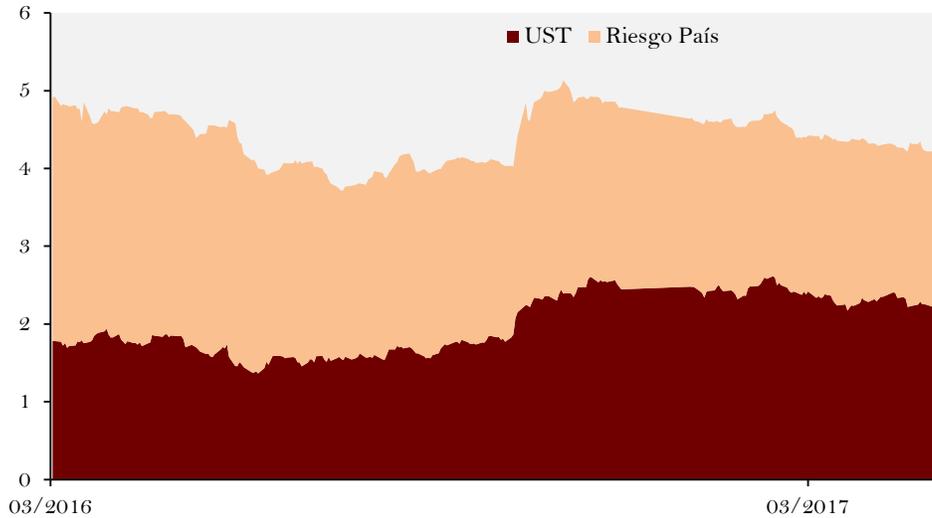
Gráfico 1.9.7.2
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2044
(En porcentajes)



UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en inglés)

Fuente: Bloomberg

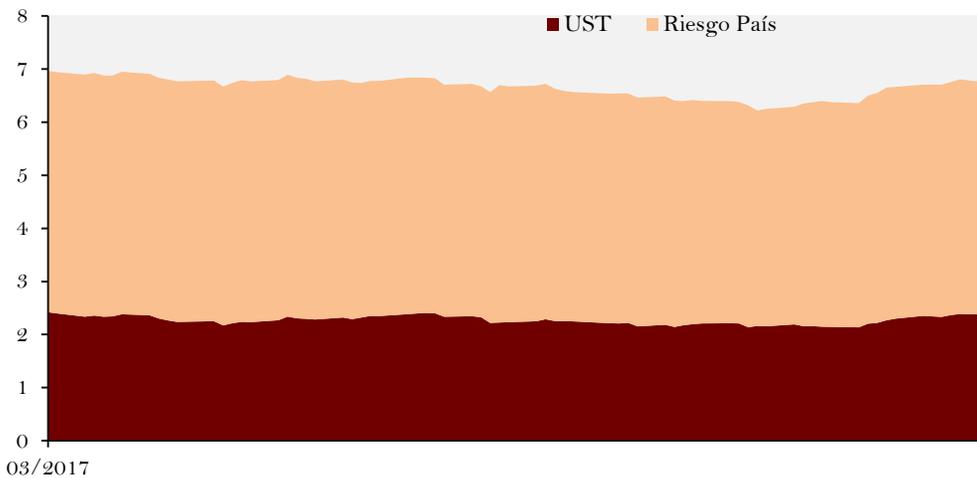
Gráfico 1.9.7.3
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2026
(En porcentajes)



UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en inglés)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.9.7.4
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2027
(En porcentajes)



UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en inglés)

Fuente: Bloomberg

Las primas de riesgo país implícitas en las tasas de interés de las colocaciones se ubicaron en niveles similares a las que han obtenido otros emisores soberanos con mejores calificaciones que Paraguay. Las tasas de interés, al cierre del primer semestre del 2017, se situaron en 184 puntos básicos por encima de la referencia de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos (UST) para el bono emitido en el 2013, de 247 puntos básicos por encima para el emitido en el 2014 a 30 años de plazo, 192 puntos básicos por encima para

el bono emitido en el 2016 y 206 puntos básicos por encima para el último bono emitido en 2017, lo que muestra la confianza de los inversionistas en la situación fiscal y financiera de Paraguay.

Desde sus emisiones los Bonos Soberanos han mostrado un buen desempeño en el mercado secundario. Al cierre del primer semestre del año, el rendimiento del Bono 2023 se ha ubicado alrededor del 3,8%, el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 5,3%, el rendimiento del Bono 2026 se ha ubicado en torno al 4,2% y el del Bono 2027 se ubicó en torno al 4,3%. En todos los casos, las cotizaciones de mercado implican rendimientos inferiores a los pagados en el momento de la emisión de los mencionados títulos.

1.10 Activos Financieros

La cartera de activos financieros de la Administración Pública del Paraguay está conformada por la cuenta de Caja que registra los movimientos de fondos en efectivo en los Organismos y Entidades del Estado (OEE). Esta cuenta incluye la Caja Chica o Fondo Fijo que se habilita en las entidades públicas para cubrir gastos menores en efectivo que no superen 20 jornales mínimos, conforme a la normativa vigente.

Por otro lado, la cuenta Recaudaciones a Depositar corresponde a los recursos recaudados en las áreas receptoras de los OEE. Estos importes son depositados en las respectivas cuentas recaudadoras a más tardar 24 horas después de su percepción de conformidad a la Ley N° 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado”.

Otro activo financiero que forma parte de la cartera es la cuenta Banco que consigna el saldo de las cuentas bancarias que los OEE tienen habilitadas en el Banco Nacional de Fomento y en los bancos privados. Los saldos están distribuidos en Cuenta Corriente, Cuentas Combinadas, Caja de Ahorro en Moneda Extranjera, Caja de Ahorro en guaraníes y Depósitos a Plazo Fijo.

Los Certificados de Depósitos de Ahorro constituyen los instrumentos financieros de corto y largo plazo⁵ emitidos por un banco de plaza como constancia de un depósito en dinero de las Entidades Descentralizadas los cuales devengan intereses a ser percibidos por dichas entidades conforme a la ley anual de presupuesto. Por otra parte, los Bonos son títulos y valores emitidos por organismos públicos que serán realizables a corto y largo plazo.

Otros Activos Financieros son las Letras de Regulación Monetaria emitidas por el Banco Central del Paraguay y los Intereses Devengados a Cobrar que serán percibidos por las entidades públicas.

1.10.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central

Analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo, se encuentra que G. 477 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 16,8% Presidencia de la República; 11,6% Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y 9,5% en el Ministerio del Interior, entre las principales entidades que acumulan el 37,9% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 511 millones distribuidos de la siguiente manera: Ministerio de Defensa Nacional (84,5%), Ministerio del Interior (7,2%), Ministerio de Hacienda (5,1%) Presidencia de la República (2,6%) y la Comisión Nacional de Prevención c/ la Tortura y otros tratos o Penas (0,7%). Mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 10,3 billones se encuentran distribuidos en

⁵ Los activos de corto plazo constituyen los derechos que serán realizables dentro del ejercicio fiscal. Por su parte, los activos de largo plazo son los derechos que serán realizables a más de un año.

un 55,1% en el Tesorería General; 39,4% Ministerio de Hacienda y 1,0% en el Ministerio del Interior, entre las principales entidades que acumulan el 95,5% del total.

Cuadro 1.10.1.1

**Distribución de Activos Financieros de la Administración Central
(En millones de guaraníes)**

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	989	100,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	511	51,7
Presidencia de la República	13	2,6
Ministerio de Hacienda	26	5,1
Ministerio de Defensa Nacional	432	84,5
Ministerio del Interior	37	7,2
Comisión Nacional de Prevención Contra la Tortura y Otros Tratos	3	0,7
FONDO FIJO	477	48,3
Congreso Nacional	19	3,9
Honorable Cámara de Senadores	17	3,6
Honorable Cámara de Diputados	24	5,0
Presidencia de la República	80	16,8
Vicepresidencia de la República	24	5,1
Ministerio del Interior	45	9,5
Ministerio de Relaciones Exteriores	11	2,2
Ministerio de la Defensa Pública	2	0,3
Ministerio de Defensa Nacional	38	7,9
Ministerio de Hacienda	19	4,0
Ministerio de Educación y Ciencias	3	0,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	56	11,6
Ministerio de Agricultura y Ganadería	39	8,2
Ministerio de Industria y Comercio	7	1,4
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	12	2,6
Ministerio de la Mujer	18	3,7
Corte Suprema de Justicia	3	0,6
Tribunal Superior de Justicia Electoral	2	0,4
Ministerio Público	20	4,2
Consejo de la Magistratura	21	4,5
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados	5	1,0
Contraloría General de la República	13	2,7
BANCO	10.330.775	100,0
CUENTA CORRIENTE	10.330.775	100,0
Tesorería General	5.691.226	55,1
Congreso Nacional	578	0,0

Honorable Cámara de Senadores	208	0,0
Honorable Cámara de Diputados	335	0,0
Presidencia de la República	93.144	0,9
Dirección General de Estadística, Encuesta y Censo	2.223	0,0
Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)	11	0,0
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	1.774	0,0
Secretaría Nacional de Turismo	13.466	0,1
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	26.726	0,3
Vicepresidencia de la República	5	0,0
Ministerio del Interior	104.414	1,0
Ministerio de Relaciones Exteriores	47.274	0,5
Ministerio de la Defensa Pública	85	0,0
Ministerio de Defensa Nacional	34.477	0,3
Comando Logístico	26	0,0
Ministerio de Hacienda	4.069.088	39,4
Ministerio de Educación y Ciencias	45.246	0,4
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	29.265	0,3
Ministerio de Justicia	19.794	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31.542	0,3
Ministerio de Industria y Comercio	889	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	14.523	0,1
Ministerio de la Mujer	13	0,0
Corte Suprema de Justicia	97.161	0,9
Tribunal Superior de Justicia Electoral	2.658	0,0
Ministerio Público	656	0,0
Consejo de la Magistratura	3.820	0,0
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados	6	0,0
Contraloría General de la República	57	0,0
Defensoría del Pueblo	9	0,0
Comisión Nacional de Prevención Contra la Tortura y Otros Tratos	77	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	10.331.764	100,0

1.10.2 Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas

En cuanto a los activos financieros en las entidades Descentralizadas se observa que entre las de mayor participación conforme al tipo de activo se encuentran: PETROPAR (57,9%) para la cuenta Recaudaciones a Depositar, BNF (91,7%) para la cuenta de Fondo Fijo, IPS (46,8%) para Cuenta Corriente, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.10.2.1**Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas
(En millones de guaraníes)**

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	573.737	100,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	26.802	4,7
Banco Central del Paraguay	14	0,1
Gobierno Departamento Central	87	0,3
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	1.366	5,1
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	152	0,6
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	505	1,9
Instituto Forestal Nacional	69	0,3
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	198	0,7
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	12	0,0
Instituto de Previsión Social	2.166	8,1
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	712	2,7
Administración Nacional de Navegación y Puertos	521	1,9
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	3.380	12,6
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	728	2,7
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	5	0,0
Crédito Agrícola de Habilitación	267	1,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	10	0,0
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	15.525	57,9
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	30	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	0	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	4	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	32	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	16	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	31	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	39	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	2	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	0	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	920	3,4
FONDO FIJO	546.935	95,3
Instituto de Previsión Social	28.899	5,3
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	0	0,0
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	2	0,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	3	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	25	0,0

Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	0	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	501.360	91,7
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	14.854	2,7
Gobierno Departamental de San Pedro	30	0,0
Gobierno Departamental de Cordillera	15	0,0
Gobierno Departamental de Guairá	0	0,0
Gobierno Departamental de Caaguazú	32	0,0
Gobierno Departamento Central	39	0,0
Gobierno Departamental de Ñeembucú	10	0,0
Gobierno Departamental de Canindeyú	21	0,0
Gobierno Departamental de Amambay	25	0,0
Gobierno Departamental de Itapúa	98	0,0
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	3	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial	24	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	39	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	39	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	39	0,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	25	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	1	0,0
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	6	0,0
Instituto Forestal Nacional	2	0,0
Secretaría del Ambiente (SEAM)	29	0,0
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria	17	0,0
Dirección Nacional de Correos del Paraguay	5	0,0
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	4	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	19	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	269	0,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	363	0,1
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	135	0,0
Industria Nacional del Cemento	72	0,0
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	82	0,0
Crédito Agrícola de Habilidadación	9	0,0
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	3	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	10	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	12	0,0
Universidad Nacional de Pilar	36	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	3	0,0
Universidad Nacional del Este	0	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	19	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	26	0,0

Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Trabajo Social	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	12	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	4	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	39	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	39	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	7	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	6	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	11	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	4	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	10	0,0
Universidad Nacional del Este	20	0,0
Universidad Nacional de Itapúa	27	0,0
Universidad Nacional de Concepción	36	0,0
BANCO	52.902.995	100,0
CAJA DE AHORRO M/EXTRANJERA	767.382	1,5
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	1.207	0,2
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	468.026	61,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	106.293	13,9
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	180.950	23,6
Administración Nacional de Navegación y Puertos	8.131	1,1
Fondo Ganadero	2.777	0,4
CAJA DE AHORRO EN GUARANIES	239.533	0,5
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	2.770	1,2
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	76	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	69	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	132.432	55,3
Administración Nacional de Navegación y Puertos	8.465	3,5
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	95.722	40,0
CUENTA CORRIENTE	3.739.984	7,1
Gobierno Departamental de San Pedro	18.421	0,5
Gobierno Departamental de Concepción	1.249	0,0
Gobierno Departamental de Cordillera	7.658	0,2
Gobierno Departamental de Guairá	8.908	0,2
Gobierno Departamental de Caaguazú	15.213	0,4
Gobierno Departamental de Caazapá	17.985	0,5
Gobierno Departamental de Itapúa	12.169	0,3
Gobierno Departamental de Misiones	18.552	0,5
Gobierno Departamental de Paraguarí	5.609	0,1
Gobierno Departamental de Alto Paraná	22.719	0,6
Gobierno Departamento Central	7.695	0,2

Gobierno Departamental de Ñeembucú	8.178	0,2
Gobierno Departamental de Amambay	10.629	0,3
Gobierno Departamental de Canindeyú	15.909	0,4
Gobierno Departamental de Boquerón	19.803	0,5
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	20.171	0,5
Gobierno Departamental Presidente Hayes	13.771	0,4
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	12.127	0,3
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra	63.993	1,7
Instituto Paraguayo del Indígena	123	0,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	244.562	6,5
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	35.008	0,9
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	255	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	12.664	0,3
Dirección Nacional de Aduanas	31.051	0,8
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	75.665	2,0
Instituto Paraguayo de Artesanía	14	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	3.803	0,1
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	27.234	0,7
Instituto Forestal Nacional	9.771	0,3
Secretaría del Ambiente (SEAM)	2.867	0,1
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria	2.851	0,1
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	35.319	0,9
Dirección Nacional de Correos del Paraguay	4.954	0,1
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	8.667	0,2
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.573	0,0
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	84	0,0
Comisión Nacional de la Competencia	10	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial	3.746	0,1
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	1.272	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	166	0,0
Instituto de Previsión Social	1.750.551	46,8
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	363	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	15.998	0,4
Administración Nacional de Navegación y Puertos	11.582	0,3
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	1.634	0,0
Industria Nacional del Cemento	46.777	1,3
Crédito Agrícola de Habilitación	94.961	2,5
Fondo Ganadero	128	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	2.843	0,1
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	7	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	923.897	24,7

Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)	418	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	6.543	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Trabajo Social	103	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	780	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	1.474	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	1.061	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	4.830	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	8.143	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	10.582	0,3
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	781	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	4.209	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	2.234	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	1.773	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	4.835	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	1.130	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	1.854	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	3.606	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	7.679	0,2
Universidad Nacional del Este	8.083	0,2
Universidad Nacional de Pilar	5.259	0,1
Universidad Nacional de Itapúa	3.504	0,1
Universidad Nacional de Concepción	1.249	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	3.960	0,1
Universidad Nacional de Caaguazú	3.228	0,1
Universidad Nacional de Canindeyú	1.502	0,0
CUENTA CORRIENTE - DOLARES	774.794	1,5
Fondo Ganadero	6.162	0,8
Banco Nacional de Fomento (BNF)	64.120	8,3
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	704.366	90,9
Administración Nacional de Navegación y Puertos	146	0,0
CUENTA A PLAZO FIJO	36.432.459	68,9
Banco Central del Paraguay	36.427.459	100,0
Petróleos Paraguayos (PETROPAR)	5.000	0,0
BILLETES Y MONEDAS EXTRANJERAS	174	0,0
Banco Central del Paraguay	174	100,0
CUENTAS COMBINADAS	406.045	0,8
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	137	0,0
Dirección Nacional de Aduanas	78.683	19,4
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	35.368	8,7
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	55.720	13,7
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	11.877	2,9

Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	34.455	8,5
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	134.957	33,2
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.646	0,4
Crédito Agrícola de Habilitación	216	0,1
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	767	0,2
Fondo Ganadero	8.511	2,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	41	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	43.667	10,8
OTROS DEPOSITOS	3.357.776	6,3
Banco Central del Paraguay	3.357.771	100,0
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	5	0,0
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA	7.179.252	13,6
Corto Plazo	2.394.351	33,4
Banco Central del Paraguay	787.722	13,6
Banco Nacional de Fomento (BNF)	8.485	0,4
Instituto de Previsión Social	1.498.145	62,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	100.000	4,2
Largo Plazo	4.784.900	66,6
Instituto de Previsión Social	4.669.900	97,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	115.000	2,4
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA - M.E.	5.597	0,0
Corto Plazo	5.597	100,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	5.597	100,0
BONOS	1.348.077	100,0
CORTO PLAZO	73.241	5,4
Banco Central del Paraguay	58.241	79,5
Banco Nacional de Fomento (BNF)	15.000	20,5
LARGO PLAZO	1.274.836	94,6
Banco Central del Paraguay	157.290	12,3
Instituto de Previsión Social	1.090.630	85,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	21.916	1,7
Banco Nacional de Fomento (BNF)	5.000	0,4
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	13.265.111	100,0
Banco Central del Paraguay	5.026.402	37,9
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	180.679	1,4
Instituto de Previsión Social	1.066.039	8,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	6.991.991	52,7
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.D.)	68.089.920	100,0

1.11 Evaluación de Programas Públicos

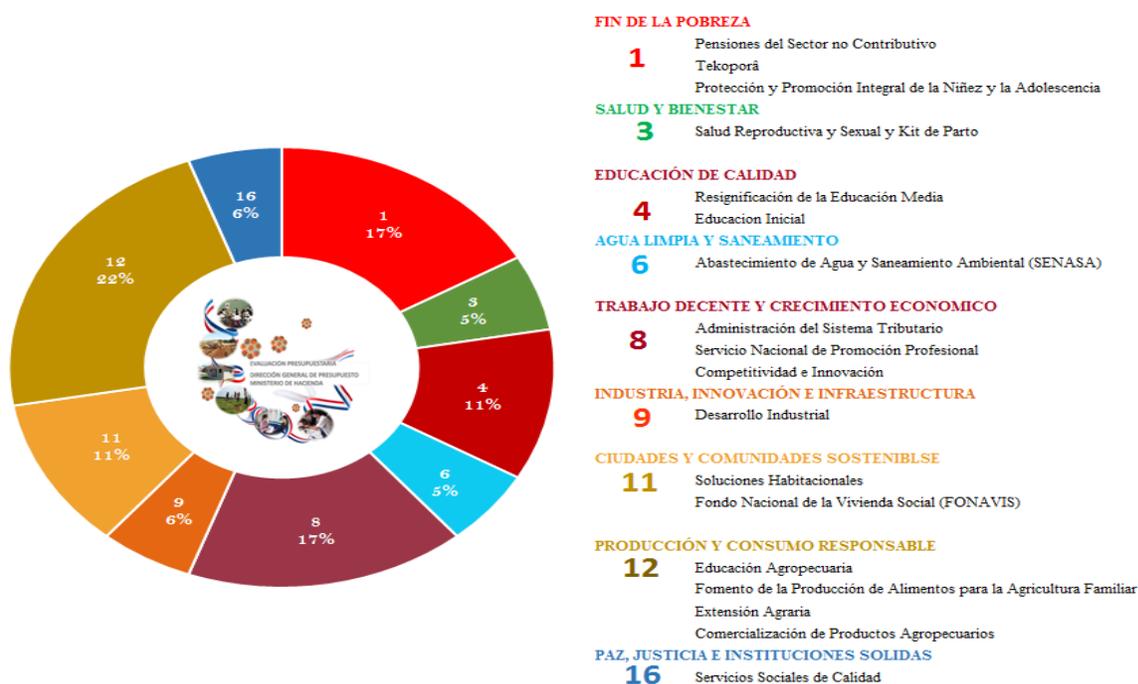
La Evaluación de Programas Presupuestarios es una de las herramientas que ha ganado un espacio importante en la gestión pública en los últimos años, pues con ello se ha podido determinar la congruencia entre los logros de los diferentes programas presupuestarios evaluados con respecto a los objetivos y metas trazados en el proceso de planificación.

De esta manera, lo que ha permitido la evaluación es la identificación de áreas de oportunidad en el diseño, proceso y eficiencia de las intervenciones que forman parte de las diferentes estrategias del Plan Nacional que se orientan hacia el desarrollo del Paraguay al 2030, como así también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Estos objetivos representan un verdadero reto para el país en términos de evaluación, pues se entiende que sin ella difícilmente se pueda obtener información sobre el cumplimiento de las metas y oportunidades de mejora para el cumplirlas eficientemente.

En este contexto, la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda ha impulsado la realización de las evaluaciones presupuestarias, que permiten la provisión de información gerencial más efectiva y oportuna para la toma de decisiones, y posibilitar un mayor grado de transparencia y rigurosidad de los criterios aplicados al proceso presupuestario.

En esta línea, a continuación, se exponen las principales evaluaciones que desde la DGP se han llevado a cabo en el periodo 2015/2016 asociadas con el cumplimiento de los ODS:



A partir de estas acciones, otros Organismos y Entidades del Estado se han interesado por el proceso evaluativo, siendo así que en el 2017 se tiene programado realizar 64 evaluaciones, las cuales se encuentran integradas en el Plan Anual de Evaluación liderado por la Dirección General de Presupuesto.

La información sobre las evaluaciones realizadas se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Hacienda en la siguiente dirección: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=250>

1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) transfirió a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) un importe de G. 32,9 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito Público y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que además están incluidas las transferencias en concepto de Deuda Flotante 2016, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2017, conforme a lo establecido en las normas legales vigentes.

Entre los OEE con mayor participación en el total de transferencia se encuentran: Ministerio de Hacienda (G. 10,2 billones), que incluye los programas de Transferencias a Gobiernos Departamentales y Municipalidades, Pago de la Deuda Pública y las Transferencias a Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Educación y Cultura (G. 4,5 billones), y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 3,9 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G. 40 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por la Ley N° 5.554 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016".

Cuadro N° 1.12.1

Transferencias realizadas a los OEE, Municipalidades y ONG (En miles de millones de guaraníes)

Denominaciones	Transferencia 2016	%
Organismos y Entidades del Estado	32.978	96,1
Municipalidades	1.295	3,8
Organismos No Gubernamentales	40	0,1
Total	34.313	100,0

En relación a los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2016, la cifra asciende a G 1,2 billones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades: Asunción (G. 86 mil millones), Salto del Guairá (G. 50 mil millones), Ciudad del Este (G. 29 mil millones).

Es importante mencionar que en las transferencias realizadas a las municipalidades se hallan incluidas los conceptos de: Royalties y Compensaciones, Canon Fiscal por Juegos de Azar, 15% de Impuesto Inmobiliario a Municipios de Menores Recursos, FONACIDE, entre otros.



II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2018

2.1 La Política Económica

2.1.1 Política Fiscal Pro Crecimiento Económico y Social

En los últimos cuatro años, Paraguay estuvo en el podio de los países con las mayores tasas de crecimiento en América Latina, este logro se refleja en la tasa de crecimiento promedio de 6,5%. Este notable resultado debe ser valorado, pues, en el mismo periodo los principales socios comerciales, Argentina y Brasil, ingresaron a una fase de recesión y contracción que pudo limitar el proceso de expansión económica de Paraguay. Además, los países de la región sin excepción fueron perjudicados por la fuerte caída de la cotización de sus principales productos de exportación, este escenario llevó a casi todas las economías a revisar a la baja sus pretensiones de aumentar o mantener el ritmo de su crecimiento.

Con certeza se puede afirmar que el crecimiento paraguayo no es fruto del azar o del buen desempeño de los países vecinos, sino es fruto de una mayor diversificación económica y de la política económica. La política fiscal ha impulsado la economía, mediante la reducción de gastos corrientes, el aumento de la inversión social e infraestructura física. Esto ha generado un ambiente propicio para las inversiones privadas, las cuales han crecido significativamente en los últimos años.

Paraguay necesita crecer a tasas aún mayores que le permita reducir aún más la pobreza y aumentar el bienestar de sus ciudadanos. El crecimiento económico de mediano y largo plazo será sostenido si y solo si, éste es respaldado por una mayor inversión privada y pública, tanto en capital físico (infraestructura) como humano (educación).

Una de las funciones del Estado es la provisión de infraestructura pública de alto impacto en la economía. Este tipo de inversión tiene la virtud de multiplicar la productividad de los diversos sectores económicos y a la vez de colaborar en la ampliación del nivel de producción potencial de la economía.

Al analizar la contribución del tamaño de gobierno al crecimiento económico desde una perspectiva contable se destaca el creciente aporte de la inversión pública en detrimento del consumo público. En el 2013, la inversión pública posee una nula participación, pero luego pasa a ser responsable directo del 9% y 7% de la tasa de crecimiento en los años 2015 y 2016, respectivamente.

De hecho, estimaciones realizadas por técnicos de la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda –que se mostrará más adelante en esta sección- indican que el crecimiento de la inversión pública ha permitido elevar el stock de infraestructura y elevar la producción tendencial de la economía. La virtud de este impacto es su sostenibilidad en el tiempo a diferencia de una política fiscal que estuviese enfocada en aumentar el gasto corriente cuyo efecto tiende a caducar en el corto plazo.

El avance de la inversión pública que fue financiado con recursos del ahorro externo (deuda pública externa) de una manera sostenible, ha permitido potenciar el efecto multiplicador sobre la economía y ha permitido liberar recursos del ahorro corriente para seguir con el aumento de la cobertura y beneficiarios de los programas sociales. Por lo que, no solo ha habido un mayor crecimiento económico mediante esta política fiscal, sino también una mejora en las condiciones sociales.

A pesar del inestable contexto regional que podría prevalecer en los próximos años, se prevé que Paraguay seguirá creciendo al 4,2% en el 2017 y al 3,9% en el 2018. Este crecimiento pronosticado, impulsado en parte por la política económica ejercida en los últimos años, permitirá la progresiva ampliación del espacio fiscal que a la vez servirá para acentuar la política de inversión pública en infraestructura y de inversión social.

2.1.2 Racionalización del Gasto Corriente y aumento de Programas Sociales

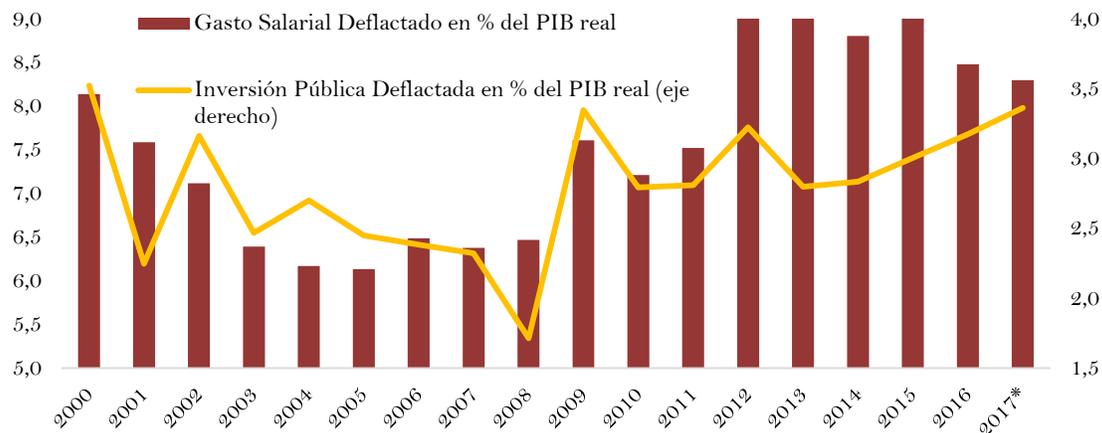
Un estado moderno además de preservar la sostenibilidad de sus finanzas debe insistir en la eficiencia del uso de los recursos públicos. Hace años se vienen implementando medidas de racionalización del gasto público que se enfocan a rubros de bajo impacto social y que generalmente están vinculados al quehacer cotidiano de la administración pública. Por ejemplo, en el 2014 se aprobó la imposición de límites en el gasto en equipamiento informático, papelería e insumos de oficina, combustibles y viáticos. En los años 2015 y 2016, se fomentó la racionalización del uso de los servicios básicos, la limitación de las remuneraciones adicionales, y la prohibición de compra de equipos de transporte. En el 2017, se sumó a este programa de racionalización la restricción en el gasto de los servicios de catering, y la imposición de límites en los servicios de salud (médico y odontológico) de los funcionarios públicos. El ahorro generado por la racionalización del gasto corriente en el periodo 2014-2017 fue de USD 119 millones, la mitad de esos recursos reservados corresponde a la restricción en la adquisición de equipos de oficina y en la compra de pasajes y recursos para viáticos.

Anteriores gestiones gubernamentales se caracterizaron por el aumento incesante del gasto salarial del sector público, cuyas tasas de crecimiento en casi todos los años superaron los dos dígitos. Sin embargo, en los últimos años se impuso como meta desde el 2013 la contención del gasto en salarios. A pesar de la inherente rigidez de este tipo de gasto, el gobierno logró atenuar el ritmo de crecimiento a tasas de crecimiento reales inferiores al 5% en los años 2014 y 2015, y, por primera vez en el 2016 se logró una contracción en términos nominales en este gasto. Esto es destacable considerando que en el periodo 2013-2017 se tuvieron tres aumentos del salario mínimo.

De hecho, la carga sobre la economía del gasto corriente (incluidas las transferencias) se redujo en 1% del PIB (USD 276 millones) en el 2016, lo cual se explica en gran medida por la baja de la carga del gasto salarial, el cual se redujo en 0,8% del PIB (USD 221 millones) en el mismo periodo.

Cuando se mira la evolución se puede ver la trayectoria de menor carga del gasto salarial de la Administración Central. Se ve una reducción de la carga real del gasto salarial hasta el 8,3% del PIB real en el cierre estimado para el 2017. Asimismo, se puede ver la trayectoria creciente de la inversión pública que se mencionará más adelante.

Gráfico N° 2.1.2.1
Gasto Público de la Administración Central



Fuente: Elaboración Propia. *Estimación de cierre.

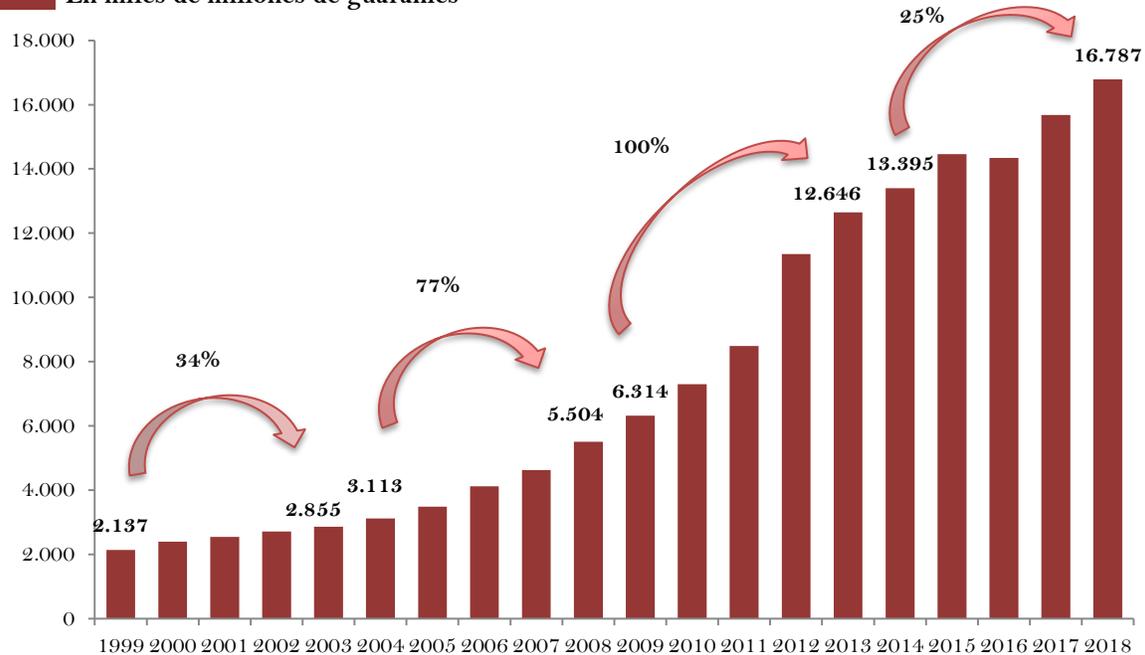
Se destaca que con la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la actual administración gubernamental logró reducir el crecimiento del gasto del gobierno en salarios. Mientras en el periodo 2008-2012 se tuvo un crecimiento del 100% en el gasto salarial, muy por encima de los ajustes del salario mínimo que alcanzaron 22% en dicho periodo, en el último periodo 2013-2017 solo se dio un aumento del 25% en el gasto salarial (incluyendo en esta última cifra el aumento contemplado en el proyecto del Presupuesto del próximo ejercicio fiscal), cuando en este periodo la variación acumulada del salario mínimo fue 21,6%.

Cuadro N° 2.1.2.1
Ajustes del salario mínimo
Variación en porcentajes

		Ajustes del Salario Mínimo (%)																		
Variación Acumulada		1999-2002 42%				2003-2007 45%				2008-2012 22%				2013-2017 21,6%						
Variación Anual		-	15	15	22	11	-	12	12	10	-	5	7	10	-	-	10	-	7,7	3,9

Fuente: Elaboración Propia.

Gráfico N° 2.1.2.1
Salarios del Sector Público financiados con Impuestos
En miles de millones de guaraníes



Fuente: Elaboración Propia. *Estimación de cierre.

La economía paraguaya, como todas las economías en desarrollo, tiene la obligación de combatir la pobreza que afecta a una parte importante de su población. La reestructuración del presupuesto a partir del año 2014 ha permitido destinar mayores recursos a programas sociales y a la construcción de viviendas dignas para familias de escasos recursos. En el periodo 2014-2017, el programa Tekoporã incorporó a más de 62 mil nuevas familias y el programa Adultos Mayores lo hizo a más de 92 mil beneficiarios directos. La ampliación de la cobertura de estos programas estuvo sustentada en el aumento de 174% de sus presupuestos efectivos. Este resultado demuestra el objetivo del gobierno de apoyar a los ciudadanos en la superación de la situación de pobreza.

Todo esto forma parte integral de una política económica que ha generado espacio fiscal en gastos corrientes para seguir expandiendo programas sociales, así como seguir utilizando recursos del crédito público para incrementar la inversión pública en infraestructura. A diferencia de periodos anteriores, cuando un menor nivel de ingresos fiscales llevaba a reducir estas inversiones sociales y físicas, en los últimos años se siguió apostando por el crecimiento de estas partidas.

Si en vez de apostar a los programas sociales el ahorro corriente se hubiera dirigido al pago del capital de la deuda pública, entonces deberían haberse eliminado los programas sociales. Sin los programas sociales la pobreza total en el 2016 hubiera aumentado en 1,5 puntos porcentuales y pasar del 28,9% observado al 30,4%. En términos absolutos, la falta de financiamiento de estos programas implicaría dejar en el desamparo a cerca de 800 mil personas (141 mil familias beneficiarias de Tekoporã y 162 mil beneficiarios del programa adultos mayores), de los cuales 75% estarían en las zonas rurales del país. Se puede decir que esta política fiscal ayudó a contener los niveles de pobreza y aumentar la inversión, como se verá más adelante, razón por la cual se denominó “política pro crecimiento económico y social”.

Las medidas de racionalización del gasto continuarán en el ejercicio 2018, según la planificación propuesta en el PGN 2018. Entre las medidas se destacan el menor gasto en compra de pasajes y asignaciones de viáticos, menor presupuesto en la adquisición de equipos de oficina y vehículos, entre otros. El ahorro estimado estaría en torno a los USD 43 millones.

2.1.3 Administración responsable del Crédito Público impulsa a la Inversión

La Administración Central responsable y eficiente del crédito público ha permitido que la inversión pública siga creciendo a tasas de dos dígitos en los últimos años. En el periodo 2014-2016 la inversión pública de la Administración Central creció en promedio 15,6% nominal anual, llegando al 2,9% del PIB en el 2016. De hecho, en el gráfico anterior sobre salarios e inversión se puede ver la trayectoria creciente de la inversión, que superaría el 3% del PIB real.

Gráfico 2.1.3.1
Desembolsos de la Deuda Pública
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia.

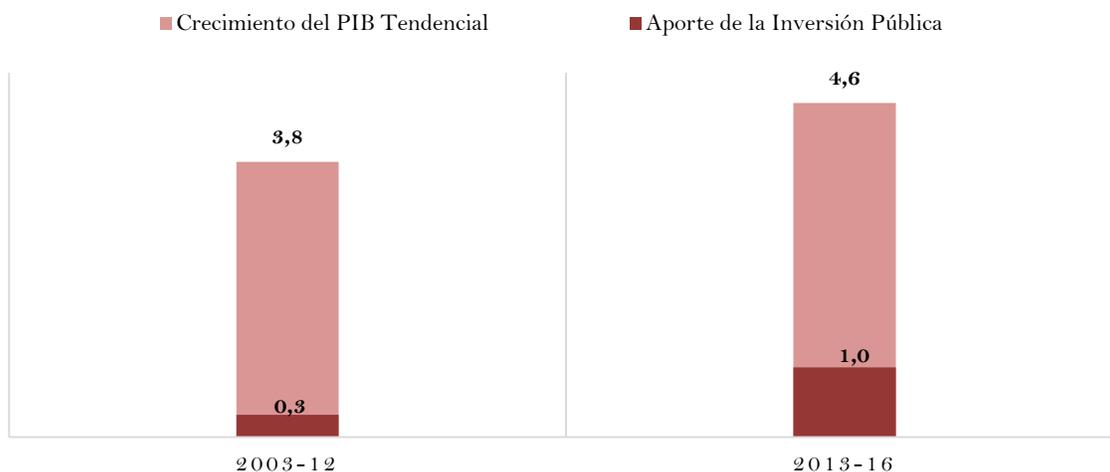
La inversión en infraestructura financiada con crédito público ha tenido un impacto significativo sobre el crecimiento económico. En ese sentido, se ha simulado el efecto de la mayor inversión pública sobre la acumulación del stock de capital físico de la economía y el efecto por esta vía sobre la tendencia del crecimiento económico de los últimos años⁶. La tendencia es una aproximación al crecimiento de largo plazo o crecimiento potencial de la economía.

En los últimos cuatro años (2013-2016) el promedio de la tasa de crecimiento del PIB de tendencia fue de 4,6% anual, lo cual es superior al promedio de 3,8% anual calculado en el periodo 2003-2012. Es importante mencionar que estos resultados surgen de aplicar la técnica Hodrick-Prescott, comúnmente utilizada por su simplicidad, para la extracción del componente de tendencia de la serie del PIB real (los detalles técnicos pueden ser vistos en el anexo 5.2). El PIB de tendencia es un concepto asociado a la oferta de bienes y servicios de la economía, y se caracteriza por evitar los movimientos cíclicos de corto plazo que provienen de la demanda interna y externa, de manera que los factores determinantes del PIB de tendencia son la fuerza laboral, el capital humano y el capital físico privado y público. En el caso particular de la inversión pública, este tipo de inversión será complementaria a la inversión privada cuando ésta provea de infraestructura relevante a la economía que el sector privado no puede ofrecer debido a su naturaleza de bien público. Esta complementariedad de las inversiones se verá reflejada en el impacto multiplicador del gasto público en

⁶ La explicación técnica del modelo utilizado está disponible en el anexo.

infraestructura sobre el PIB de tendencia. De acuerdo al análisis cuantitativo realizado, al descomponer la tasa de crecimiento promedio de 4,6% del PIB de tendencia se puede verificar que el 1% de la tasa de crecimiento fue producto del efecto de la inversión pública llevada a cabo en el mismo periodo. En cambio, en el periodo 2003-2012, la inversión pública tan solo aportó un 0,3% en la tasa de crecimiento promedio de 3,8% del PIB de tendencia.

Gráfico 2.1.3.2
Crecimiento tendencial y aporte a la inversión pública
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Y lo que es más importante que este mayor nivel de inversión y consecuente mayor nivel de stock de capital físico eleva de manera permanente la capacidad productiva de la economía, reduciendo costos logísticos y subiendo la productividad de la economía.

Se prevé la continuidad de esta política en el 2018, la inversión presupuestada equivale al 3,4% del PIB, una proporción sin precedentes en los últimos 15 años, lo cual muestra la postura del gobierno por una inversión de altos rendimientos a mediano y largo plazo. La inversión pública presentada en el PGN 2018 estará destinada principalmente a infraestructura pública (USD 625 millones) y educación (USD 129 millones). El objetivo de esta inversión es aumentar el capital físico y humano, los que constituyen las bases del desarrollo económico del país. El resto de la inversión pública se distribuye en los sectores de salud (USD 44 millones), en los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), PROCENCIA y otros (USD 42 millones), agricultura y justicia (cada una con USD 33 millones) y el resto de entidades (USD 147 millones). También, se tiene previsto la construcción de dos centros penitenciarios, uno en la ciudad de Emboscada con capacidad de albergar a 5.300 internos (USD 60 millones) y otro en Ciudad del Este con capacidad de albergar a más de 2.000 internos (USD 14 millones), estas inversiones permitirán mejorar las condiciones de seguridad, hacinamiento y derechos humanos para los reclusos.

La inversión pública prevista en el PGN 2018 será financiada por los recursos propios que fueron liberados debido al mayor espacio fiscal generado por la aplicación de políticas de racionalización del gasto público, así como por los recursos obtenidos por endeudamiento. Cabe resaltar que el monto de endeudamiento previsto en el PGN 2018 (USD 1.300 millones) será menor en USD 400 millones al previsto en el 2017, este menor nivel de deuda presupuestado no significa un menor nivel de inversión, sino que un mayor porcentaje de la inversión se financiará con recursos propios. Esto es muy relevante puesto que implica mayor nivel de inversión con recursos genuinos y con menores recursos del crédito público. De estos nuevos recursos, el

57% estaría destinado a inversión pública de alto impacto, el 24% a administración de la deuda, y el restante 19% a préstamos y aportes que el país debe realizar a las entidades multinacionales.

La buena gestión de las finanzas públicas junto a la decisión de mayor inversión en infraestructura pública es ampliamente valorada por el mercado internacional. Se destaca que, en la última emisión de bonos soberanos, el diferencial de rendimiento del bono del Estado paraguayo y el de los Estados Unidos fue el menor (spread 225bps) entre todas las emisiones ya realizadas y comparables con igual plazo de madurez (10 años). Además, desde junio de 2015 las tres agencias más importantes de calificación de riesgo internacional mantienen su recomendación de invertir en los bonos soberanos de Paraguay. Una de ellas califica a la deuda soberana del Estado paraguayo en un nivel que está a un paso del grado inversor, grado alcanzado por las economías más desarrolladas en el mundo. Finalmente, el menor rendimiento exhibido por los bonos soberanos en el mercado internacional confirma la alta demanda de inversores por este activo financiero, la que a su vez está motivada por la alta credibilidad que genera la política fiscal pro-crecimiento diseñada y ejecutada por el actual gobierno.

2.1.4 Fortalecimiento Institucional de la Política Fiscal

Esta política de inversión en infraestructura pública y de inversión en programas sociales se realizó dentro del marco de la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal (LRF). Efectivamente la LRF fue estrictamente cumplida en el 2016, con un déficit fiscal de la Administración Central del 1,4% del PIB y cumpliendo con las demás reglas cuantitativas de la citada Ley.

Para conseguir esto y dar prioridad a la inversión pública social y en infraestructura, se tuvo que reducir gastos superfluos lo cual permitió controlar estos cambios en la estructura del gasto dentro de los límites establecidos por la LRF. Haber conseguido esto ha fortalecido la percepción de credibilidad hacia la política fiscal por parte de los agentes económicos. El cumplimiento sistemático de la LRF apuntala el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal en el país, lo que a su vez se convierte en un requisito indispensable en cualquier proceso de desarrollo.

Asimismo, se sigue avanzado en la institucionalidad fiscal, con la creación del Consejo Fiscal Asesor (CFA) mediante el Decreto N° 6498/2016. Este Consejo contribuirá en la discusión y análisis de la política fiscal, emitiendo opiniones independientes, profesionales y objetivas. Paraguay avanza de esta manera en las mejores prácticas internacionales en materia fiscal, con una regla y política fiscal claramente definida en la Ley de Responsabilidad Fiscal, y ahora con la creación del CFA.

2.2 Evolución Económica del año 2017 y Perspectivas para el año 2018

Según el último informe del mes de julio del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁷ la economía mundial creció 3,2% en 2016, superando el pronóstico realizado en el mes de abril pasado, explicado por las revisiones realizadas a las cuentas nacionales que reflejaron mayores crecimientos en Irán e India. En lo que se refiere a las proyecciones del crecimiento de la economía mundial, se proyecta un crecimiento de 3,5% para el 2017, seguido de una expansión del 3,6% para el 2018.

Para las economías avanzadas, el FMI proyecta un crecimiento de 2% en 2017, y para el 2018 un crecimiento de 1,9%. En Estados Unidos se proyecta un crecimiento sostenido del 2,1% para los años 2017 y 2018, explicado por una revisión a la baja en comparación a los pronósticos presentados en abril que estimaban crecimientos para el 2017 y 2018 de 2,3% y 2,5%, respectivamente. Estos cambios en los pronósticos se

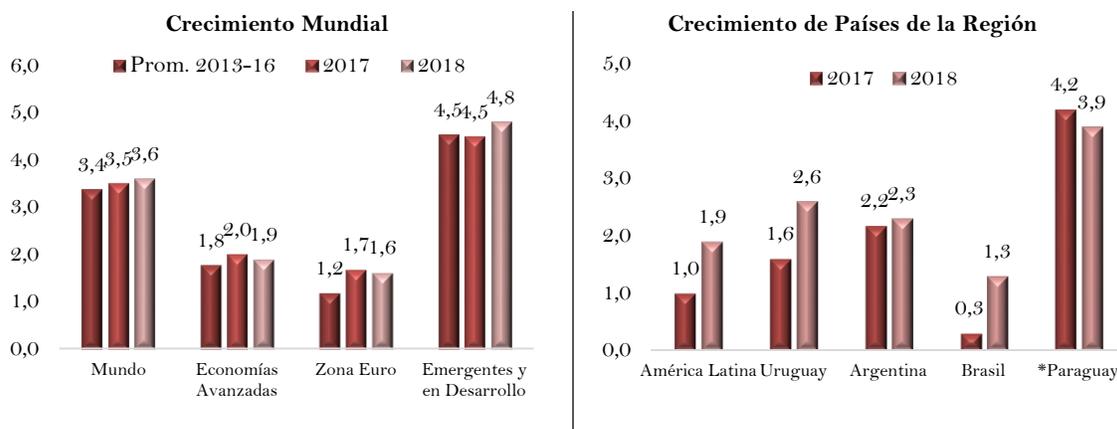
⁷ Perspectivas de la economía mundial. Actualización del informe WEO (julio 2017).

debieron a la debilidad en el crecimiento de la economía norteamericana durante el primer trimestre del presente año, sumado al supuesto de que la política fiscal de ese país no tendrá un comportamiento tan expansivo como se esperaba. Para la zona euro se ha presentado una actividad positiva a fin del año anterior y durante el primer trimestre de 2017, lo que ha llevado a una revisión al alza en el mes de julio pasado, del 1,7% al 1,9% para el 2017, debido en parte a que el crecimiento registrado durante el primer trimestre de año superó las expectativas para Alemania, España, Francia e Italia, debido a un impulso presentado en la demanda interna. Sin embargo, la salida del Reino Unido de la Unión Europea continúa generando incertidumbre en la confianza de los consumidores y las empresas, lo cual imprime un sesgo negativo sobre las perspectivas para la zona euro.

En cuanto a las economías emergentes y en desarrollo, luego de un crecimiento del 4,3% en 2016, también se han ajustado al alza las previsiones de crecimiento, con un crecimiento levemente superior de 4,6% para el 2017 y 4,8% en 2018. La mejora en las perspectivas se debe al repunte del grupo de países que son grandes importadores de materias primas, lo cual a su vez refleja la recuperación de las condiciones del grupo de países exportadores de commodities, quienes soportaron recesiones explicadas por la baja de los precios de las materias primas durante el periodo 2015-2016. El crecimiento de China se mantendrá en 6,7% para 2017, misma cifra presentada para 2016. Sin embargo, para el 2018 se estima una leve desaceleración, con un crecimiento del 6,4%. Las cifras para ambos años han sido revisadas con respecto al mes de abril debido a que se registró una mayor actividad económica a la esperada durante el primer trimestre del 2017, respaldada por la distensión de la política y las reformas del lado de la oferta en ese país. Igualmente, la cifra para el 2018 refleja la expectativa de postergación en el ajuste fiscal necesario por parte de las autoridades chinas con miras a alcanzar la meta de duplicar el PIB real de 2010 para el año 2020.

Para América Latina y el Caribe se estima una recuperación paulatina de la economía en 2017-18, tras sufrir una contracción en el 2016, en la medida de que Argentina y Brasil se vayan recuperando de la recesión. Para la región se han revisado a la baja las proyecciones en 0,1 puntos porcentuales en el mes de julio pasado, en este sentido se estima una débil recuperación con un crecimiento de 1,0% en 2017, el cual se incrementaría al 1,9% para el 2018. En cuanto al país más importante de la región que es Brasil, tras presentar una contracción del PIB del 3,6% en el 2016, se proyecta un crecimiento del 0,3% para el 2017 y de 1,3% en 2018. La recuperación más moderada del 2017 es consecuencia de que durante el primer trimestre del presente año el real brasileño presentó una depreciación debido a la incertidumbre política sumado a la debilidad de la demanda interna.

Gráfico N° 2.2.1
Perspectivas de Crecimiento Económico
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. * Proyecciones propias.

En el ámbito local, durante el primer trimestre del presente año nuestra economía se presentó con una fuerte dinámica y diversificación. Similarmente, la expansión económica fue también explicada por el lado del gasto, en gran parte por el incremento en la demanda interna, que corresponden al consumo y a la inversión. Por el lado de la oferta, el crecimiento del producto fue influenciado mayormente por la expansión de los sectores de servicios e inversión. En lo que se refiere al segundo trimestre, el crecimiento sería más moderado explicado en su mayor parte por factores de origen climático.

La previsión de crecimiento de la economía para el 2017 se mantiene en 4,2%, en línea con lo estimado por el BCP y por otras instituciones a nivel internacional. Sin embargo, cabe destacar que esta previsión es superior al crecimiento estimado el año pasado en el informe de Finanzas Públicas para el PGN 2017, que fue del 3,8%. El mejor desempeño del sector agrícola y una recuperación importante de la inversión y el consumo explican la mejora en la previsión de cierre para este año.

Al primer trimestre del 2017, el PIB real registró un crecimiento interanual del 6,6%. Desde el enfoque de la oferta, los sectores que tuvieron una mayor incidencia fueron liderados por el sector de comercio y servicios con un aporte del 2,7% al crecimiento, seguido por la industria y minería con el 1,7% y la construcción con un aporte similar a la agricultura del 0,8%. Por el lado de la demanda, el crecimiento fue impulsado mayormente por la formación bruta de capital fijo que alcanzó un crecimiento interanual del 30,1% y el consumo privado que registró un crecimiento del 3,5%. Con relación a las exportaciones netas, el año 2016 había tenido un crecimiento interanual de 17,7% explicado por el aumento en las exportaciones mientras que las importaciones se redujeron, lo que significó una contribución positiva al crecimiento del PIB de 2,2%. Esta coyuntura ha cambiado en lo que va del año, durante el primer trimestre de 2017 se registró una disminución en la variación interanual de las exportaciones netas de 3,4%, siendo además su contribución al crecimiento de solo el 0,5%.

Cuadro N° 2.2.1
PIB Trimestral - Contribución Sectorial al Crecimiento
(En porcentaje)

PIB - Oferta	2016				2017
	I	II	III	IV	I
Agricultura	0,6	0,4	0,3	0,5	0,8
Ganadería, forestal y pesca	-0,1	0,8	0,4	-0,1	0,2
Industria y minería	-0,2	1,0	0,8	0,7	1,7
Electricidad y agua	1,3	2,0	1,4	0,7	-0,1
Construcción	0,1	0,8	1,2	0,5	0,8
Comercio y Servicios	-0,2	0,9	0,8	0,8	2,7
Impuestos	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Producto Interno Bruto	1,5	6,3	5,3	3,4	6,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay - BCP

En relación a los indicadores mensuales de actividad, si bien la actividad fue importante en los primeros meses del año se ha desacelerado en el segundo trimestre. Al mes de junio de 2017, el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP) registró una variación interanual negativa del 0,3%, con lo cual durante el segundo trimestre se registra un crecimiento acumulado de solo el 0,7%, confirmando el menor ritmo de actividad económica esperada luego de haber registrado un crecimiento del 7,2% en el primer trimestre del año. Sin embargo, el crecimiento acumulado de enero a junio fue del 4,0% en relación al mismo periodo del año pasado. Considerando el IMAEP sin agricultura ni binacionales se ha observado también una leve desaceleración durante el segundo trimestre, con un crecimiento interanual promedio del 2,0%, por debajo de la tasa promedio del 9,0% registrada durante el primer trimestre. Por otro lado, el Estimador de Cifras de Negocios (ECN) registró un crecimiento interanual promedio del 4,5% durante el segundo trimestre, llegando con un crecimiento acumulado al mes de junio del 7,5%. Durante el segundo trimestre se destacaron incrementos interanuales promedio en los sectores comerciales de ventas de vehículos con un 16,5%, equipamiento del hogar con un 10,6%; seguido por hipermercados y distribuidoras (8,1%); y grandes tiendas (7,5%).

En ésta coyuntura, la inflación se ha mantenido baja y estable. Al mes de junio de 2017, la inflación interanual fue del 2,9% y la acumulada llegó al 2,0%, ubicándose por debajo del rango meta del BCP. Las medidas de inflación subyacentes IPC(X) e IPC(X1) registraron un incremento interanual de 4,6% y 5,3% respectivamente. Las bajas cifras de inflación se deben principalmente al desempeño positivo de la economía en lo que va del presente año, y la disminución en los precios en alimentación, transporte y bienes duraderos.

Con relación al tipo de cambio con respecto al dólar americano, tras cerrar el primer semestre del año con un nivel promedio de G. /USD 5.614, se ha dado una apreciación del guaraní frente al dólar de 1,5% con respecto al primer semestre del 2016. Esta tendencia se mantiene y en el mes de junio de 2017, se observó que la cotización de la moneda nacional con respecto al dólar americano llegó a G. 5.582; nivel por debajo al registrado en junio del año anterior de G. 5.639 por dólar americano. Con relación a las demás monedas de la región, en su mayoría han registrado una apreciación con respecto al dólar durante el primer semestre del año, el real brasileño se apreció en promedio 14,4%, el peso uruguayo 9,6% y el peso chileno 4,4%, sólo el peso argentino se depreció 9,7% con respecto al dólar.

Cuadro N° 2.2.2
Variables Macroeconómicas

Variables Macroeconómicas	2016 ^a	2017 ^b	2018 ^b
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	4,1	4,2	3,9
Producto Interno Bruto Nominal	9,6	8,2	8,0
Deflactor del PIB	5,3	3,9	4,0
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	3,9	3,5	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (millones USD)	-5,1	15,2	6,3
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	8,9	0,5	3,9
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	155.603	168.411	181.897
PIB Nominal (millones de USD)	27.662	29.544	30.714
Deflactor del PIB	5,1	5,3	5,6
Importaciones Reg. de Bienes (millones de USD)	9.042	10.417	11.076
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	5.671	5.700	5.922

a/Datos preliminares. b/ Proyecciones. 1/PIB con Binacionales.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el Paraguay indican un tipo de cambio promedio de G. 5.700 por dólar para el cierre del 2017, lo que se traduce en una leve depreciación del guaraní frente al dólar americano del 0,5% con respecto al tipo de cambio promedio del 2016. En este sentido, si bien el guaraní se ha apreciado con respecto al dólar durante el primer semestre del año, se espera que la tendencia cambie en la segunda mitad del año, debido a los factores estacionales del mercado cambiario, ya que el segundo semestre es el periodo de mayor demanda de la moneda norteamericana. La política cambiaria flexible, una inflación baja, buenas perspectivas de exportación agrícola y fuertes niveles de reservas son los fundamentos de esta evolución esperada del tipo de cambio.

En cuanto a las importaciones se proyecta un incremento del 15,2% para el cierre del 2017 con respecto al año 2016, año en que las importaciones de bienes registrados alcanzaron un monto de USD 9.042 millones, representando una caída del 5,1% con respecto al 2015. En lo que va del año, al cierre del primer semestre las importaciones acumuladas registraron un fuerte crecimiento del 24,5%, esta recuperación de las importaciones está influenciada por el incremento en la importación de bienes de capital debido a los mayores niveles de inversión y el mayor nivel de consumo de bienes. Para finales del año se estima que la tasa de crecimiento vaya desacelerándose para cerrar el año en un nivel en torno a USD 10.417 millones.

En lo que respecta al año 2018, se proyecta un crecimiento de la economía en torno al 3,9%, lo cual sería un ritmo de crecimiento de tendencia para el mediano plazo. Este escenario, considera unas condiciones climáticas normales para el sector agrícola que permitan el normal rendimiento de los principales rubros agrícola, manteniéndose asimismo la dinámica que los sectores de la construcción y el sector de comercio y servicios viene mostrando. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, se estima una inflación del 4,0% y una depreciación de la moneda del 3,9%, con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2017. Por último, se espera que las importaciones registradas de bienes en dólares, presenten un incremento del 6,3% en relación al 2017 manteniendo un nivel en torno a USD 11.076

millones. La mejora en las perspectivas para Brasil en el 2018, y una recuperación de los niveles de inversión sustentarían el repunte de las importaciones.

2.3 Proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2017

La proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2017 se realiza teniendo en cuenta las proyecciones macroeconómicas para este año, y las tendencias observadas en la ejecución presupuestaria correspondiente al periodo enero-julio de 2017. Al respecto, en el siguiente cuadro se puede observar la situación financiera de la Administración Central a Julio de 2017:

Cuadro N° 2.3.1

Administración Central – Ejecución Presupuestaria Ene-Julio 2017 Vs. Ene-Julio 2016 (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución	Ejecución	% de Var.
	Enero-Julio 2016	Enero-Julio 2017	
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	15.511,3	16.897,4	8,9
Ingresos tributarios	11.113,8	12.236,1	10,1
Contribuciones sociales	1.192,2	1.164,8	-2,3
Donaciones	845,6	521,2	-38,4
Otros ingresos	2.359,7	2.975,2	-26,1
GASTO TOTAL OBLIGADO	14.505,3	15.180,9	4,7
Remuneración a los empleados	7.082,3	7.380,3	4,2
Uso de bienes y servicios	1.345,8	1.373,6	2,1
Intereses	856,8	736,0	-14,1
Donaciones	2.581,5	2.751,9	6,6
Prestaciones sociales	2.206,7	2.401,4	-8,8
Otros gastos	432,2	537,6	24,4
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1.006,1	1.716,5	70,6
Adquisición neta de activos no financieros	2.093,5	2.560,9	22,3
Préstamo neto / endeudamiento neto	-1.087,5	-844,4	-22,4

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En los siete primeros meses de 2017, los Ingresos Totales han crecido 8,9% nominal, mientras que el Gasto Total Obligado ha crecido un 4,7% nominal comparado con las erogaciones del mismo periodo, pero del año 2016.

Esta combinación de Ingreso Total Recaudado y Gasto Total Obligado ha determinado que la partida de resultado Balance Operativo Neto haya tenido una variación positiva de 70,6% entre enero-julio de 2016 y enero-julio 2017, lo que permitió que, a pesar del aumento del 22,3% de la inversión física en 2017, el déficit de los siete primeros meses de 2017 sea inferior a lo registrado en el mismo periodo del año 2016.

En materia de ingresos tributarios, se observa que los mismos han aumentado a una tasa nominal del 10,1%, una tasa de crecimiento mayor que la tasa de crecimiento del producto, por lo que se podría esperar que al

cierre del Ejercicio Fiscal 2017 la presión tributaria aumente ligeramente con respecto a lo observado en el 2016.

En materia de gastos en servicios personales, cabe destacar que, en los siete primeros meses de 2017 los gastos salariales aumentaron en un 4,2%, siendo que la tasa de crecimiento de dicha partida de gasto en el 2016 fue de -0,04%. Esta aceleración del gasto en servicios personales es resultado de la equiparación del salario de servidores públicos que ganaban por debajo del salario legal mínimo vigente, el aumento concedido a docentes y fuerzas públicas, y el hecho de que parte del salario de las fuerzas públicas esta expresado en términos del salario mínimo legal vigente.

Dada la evolución observada en el periodo enero-julio, el plan financiero vigente, y las perspectivas sobre cómo se comportaría la economía en el resto del año, se han proyectado el ingreso, gasto y resultado correspondientes al cierre del ejercicio fiscal 2017:

Cuadro N° 2.3.2

Administración Central – Proyección de Ingresos 2017 vs. Cierre 2016 (En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Cierre 2016	% PIB	Proyección 2017	% de Variación	% PIB
Ingresos tributarios	19.476,5	12,5%	21.296,7	9,3%	12,6%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.412,0	2,8%	4.831,7	9,5%	2,9%
Impuestos sobre los bienes y servicios	13.057,9	8,4%	14.139,8	8,3%	8,4%
Impuestos sobre el valor agregado	10.459,2	6,7%	11.139,1	6,5%	6,6%
Impuestos selectivos	2.598,7	1,7%	3.000,7	15,5%	1,8%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.645,0	1,1%	1.951,0	18,6%	1,2%
Otros impuestos	361,6	0,2%	374,3	3,5%	0,2%
Contribuciones sociales	1.969,5	1,3%	2.324,1	18%	1,4%
Donaciones	1.351,1	0,9%	941,2	-30,3%	0,6%
Otros ingresos	5.638,9	3,6%	5.600,1	-0,7%	3,3%
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	28.436,0	18,3%	30.162,1	6,1%	17,9%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Con relación a los Ingresos Totales, se espera que los mismos cierren el Ejercicio Fiscal 2017 con un crecimiento nominal acumulado del 6,1%, con lo que los Ingresos Totales representarían el 17,9 por ciento del producto interno bruto, un nivel menor a lo observado en el Ejercicio Fiscal 2016.

En materia de Ingresos Tributarios, se espera que los mismos aumenten en un 9,3% nominal, un desempeño mejor que los 7,7% de crecimiento observado en el 2016, con lo que la presión tributaria se ubicaría en 12,6% del PIB.

En cuanto a los ingresos en concepto de donaciones, se espera una desaceleración de los mismos dado que ya no se dispondrían en este Ejercicio Fiscal de los USD 60 millones adicionales que se tuvieron en el mes de febrero de 2016 por la licitación de la línea 4G y tampoco se tendrán las transferencias provenientes de las empresas públicas.

La partida denominada Otros Ingresos incluye las transferencias de regalías y compensaciones de Itapúa y Yacyretá al Tesoro y otras partidas tales como el canon fiscal, tasas judiciales, tasas por registro del automotor, estampillas postales, etc. Las estimaciones indican que esta partida estaría disminuyendo en 0,7% nominal en el 2017.

Con referencia al Gasto Total Obligado se espera que la tasa de crecimiento del 4,7 por ciento observada al mes de julio de 2017 se incremente al 5,3% a fines del 2017 debido a que se espera una leve aceleración del gasto en servicios personales y el gasto en el pago de intereses de la deuda.

Cuadro N° 2.3.3

Administración Central – Proyección de Gastos 2017 vs. Cierre 2016 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Cierre 2016	% PIB	Proyección 2017	% de Variación	% PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	26.147,6	16,8%	27.544,8	5,3%	16,4%
Remuneración a los empleados	13.188,2	8,5%	13.974,2	6,0%	8,3%
Uso de bienes y servicios	2.442,2	1,6%	2.391,7	-2,1%	1,4%
Intereses	1.151,4	0,7%	1.090,0	-5,3%	0,6%
Externa	902,1	0,6%	901,6	-0,1%	0,5%
Interna	249,4	0,2%	188,4	-24,4%	0,1%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0%
Donaciones	4.416,6	2,8%	4.748,2	7,5%	2,8%
Prestaciones sociales	4.067,3	2,6%	4.428,1	8,9%	2,6%
Otros gastos	881,8	0,6%	912,6	3,5%	0,5%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Se estima que al cierre del 2017 la inversión física tendría un incremento nominal del 14,7 por ciento, lo que permitiría cerrar el año con inversiones equivalentes al 3,1% del producto interno bruto. Las previsiones de crecimiento de la Inversión (Adquisición Neta de Activos no Financieros) se realizaron en base a lo ejecutado al primer semestre de 2017, las proyecciones de desembolsos de organismos multilaterales, y los saldos de bonos soberanos a transferirse a las diversas entidades.

Cuadro N° 2.3.4

Administración Central – Proyección de Resultado 2017 vs. Cierre 2016 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Cierre 2016	% del PIB	Proyección 2017	% de Variación	% del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2.288,5	1,5%	2.617,3	14,4%	1,6%
Adq. Neta de Activos no Financieros	4.502,8	2,9%	5.166,7	14,7%	3,1%
Activos fijos	4.461,9	2,9%	5.137,2	15,1%	3,1%
Otros activos	40,9	0,0%	29,5	-27,7%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(2.214,3)	-1,4%	(2.549,4)	15,1%	-1,5%

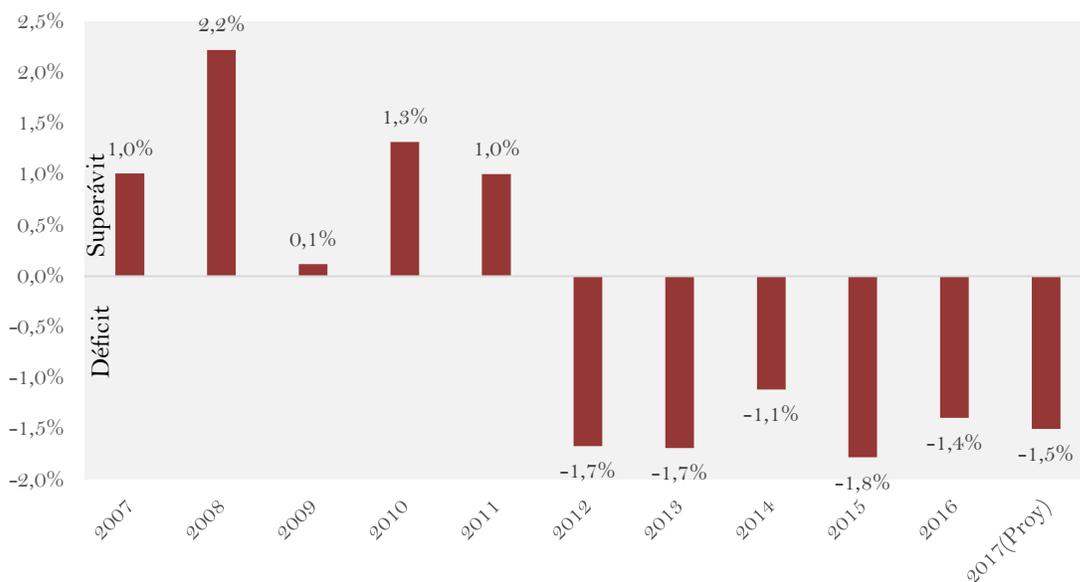
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Dada las estimaciones de que el Balance Operativo Neto del 2017 se ubicaría en 1,6% del Producto Interno Bruto, y que la inversión física sería equivalente al 3,1% del PIB, se tiene que el posible cierre del Ejercicio 2017 para la Administración Central sería un Endeudamiento Neto (déficit) del 1,5% del producto.

Si se incorpora el resultado estimado para el año 2017 en perspectiva con datos observados en periodos anteriores, se observa lo siguiente:

Gráfico N° 2.3.1

Administración Central – 2007 al 2016 y Proyección de Resultado 2017.
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018

El PGN 2018 se destaca por ser el último presupuesto a ejecutarse por el Gobierno actual y el primero a ser ejecutado por el Gobierno que asuma en agosto de 2018. En esa línea, el PGN 2018 se sustenta en la eficiencia y la sostenibilidad financiera, buscando cumplir los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”*, el cual se encuentra alineado a los *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*.

EL PGN 2018 tiene por objetivo la racionalización del gasto público y la priorización de sectores vulnerables destinando mayores recursos a salud, educación y a los programas sociales que tienen alto impacto en mejorar las condiciones de vida de las personas. Así también, buscar generar espacio fiscal para realizar inversiones que impacten positivamente en el crecimiento económico.

En este marco, se han establecido los principales indicadores fiscales del PGN del Ejercicio 2018. En la primera parte se analizan los indicadores correspondientes a la Administración Central, y posteriormente se evalúan los correspondientes al Sector Público en su conjunto.

2.4.1 Administración Central

2.4.1.1 Estimación de Ingresos

El proyecto de presupuesto 2018 para la Administración Central incluye una previsión de ingresos totales de G. 36.534 mil millones, monto superior en un 9,9% a los ingresos totales del presupuesto vigente al 30 de junio de 2017. Se estima para el 2018 una recaudación impositiva de G. 23.161,6 mil millones que representan un incremento del 11,9% con respecto a los ingresos tributarios presupuestados para el año 2017. Vale mencionar que la previsión de ingresos tributarios con respecto al cierre fiscal esperado para el 2017 resulta en un crecimiento del 8,8% nominal.

Expresados como porcentaje del PIB, los ingresos totales presupuestados para el año 2018 son equivalentes al 20,1 por ciento del producto.

La presión tributaria del presupuesto del año 2017 es equivalente al 12,3% del producto y según el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018, la recaudación tributaria representaría el 12,7% del PIB.

Cuadro N° 2.4.1.1.1

Administración Central – Ingresos del PGN 2017 y PGN 2018.

(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017 al 30/VI/17	% del PIB	PGN 2018	% de Variación	% del PIB
Ingresos tributarios	20.704,5	12,3%	23.161,6	11,9%	12,7%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.656,5	2,8%	4.885,2	4,9%	2,7%
Impuestos sobre los bienes y servicios	13.800,5	8,2%	15.346,7	11,2%	8,4%
Impuestos sobre el valor agregado	11.063,3	6,6%	12.534,4	13,3%	6,9%
Impuestos selectivos	2.737,2	1,6%	2.812,3	2,7%	1,5%
Otros impuestos sobre bienes y servicios	2,0	0,0%	260,0	12837,5%	0,1%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.051,1	1,2%	2.059,6	0,4%	1,1%
Otros impuestos	194,5	0,1%	610,1	213,7%	0,3%
Contribuciones sociales	2.490,1	1,5%	2.968,7	19,2%	1,6%
Donaciones	1.557,1	0,9%	2.057,1	32,1%	1,1%
Otros ingresos	8.478,0	5,0%	8.346,7	-1,5%	4,6%
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	33.229,7	19,7%	36.534,0	9,9%	20,1%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.4.1.2 Asignación de Gastos

En términos nominales se puede observar que en el PGN 2018 se asigna a la Administración Central un total de gastos por un valor de G. 33.102,8 mil millones, que representan un incremento del 8,1% con respecto al presupuesto vigente al mes de junio del año 2017. En términos del PIB la asignación de gastos del PGN 2017 representa el 18,2% del PIB, mientras que para el PGN 2018 los gastos expresados como mantienen la misma proporción.

Una de las partidas que se destacan en el Presupuesto corresponde a las remuneraciones a los empleados, la misma tiene en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018 un incremento nominal moderado de 7,7% con

respecto al presupuesto vigente al mes de junio de 2017, y en términos del PIB, la política de contención del gasto en servicios personales permitiría que esta partida se mantenga en la proporción del 8,6% del PIB para el PGN 2018.

Cuadro N° 2.4.1.2.1

Administración Central – Ingresos del PGN 2017 y PGN 2018.

(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017 al 30/VI/17	% del PIB	PGN 2018	% de Variación	% del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	30.614,1	18,2%	33.102,8	8,1%	18,2%
Remuneración a los empleados	14.468,7	8,6%	15.581,3	7,7%	8,6%
Uso de bienes y servicios	3.182,5	1,9%	3.520,0	10,6%	1,9%
Intereses	1.364,9	0,8%	1.672,3	22,5%	0,9%
Externa	1.102,7	0,7%	1.218,3	10,5%	0,7%
Interna	262,2	0,2%	454,1	73,2%	0,2%
Donaciones	5.551,7	3,3%	4.801,6	-13,5%	2,6%
Prestaciones sociales	4.961,6	2,9%	5.576,0	12,4%	3,1%
Otros gastos	1.084,6	0,6%	1.951,5	79,9%	1,1%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.4.1.3 Resultados

El balance operativo neto (ingresos menos gastos) del PGN 2018 representa una brecha positiva del 1,9% del producto, en comparación a los 1,6% del PIB del presupuesto 2017, lo cual significa que seguirá la política de ahorro fiscal en gastos de funcionamiento.

Por otra parte, el endeudamiento neto de la Administración Central equivalente al 2,5% del producto en el PGN correspondiente al 30 de junio de 2017 se reduce al 1,5% del PIB para el PGN 2018, lo cual se encuentra en línea con lo esperado en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Cuadro N° 2.4.1.3.1

Administración Central – Partidas de Resultado del PGN 2017 y PGN 2018

(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

	PGN 2017 al 30/VI/17	% del PIB	PGN 2018	% de Variación	% del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2.615,6	1,6%	3.431,3	31,2%	1,9%
Adq. Neta de Activos no Financieros	6.896,5	4,1%	6.247,7	-9,4%	3,4%
Activos fijos	6.845,2	4,1%	6.172,0	-9,8%	3,4%
Otros activos	51,3	0,0%	75,4	46,9%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(4.280,9)	-2,5%	(2.816,2)	-34,2%	-1,5%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

2.4.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2018 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal

La Ley N° 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal, busca preservar la estabilidad macroeconómica, mantener la sostenibilidad fiscal, y contener las presiones para el aumento del gasto corriente.

El capítulo I de la Ley 5098/2013, específicamente su artículo 7° establece tres reglas fiscales que se deben observar para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación:

1. Que el déficit de la Administración Central, incluidas las transferencias, no sea mayor que el 1,5% del producto interno bruto
2. Que el incremento real anual del gasto corriente primario del Sector Público no sea mayor que el 4%, y
3. Que el porcentaje de aumento salarial de los funcionarios públicos no sea mayor que el aumento porcentual del salario mínimo vital.

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2018 presentado por el Poder Ejecutivo establece un déficit fiscal del 1,5% del PIB para la Administración Central, el incremento otorgado al gasto corriente primario del sector público no es superior al 4% real, y no se han establecido incrementos salariales por encima del aumento que el salario vital mínimo y móvil vigente ha tenido en el año 2017.

La previsión de recursos para las asignaciones por salario profesional docente en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias se determinará en función de la carrera docente y de las demás capacitaciones a ser comprometidas por los docentes públicos. Esto será una re-categorización de los docentes, lo cual no significa un aumento generalizado.

Otro capítulo importante de la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal es el Capítulo II, cuyo artículo 10° establece que junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto se debe remitir al Congreso Nacional la programación fiscal plurianual consolidada de tres años, exigiendo entre otros, que en dicho periodo de tiempo el resultado fiscal de la Administración Central no supere un déficit promedio del 1% del PIB.

La programación fiscal plurianual 2018-2020 que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2018, muestra que el déficit promedio de la Administración Central en el periodo previamente citado es del orden del 1% PIB.

2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2018

El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2018 comprende el Gobierno General y las entidades públicas financieras y no financieras. Es necesario mencionar, que es de uso habitual incorporar dentro del Gobierno General a los gobiernos municipales, pero en el caso de este Informe de las Finanzas Públicas 2018, no se incluyen a los gobiernos municipales, debido a que el presupuesto de dichos gobiernos locales no forma parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2018.

En el siguiente cuadro se puede observar la contribución de cada sector al resultado fiscal del proyecto de presupuesto del Sector Público.

Cuadro N° 2.4.2.1
El Sector Público del PGN 2018 por Sectores Componentes
 (En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	36.534,0	46.120,3	58.762,7	60.329,9
Gastos Total	33.102,8	40.949,8	50.879,5	51.261,6
Balance Operativo Neto	3.431,3	5.170,5	7.883,3	9.068,3
Adquisición Neta de Activos No Financieros	6.247,4	8.091,1	10.492,7	10.638,1
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(2.816,2)	(2.920,5)	(2.609,4)	(1.569,8)

Observación: Datos consolidados.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Si las cifras del Sector Público 2018 se expresan como porcentaje del PIB, se obtiene el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2.4.2.2
El Sector Público del PGN 2018 por Sectores Componentes
 (En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	20,1	25,4	32,3	33,2
Gastos Total	18,2	22,5	28,0	28,2
Balance Operativo Neto	1,9	2,8	4,3	5,0
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3,4	4,4	5,8	5,8
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1,5)	(1,6)	(1,4)	(0,9)

Observación: Datos consolidados.

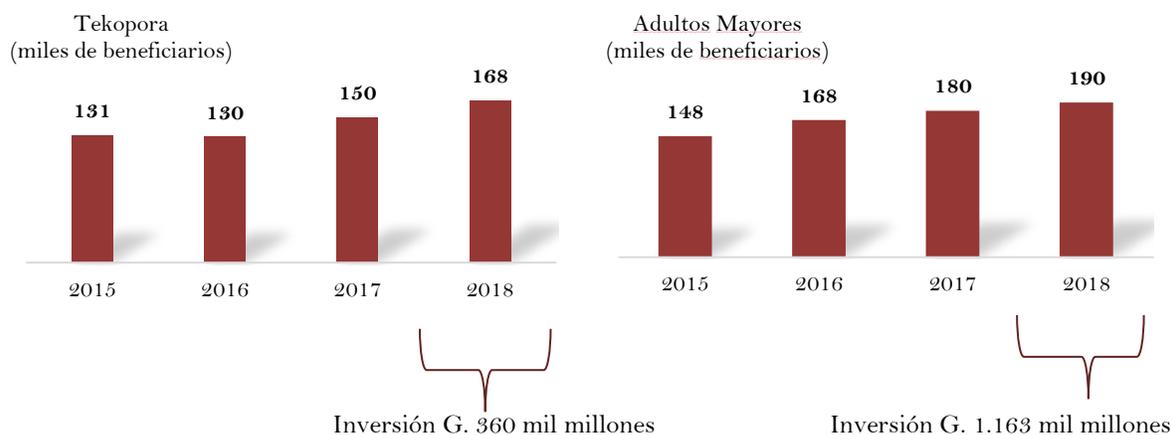
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Como puede observarse en los cuadros precedentes, el endeudamiento neto del Sector Público presupuestado para el ejercicio fiscal 2018 se inicia con un 1,5% del PIB a nivel de la Administración Central, y aumenta a nivel del Gobierno General al 1,6% del PIB. Al incorporarse las cifras presupuestadas para las empresas públicas, el déficit se reduce al 1,4% del PIB, y finalmente al llegar a las cifras del Sector Público incluyendo las partidas de ingresos y gastos de las entidades financieras oficiales el déficit queda en 0,9% del PIB.

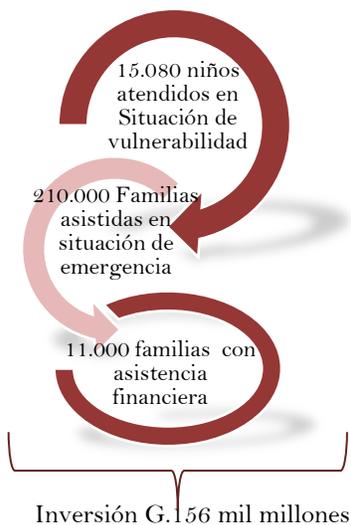
2.4.3 Nuevas Iniciativas de Políticas del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018

El Presupuesto General de la Nación 2018 apunta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando así que los recursos públicos se inviertan con eficiencia en aquellos sectores en donde el país más lo requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento, al empleo y por sobre todo a la reducción de la pobreza.

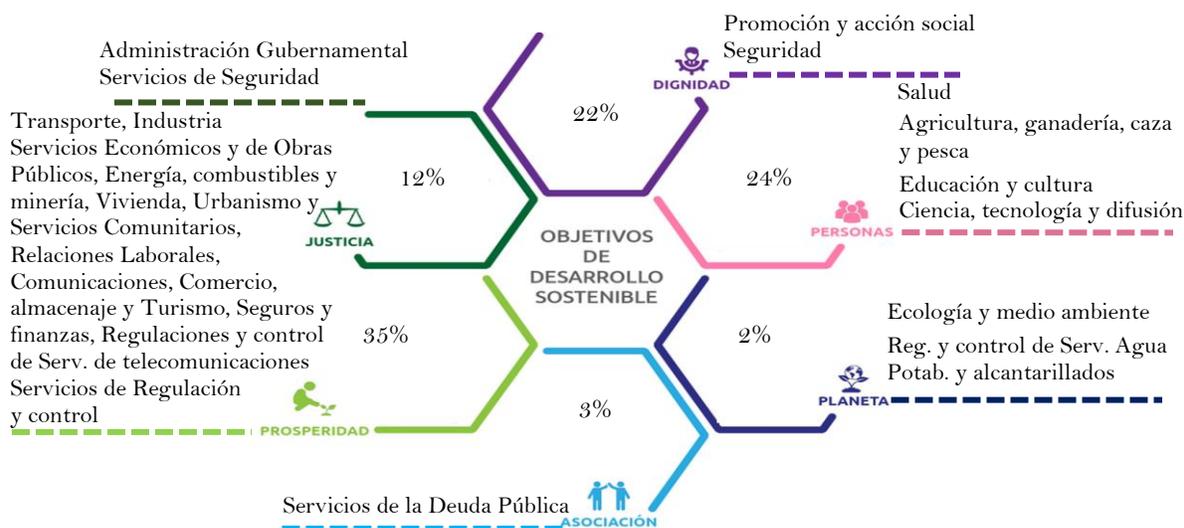
En ese contexto, la priorización del objetivo 1 “Fin de la Pobreza” es una muestra clara de lo que se pretende, pues para ello se tiene previsto ampliar los beneficiarios del programa Tekoporã permitiendo así llegar a 168 mil familias en situación de pobreza. Asimismo, se prevé una amplia cobertura de las personas pobres o vulnerables que facilite un crecimiento inclusivo y sostenible, y para ello se seguirá brindando una mejor calidad de vida a los adultos mayores ampliando las pensiones a 190 mil.



De manera similar, para la atención a niños y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad se prevé abarcar 15.080 niños y adolescentes para brindarle garantía de sus derechos a vivir y desarrollarse en una familia.



En este marco, cabe mencionar que el Presupuesto General de la Nación 2018 se ha elaborado considerando tanto la eficiencia como la calidad del gasto público y fortaleciendo así la planificación, es decir, eliminando gastos superfluos y estableciendo prioridades, enfocándose de esta manera a lo siguiente:



2.5 Prioridades del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018

La Prioridad del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 puede ser visualizada a través de la distribución del gasto por sectores; en este sentido, se prioriza los servicios sociales como Salud, Educación, Promoción y Acción Social y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.

La clasificación funcional del gasto permite analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública. Como se puede ver en el Cuadro 2.5.1, desde el año 2012 la Administración Central concentra la mayor parte de sus erogaciones en los servicios sociales.

Para el ejercicio fiscal 2018 el Proyecto del Presupuesto General de la Nación cuenta con una asignación de créditos presupuestarios a Servicios Sociales que asciende a G. 23,8 billones de un total en la Administración Central que asciende a G. 42,1 billones. Esto representa el 57 % del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 de la Administración Central, denotando de esta manera la prioridad del sector social en la política presupuestaria.

Cuadro N° 2.5.1
Administración Central - Clasificación
(En miles de millones de guaraníes)

Función	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^{a)}	2018 ^{b)}
Administración Gubernamental	8.534	3.576	4.181	3.997	3.832	4.428	4.479
Servicios de Seguridad	2.849	3.196	3.599	3.925	3.825	4.417	4.984
Servicios Sociales	12.727	13.999	15.439	17.187	18.165	22.393	23.827
Servicios Económicos	2.201	2.760	4.376	4.687	4.400	6.064	5.341
Servicios de la Deuda	1.506	1.406	1.787	2.221	3.198	3.557	3.499
Servicios de Regulación y Control	0	0	0	4	28	35	34
Total	27.818	24.936	29.382	32.022	33.447	40.894	42.164

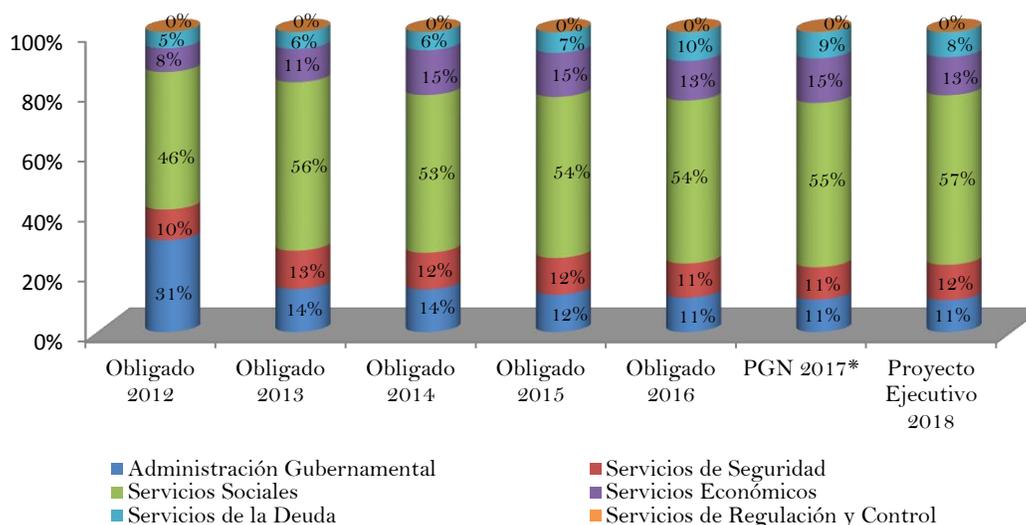
Incluye Transferencias Consolidables

Fuente: Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF).

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 2.5.1 permite observar que desde el 2012 al 2016 la ejecución presupuestaria de los Servicios Sociales tuvo una participación promedio del 52,4% en el presupuesto ejecutado.

Esta estructura del gasto sufrió una disminución en el año 2012 del 46%, repuntando para los siguientes años. Asimismo, para el Ejercicio Fiscal 2017 se prevé un leve aumento en la participación del gasto social.

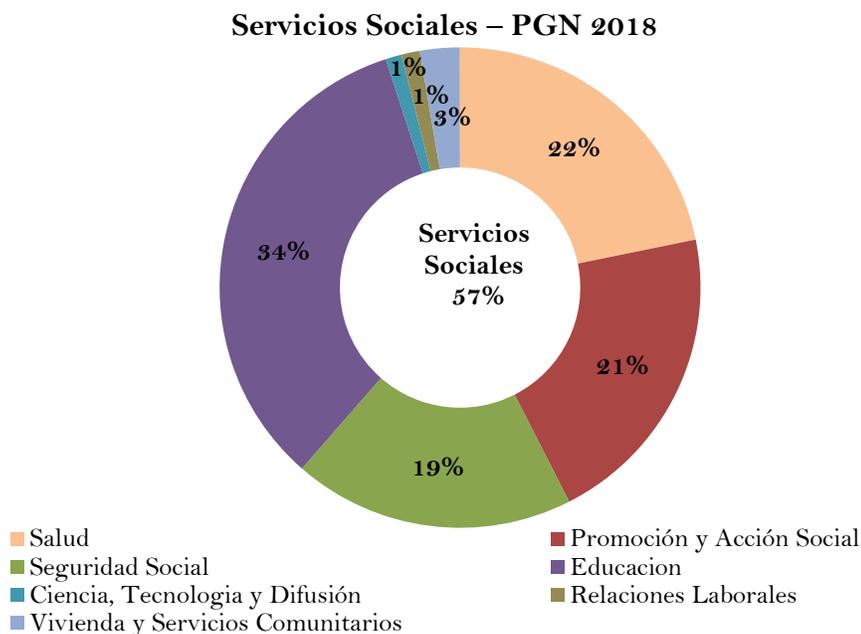
Gráfico N° 2.5.1
Administración Central – Ejecución Vigente 2017, PGN 2018
(Porcentaje respecto al total)



*PGN Vigente al 30/06/2017

En lo que refiere a la participación de los distintos componentes del Gasto Público teniendo en cuenta su clasificación funcional, se puede observar que en el Periodo 2012-2018 los gastos en Servicios Sociales tienden a mantener o aumentar su porcentaje de participación. Asimismo, se puede apreciar que el PGN 2018 prioriza los Servicios Sociales con el 57% con respecto al PGN total, le siguen Servicios Económicos 13%, Servicios de Seguridad 12%, Administración Gubernamental 11% y Servicios de la Deuda 8%.

Gráfico N° 2.5.2
Administración Central – Gastos en Servicios Sociales
 (En miles de millones de guaraníes)



El presupuesto asignado a los Servicios Sociales en el año 2018 está distribuido de la siguiente manera: Educación (34%), Salud (22%), Promoción y Acción Social (21%), Relaciones Laborales (19%), entre los de mayor participación.

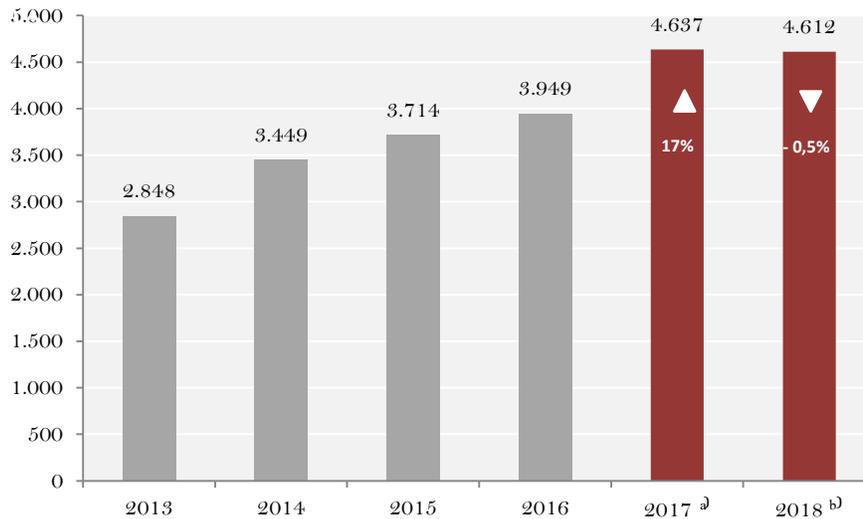
Las acciones en el área social seguirán orientadas a luchar contra la pobreza aumentando sustancialmente el desarrollo humano del pueblo paraguayo y poniendo a las personas y a su dignidad, bienestar, libertades y posibilidades de realización integral en el centro de la gestión pública.

A continuación, se desarrolla un análisis de sectores de relevancia en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018:

2.5.1 Salud

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se constituye en el ente rector de la Política Nacional de Salud, que centra su atención en las personas de todo el país, durante todo su ciclo de vida, en su ámbito familiar, comunitario, físico y psicosocial en el que transcurre su existencia, orientada a fortalecer el capital humano y social del Paraguay; para garantizar el acceso universal a los servicios de salud a todos los habitantes del país.

Gráfico N° 2.5.1.1
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ejecución, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2018
(En miles de millones de guaraníes)



Obs: No Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2013 al 2016 a) PGN Vigente al 30.06.2017 b) Proyecto PGN 2018 Versión 7.

Fuente: SIPP-SICO-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

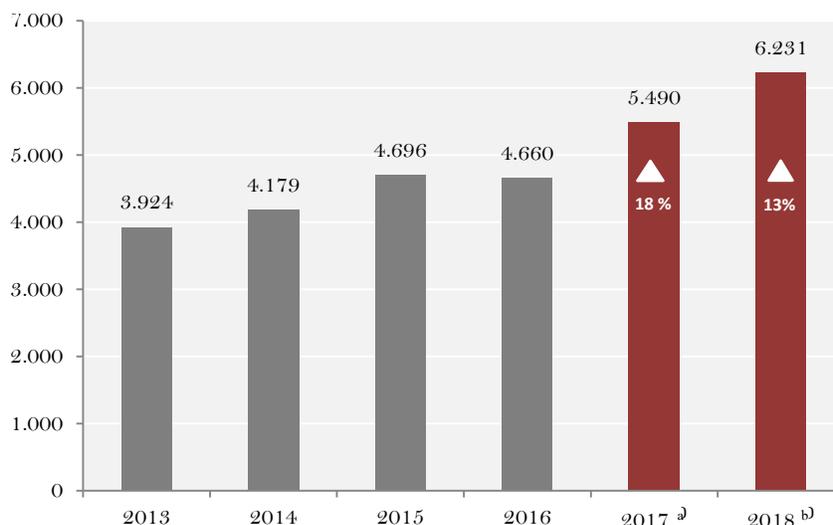
El presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social contempla en el año 2018 una leve disminución del 0,5% respecto al año anterior, que en términos nominales equivale a G. 25 mil millones, que se encuentra explicado por la utilización de los saldos disponibles del Fondo Nacional de la Salud, monto que se disminuye para el 2018 y sólo se incorpora los montos a ser desembolsados. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2018 buscan obtener los siguientes resultados:

- 2.813.651 beneficiarios con APS Medicina Familiar (Población con Dolencias y Patologías Atendidas).
- 650.944 beneficiarios atendidos en Emergencias Médicas.
- 160.000 beneficiarios a ser asistidos alimentaria y nutricionalmente (PANI).
- 202 Sistemas de Agua Potable construidos.
- 6.043.468 dosis de vacunas para el control y prevención de Enfermedades Inmuno prevenibles.
- instalación de 40 unidades de salud de la familia.

2.5.2 Educación

El Ministerio de Educación y Ciencias tiene como misión garantizar una educación de calidad con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

Gráfico N° 2.5.2.1
Ministerio de Educación y Ciencias
Ejecución, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2018
(En miles de millones de guaraníes)



Obs: No incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2013 al 2016. a) PGN Vigente al 30.06.2017 b) Proyecto PGN 2018 Versión 7.

Fuente: SIPP-SICO-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

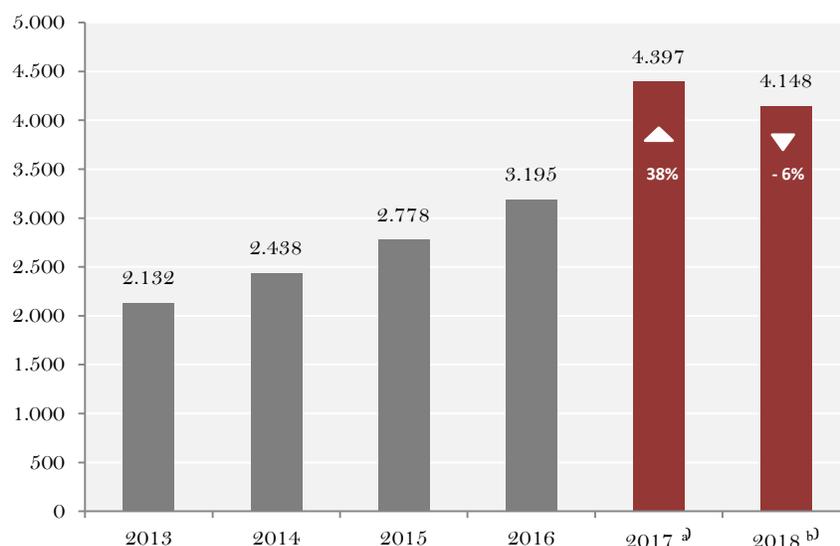
Para el año 2018, el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé un crecimiento de los fondos para el sector educativo del 13% con respecto al año anterior. De esta forma, el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias crecerá de G. 5,4 billones en el año 2017 a G. 6,2 billones en el año 2018. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2018 buscan obtener los siguientes resultados:

- 1.111.906 niños/as matriculados en la Educación Inicial y Escolar Básica.
- 511.684 alumnos/as matriculados en la Educación Media.
- 75.662 alumnos/as beneficiarios con Alimento Escolar provisto.
- 1.412.041 canastas básicas de útiles escolares; 468.478 Textos y Guías Didácticas.
- 58.237 docentes capacitados.
- 490 obras de infraestructura en instituciones educativas instaladas.

2.5.3 Inversión Pública

La infraestructura constituye un factor fundamental para la competitividad de la economía y el estímulo a la inversión privada. El proyecto de Ley de Presupuesto 2018 centra sus esfuerzos en la inversión destinada a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las obras viales con el fin de lograr una mejor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos.

Gráfico N° 2.5.3.1
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ejecución, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2018
(En miles de millones de guaraníes)



Obs: No incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2013 al 2016. a) PGN Vigente al 30.06.2017 b) Proyecto PGN 2018 Versión 7.

Fuente: SIPP-SICO-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

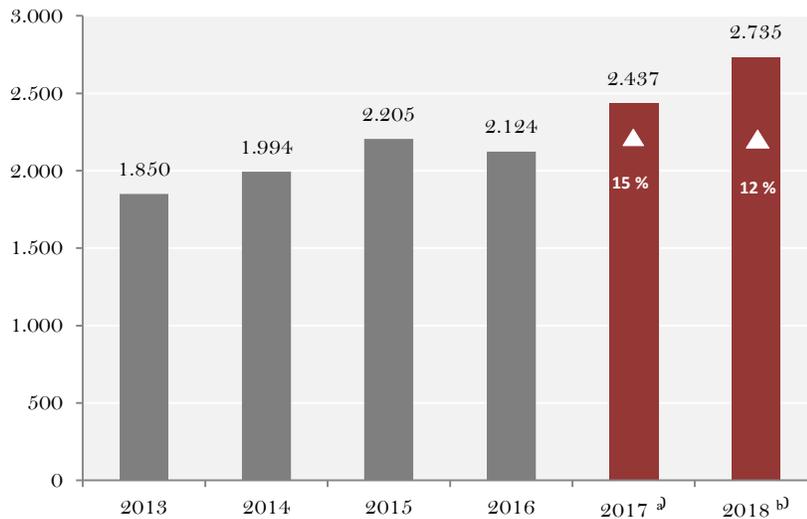
Los créditos presupuestarios para el año 2018 destinados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, principal responsable de la inversión pública, ascienden a G 4,1 billones. En relación al año 2017 se prevé una disminución del 6% en el 2018, explicado por la culminación de desembolsos del Préstamo Programático del BID (USD 200 millones) y de otras obras, como ser el súper viaducto. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2018 buscan obtener los siguientes resultados:

- 2.443 ML de construcción de puentes
- 17.804 km de caminos mantenidos y reparados.
- 363 km. de rutas pavimentadas
- 8,2 km de corredor de bus de transporte rápido

2.5.4 Seguridad

El Ministerio del Interior tiene como misión crear una institución confiable con la aplicación de políticas públicas que permitan promover la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática, garantizando el orden interno que posibilite el desarrollo del Paraguay.

Gráfico N° 2.5.4.1
Ministerio del Interior
Ejecución, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2018
(En miles de millones de guaraníes)



Obs: No incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2013 al 2016. a) PGN Vigente al 30.06.2017 b) Proyecto PGN 2018 Versión 7.

Fuente: SIPP-SICO-Sistema Integrado de Administración Financiera (SI AF)

El presupuesto del Ministerio del Interior contempla un incremento del 12% en el año 2018 con respecto al año anterior, es decir de G. 2,4 billones aumentan a G. 2,7 billones. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2018 buscan obtener los siguientes resultados:

- 769.100 Certificados de Antecedentes Expedidos.
- 840.000 Cédulas de Identidad Entregadas.
- 61.000 Libretas de Pasaporte Entregados.
- 14.000 carnets de radicación emitidas.
- 1.729 Oficiales y Suboficiales capacitados
- 133 oficiales de policías formados
- 472 suboficiales de la policía formados

2.6 Escenarios Fiscales Alternativos

El escenario macroeconómico presentado anteriormente fue utilizado para elaborar el PGN para el año 2018, el cual contiene las previsiones tales como el crecimiento del producto, inflación, importaciones y tipo de cambio, que sirven de base para estimar los recursos que estarían disponibles para el financiamiento de los gastos. Entre estos recursos, los más importantes son los ingresos tributarios, los cuales en base al escenario macroeconómico se estiman que equivaldrían al 12,7% del PIB en el año 2018, estimando un crecimiento esperado del 8,8% en relación al cierre estimado para el 2017. Estas estimaciones de ingresos, gastos y resultado fiscal entonces dependen de la evolución esperada de las principales variables macroeconómicas que pueden ser afectadas por shock inesperados, tanto interno o externos.

Dada la elevada correlación entre la recaudación impositiva y el entorno macroeconómico, existen determinados riesgos fiscales que se derivan de un eventual cambio en el escenario macroeconómico, que podría significar una recaudación impositiva diferente a la establecida en el proyecto de presupuesto, lo que determinaría un resultado fiscal que podría ser mayor o menor a lo previamente establecido. En este sentido, en el informe del año 2016 para el proyecto de PGN 2017, se había presentado como escenario macroeconómico “base” una tasa de crecimiento del PIB real del 3,8%, un crecimiento del nivel de las importaciones de bienes registrada del 6,7% y una depreciación del tipo de cambio nominal con respecto al dólar del 3,4%. Las perspectivas actuales del escenario macroeconómico del 2017 son similares a las estimadas hace un año, pero con diferencias importantes en las importaciones y en el tipo de cambio.

Cuadro N° 2.6.1
Comparación de Escenarios 2016
(En base al IFP para el PGN 2017 y PGN 2018)

Variables Macroeconómicas	2017*	2017**	Diferencia
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	3,8	4,2	0,4
Producto Interno Bruto Nominal	8,6	8,2	-0,4
Deflactor del PIB	4,8	3,9	-1,0
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,5	3,5	-1,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	6,7	15,2	8,5
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	3,4	0,5	-2,9
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	168.833	168.411	-421
PIB Nominal (millones de USD)	28.476	29.544	1.068
Deflactor del PIB	5,4	5,3	-0,1
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	9.253	10.417	1.164
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	5.929	5.700	-229

(*) Informe de las Finanzas Públicas PGN 2017.

(**) Informe de las Finanzas Públicas PGN 2018.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Es por tanto conveniente cuantificar las variaciones que se tendrían en la recaudación tributaria del año 2018 como consecuencia de escenarios macroeconómicos alternativos al escenario base con el que se ha elaborado el proyecto de presupuesto 2018. En éste sentido se presentan dos escenarios alternativos relacionados a los riesgos macroeconómicos.

Al igual que en el informe anterior, se presentan dos escenarios, uno pesimista o menos alentador y otro positivo o más alentador. En el caso del escenario menos alentador (bajo), se considera un crecimiento proyectado del 3,2% y un menor nivel de importaciones (USD 10.886 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento menor del 4,5% con respecto al cierre estimado de 2017. Los supuestos del escenario pesimista fueron un crecimiento casi nulo de la agricultura (caída 5% soja) luego de la excelente zafra del año pasado, al mismo tiempo se reduce el crecimiento de las importaciones de bienes de capital, lo que impactaría al sector comercial e industrial y por último se supone que el nivel de créditos del sector financiero estaría aún débil en el 2018.

En otro escenario más alentador (alto), se considera un mayor crecimiento de la economía para el 2018 del 4,5% acompañando de un mayor incremento de las importaciones de bienes del 10,3%, las demás variables como el tipo de cambio y la inflación no se ven alteradas. Este escenario más positivo sería movido por una coyuntura externa más favorable, es decir mejores perspectivas de nuestros principales socios comerciales (Brasil y Argentina), lo que se traduce en mayores niveles de importación de bienes, un sector comercial más dinámico y un sector financiero con un mayor incremento de los créditos. Adicionalmente, se supone que la producción agrícola mantiene un rendimiento positivo, por último, se espera que se mantenga el impulso del gobierno a través de mayor inversión.

Cuadro N° 2.6.2

Escenarios Macroeconómicos Alternativos

(Impacto en la Recaudación Tributaria y el Déficit Fiscal – En miles de millones de guaraníes)

Escenarios	Proyección de Ingresos Tributarios	Proyección de Ingresos Tributarios como % del PIB	Déficit Fiscal	Déficit Fiscal Como % del PIB
Base	23.161,6	12,7%	(2.816,2)	-1,5%
Alto	23.539,7	12,9%	(2.438,0)	-1,3%
Bajo	22.773,5	12,6%	(3.204,3)	-1,8%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el cuadro precedente se presentan los dos escenarios macroeconómicos y los respectivos efectos sobre los ingresos tributarios y el resultado fiscal que le corresponden a cada uno de ellos. El denominado escenario base es el que ha sido utilizado para elaborar el proyecto de presupuesto 2018 y le corresponde una presión tributaria del 12,7% y un endeudamiento neto de 1,5% del producto, en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En el escenario alto, que corresponde al supuesto de un mayor crecimiento económico en el 2018 y un crecimiento mayor de las importaciones de bienes, se produce como resultado un crecimiento mayor de la recaudación tributaria (12,9% del PIB) por el mayor nivel de actividad económica y una reducción del endeudamiento neto al 1,3% del PIB. Por el contrario, en el escenario bajo, responde a una eventual situación en que el crecimiento del producto es menor a las expectativas que actualmente se tienen. Esto implicaría una menor recaudación impositiva y un déficit fiscal mayor que llegaría al 1,8% del PIB.



III. Programa Financiero del Sector Público 2019 - 2020

3.1 Proyecciones Macroeconómicas

El crecimiento promedio anual proyectado para los años 2019-2020 es del 3,8%, inferior al crecimiento promedio de 4,9% registrado en los últimos 5 años (2012-2016). Las proyecciones de un menor ritmo de crecimiento se basan en la nueva coyuntura económica regional e internacional y cierta incertidumbre hacia la fortaleza de la recuperación global que se está observando. El FMI ha proyectado un crecimiento mundial de 3,7% para el periodo y de 1,8% para las economías avanzadas. Por su parte para América Latina se estima un crecimiento promedio de 2,6% para el periodo 2019-2020, lo que representa una recuperación del ritmo de crecimiento para la región, luego de la contracción del 2016. Por su parte, Brasil y Argentina crecerían a tasas promedio de 1,9% y 2,7% respectivamente.

En cuanto a los precios internacionales, la economía mundial se viene ajustando a una coyuntura de precios de commodities más bajos. El precio proyectado del petróleo en promedio a USD 51,6 el barril entre el 2019 y 2020, es un nivel levemente por debajo al estimado para el 2018 y muy por debajo de los niveles observados entre el 2013 y 2014 que estuvieron por encima de los USD 100 por barril. En cuanto a la soja se supone que mantendría un nivel en torno a USD 347 por tonelada, en línea con lo estimado para el 2018. En éste contexto, el precio de las exportaciones se mantendría débiles, en el periodo 2019-2020 con una variación de -0,5%, al igual que el precio de las importaciones con un incremento esperado del 4,4%, con lo cual los términos de intercambio presentarían una leve reducción⁸.

En cuanto a la evolución del nivel de precios, para el periodo de proyección se mantiene el centro del rango meta de inflación del BCP para 2019 y 2020 de 4,0% anual, considerando que no se producirían presiones por el lado de precios internacionales, ni por el lado de la demanda interna. A partir de la implementación del esquema “metas de inflación” en el año 2011, el aumento del nivel general de precios se mantuvo en promedio levemente por debajo del 4% anual, lo cual da cuenta de la credibilidad de la política monetaria.

⁸ Las proyecciones de precios internacionales se basan en informes del FMI y del The Economist Intelligence Unit.

Cuadro N° 3.1.1
Estimación Variables Macroeconómicas
(En miles de millones de G.)

Variables Macroeconómicas	2019 ^a	2020 ^a
(Cambio porcentual anual)		
Producto Interno Bruto Real	3,8	3,7
Producto Interno Bruto Nominal	7,9	7,8
Deflactor del PIB	4,0	4,0
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	6,3	5,4
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	1,7	2,0
(Variables nominales)		
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	196.274	211.617
PIB Nominal (millones de USD)	32.587	34.446
Deflactor del PIB	5,8	6,0
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	11.775	12.413
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	6.023	6.143

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En cuanto al tipo de cambio, se espera que la moneda local mantenga su evolución reciente, ya que no se esperan shocks externos significativos y los flujos de divisas hacia la economía permanecerían estables. En éste sentido, se estima una depreciación del tipo de cambio nominal (moneda nacional con respecto al dólar norteamericano) para el periodo en cuestión de 1,9% en promedio. Las previsiones del tipo de cambio están en línea con las proyecciones de otros organismos internacionales que mantienen una depreciación del 1,6% en promedio para el periodo⁹.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un crecimiento promedio anual de las importaciones de bienes de 5,9%, en un escenario aún débil de recuperación de los socios comerciales, con lo cual la recuperación de la demanda interna y el crecimiento del PIB mantendrían la dinámica de las importaciones con una participación relativamente constante con respecto al producto del 36% en promedio.

Es importante aclarar, que si bien las proyecciones presentadas en este informe son generadas utilizando modelos econométricos y supuestos consistentes a la coyuntura económica actual y las perspectivas sobre la evolución esperada de la economía global, estas estimaciones se realizaron utilizando los datos disponibles al cierre del primer semestre del año 2017, por lo que están sujetas a cambios en el escenario económico, a eventuales shocks exógenos no anticipados y a cambios en los parámetros relevantes de los modelos.

⁹ El Fondo Monetario Internacional proyecta una depreciación promedio del 1,5% y The Economist Intelligence Unit del 1,7% para el periodo.

3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2018-2020

3.2.1 Administración Central

3.2.1.1 Estimación de Ingresos

El proyecto de ley de presupuesto 2018 presentado por el Poder Ejecutivo para el Gobierno Central Presupuestario, conocido también como Administración Central, es de G. 36.534 mil millones equivalentes al 20,1% del producto interno bruto.

En base al proyecto de ley para el año 2018, los presupuestos iniciales de los años 2014, 2015, 2016 y 2017, y las estimaciones macroeconómicas, se han estimado los recursos que contaría la Administración Central en los años 2019 y 2020. Las proyecciones indican que en el año 2019 los recursos aumentarían a una tasa nominal del 7,5% y pasarían a representar el 20,0% del PIB, mientras que en el año 2020 los ingresos totales aumentarían a una tasa nominal del 7,4% y serían equivalentes al 19,9 del PIB.

Cuadro N° 3.2.1.1.1

Gobierno Central Presupuestario – Programa Financiero 2018 – 2020 Ingresos (En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	36.534,0	20,1%	39.274,3	20,0%	42.195,8	19,9%
Ingresos tributarios	23.161,6	12,7%	25.193,5	12,8%	27.360,1	12,9%
Contribuciones sociales	2.968,7	1,6%	3.203,3	1,6%	3.453,7	1,6%
Donaciones	2.057,1	1,1%	2.528,1	1,3%	2.897,9	1,4%
Otros ingresos	8.346,7	4,6%	8.349,3	4,3%	8.484,1	4,0%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Se puede observar que, dentro de los ingresos totales, los recursos impositivos que para el PGN 2018 representan el 12,7% del PIB y se incrementan en tasas nominales ligeramente superiores al crecimiento del PIB, representando el 12,8% y 12,9% del PIB en los años 2019 y 2020 respectivamente.

Ubicando las proyecciones de ingresos de los años 2019 y 2020 en la perspectiva temporal de los presupuestos iniciales desde el año 2014 al 2017, los ingresos contenidos en el proyecto del Poder Ejecutivo para el año 2018 y las proyecciones 2019-2020 tienen el siguiente comportamiento:

Gráfico N° 3.2.1.1.1
Gobierno Central Presupuestario – Presupuesto Inicial
Evolución de Ingresos 2014-2017, PGN 2018 y Proyección 2019-2020
(En % del PIB)



Obs: El ingreso del año 2017 corresponde al presupuesto vigente al 30 de junio de dicho año.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.2.1.2 Proyección de gastos

El PGN 2018, en el proyecto del Poder Ejecutivo asigna un gasto total de G. 33.102,8 mil millones, equivalentes al 18,2% del producto bruto interno. Se estima que los gastos aumentarían en un 6,9% nominal para el año 2019 y se acelerarían ligeramente a una tasa del 8,3% en el 2020 llegando a representar el 18,1% del PIB en dicho año.

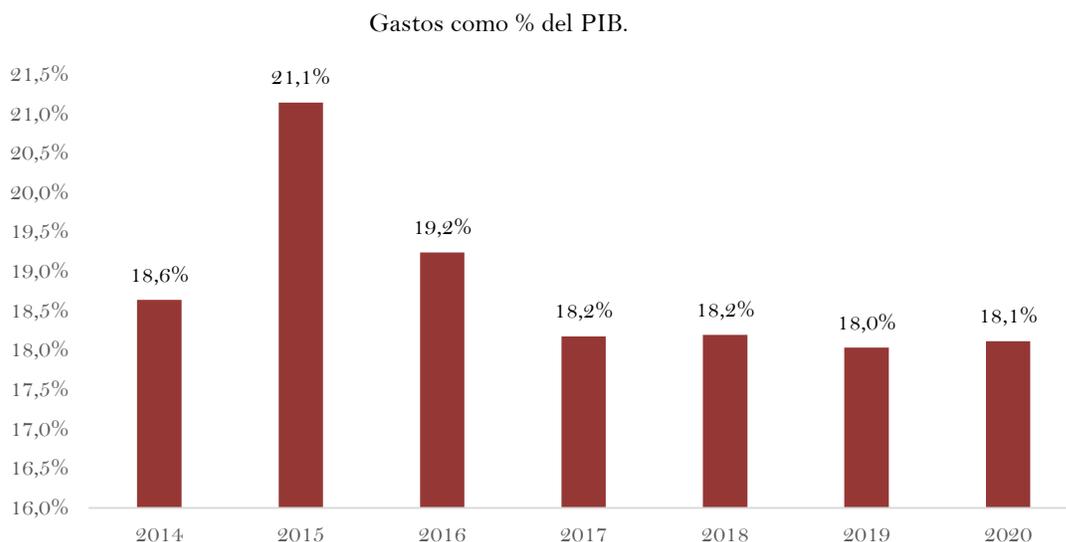
Cuadro N° 3.2.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario – Programa Financiero 2018 – 2020 Gastos
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	33.102,8	18,2%	35.398,2	18,0%	38.336,6	18,1%
Remuneración a los empleados	15.581,3	8,6%	16.779,5	8,5%	18.069,7	8,5%
Uso de bienes y servicios	3.520,0	1,9%	3.893,5	2,0%	4.306,9	2,0%
Intereses	1.672,3	0,9%	2.132,3	1,1%	2.848,8	1,3%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Donaciones	4.801,6	2,6%	4.278,3	2,2%	3.915,2	1,9%
Prestaciones sociales	5.576,0	3,1%	6.266,3	3,2%	7.042,2	3,3%
Otros gastos	1.951,5	1,1%	2.048,2	1,0%	2.153,8	1,0%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Comparando los gastos estimados para el periodo 2019-2020 con los gastos de los presupuestos de los años 2014 al 2017 y el proyecto de presupuesto 2018, se obtiene lo siguiente:

Gráfico N° 3.2.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario – Presupuesto Inicial
Evolución de Gastos 2014-2017, PGN 2018 y Proyección 2019-2020
(En % del PIB)



Obs: Los gastos del año 2017 corresponden al presupuesto vigente al 30 de junio de dicho año.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

El proyecto de Ley de Presupuesto para el 2018 establece un déficit de 1,5% del PIB para la Administración Central y según las estimaciones, dicho déficit se reduciría al 0,9% en 2019, y llegaría al 0,6% del PIB en el 2020, proyectándose un déficit promedio del 1,0% para el periodo considerado.

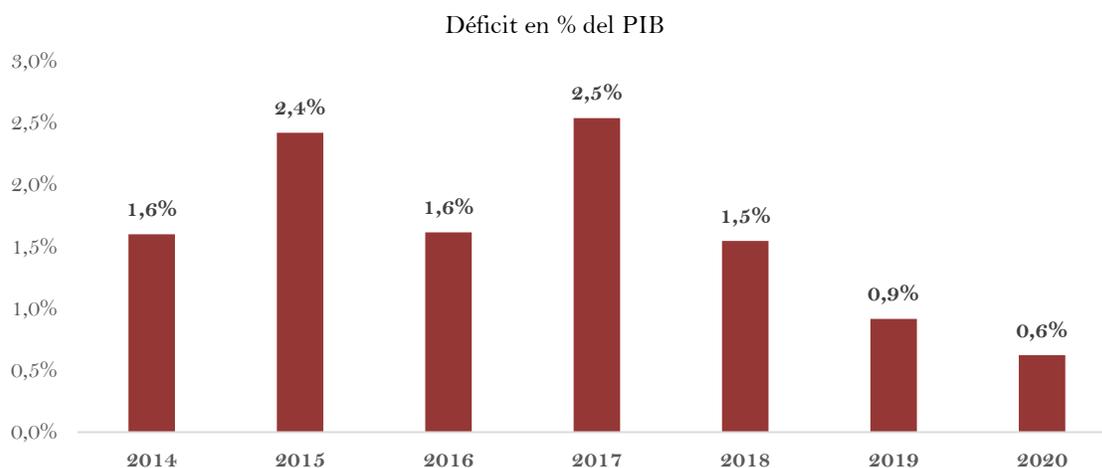
Cuadro N° 3.2.1.3.1
Administración Central – Programa Financiero 2017 – 2019 Partidas de Resultado
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.431,3	1,9%	3.876,1	2,0%	3.859,2	1,8%
Adquisición Neta de Activos no Financieros	6.247,4	3,4%	5.675,9	2,9%	5.180,6	2,4%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(2.816,2)	-1,5%	(1.799,8)	-0,9%	(1.321,4)	-0,6%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El resultado fiscal del PGN, 2018 así como los estimados para los años 2019 y 2020 dentro del contexto de los resultados fiscales de años precedentes muestran las siguientes variaciones:

Gráfico N° 3.2.1.3.1
Gobierno Central Presupuestario – Presupuesto Inicial
Evolución del Déficit 2014-2017, PGN 2018 y Proyección 2019-2020
(En % del PIB)



Obs: El déficit del año 2017 corresponde al presupuesto vigente al 30 de junio de dicho año.

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.2.2 El Programa Financiero del Sector Público 2019-2020

La programación financiera para el periodo 2019-2020 con respecto a la principal partida de resultado, el Préstamo Neto/Endeudamiento Neto, muestra una tendencia decreciente y el déficit que en el proyecto del Poder Ejecutivo para el año 2018 es de 0,9% del PIB, va reduciéndose hasta llegar al 0,2% del PIB en el año 2020.

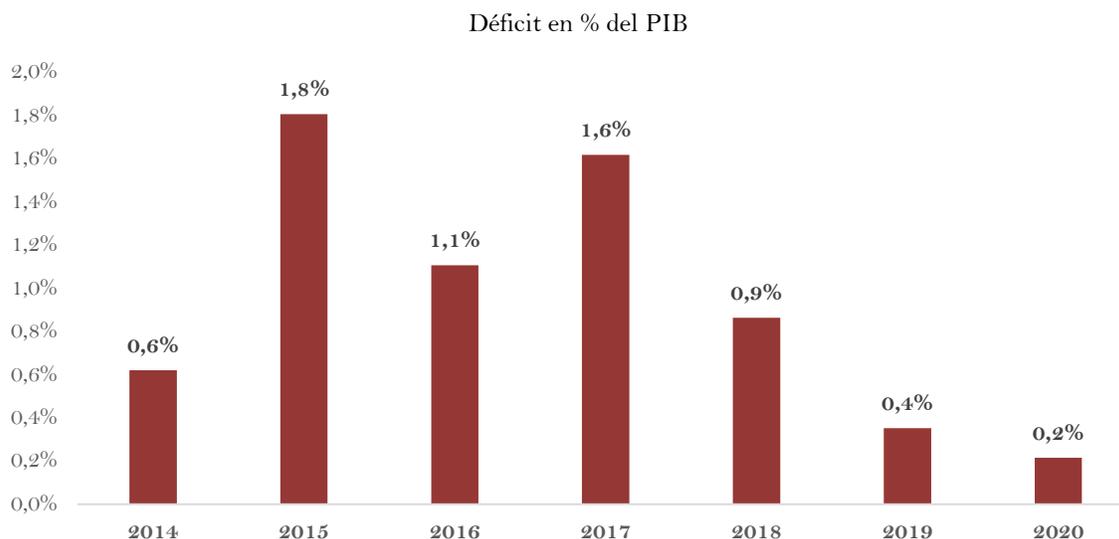
Cuadro N° 3.2.2.1
Sector Público – Programa Financiero 2018 – 2020
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB
Ingresos Totales	60.329,9	33,2%	69.528,9	35,4%	75.652,1	35,7%
Gastos Total	51.261,6	28,2%	59.741,2	30,4%	64.763,4	30,6%
Balance Operativo Neto	9.068,3	5,0%	9.787,6	5,0%	10.888,7	5,1%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	10.638,1	5,8%	10.478,6	5,3%	11.341,8	5,4%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1.569,8)	-0,9%	(691,0)	-0,4%	(453,1)	-0,2%

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La comparación, en términos de presupuestos iniciales, del resultado fiscal desde el año 2014 hasta el 2017 y el proyecto del Ejecutivo junto con las proyecciones 2019-2020 muestra la siguiente tendencia:

Gráfico N° 3.2.2.1
Sector Público – Presupuesto Inicial
Evolución del Déficit 2014-2017, PGN 2018 y Proyección 2019-2020
(En % del PIB)



Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

El análisis de sostenibilidad de Deuda, es un ejercicio que se realiza para medir el potencial impacto en la evolución de la Deuda ante perturbaciones a las principales variables como el déficit fiscal, el crecimiento del PIB, la tasa de interés, entre otros; que afectan la relación Deuda/PIB, para lo cual se presenta un escenario base de evolución de la deuda, y luego se presentan los escenarios alternativos que consideran las perturbaciones a las variables del modelo.

Con la emisión de bonos soberanos del año 2017 por un monto USD 500 millones, la relación Deuda/PIB de la Administración Central a junio de 2017 alcanzó el 20,7%. En el escenario base, las tasas de crecimiento real de la economía presentan un crecimiento promedio anual moderado que va desde 3,7% a 3,9% a lo largo de los próximos siete años. La tasa de interés doméstica se mantiene constante y corresponde al promedio ponderado de la tasa de interés de colocación de los Bonos del Tesoro.

En lo que respecta, a la evolución de la tasa de depreciación de la moneda nacional, se estima que la misma fluctuó entre 1,7% y 2,7% a lo largo del periodo estudiado. Es importante resaltar, que su estabilidad depende de varios factores exógenos, como, por ejemplo: el nivel de las exportaciones, de la Política Monetaria (Paraguay y Estados Unidos), de las remesas, etc.

Cuadro N° 3.3.1
Evolución del ratio Deuda / PIB de la Administración Central
Escenario Base

Línea Base	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Crecimiento Real PIB	3,9%	3,8%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Tasa de Interés Doméstica	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%
Tasa de Depreciación de la moneda	2,7%	1,7%	2,0%	2,5%	2,5%	2,5%	2,0%
Déficit Primario del Sector Público	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%
Inflación	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de Interés externa	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%
Deuda/PIB ratio	21,0%	21,4%	21,9%	22,3%	22,8%	23,1%	23,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

El resultado fiscal primario surge de las proyecciones de ingresos y gastos públicos. La tasa de inflación se mantiene constante y en línea con la meta de inflación del Banco Central del Paraguay (BCP) y para la tasa de interés del endeudamiento externo (en moneda extranjera) se utiliza la tasa implícita de la deuda externa correspondiente a la Administración Central.

Bajo estos supuestos el ratio Deuda/PIB muestra un perfil que si bien es creciente permanece estable.

A partir de estos resultados se procedió a incorporar algunas perturbaciones al modelo, a fin de observar el comportamiento de la relación Deuda/PIB y si alguno de estos genera un impacto importante en el ratio.

Escenario 1: Se considera una depreciación nominal de la moneda, correspondiente al promedio de los últimos años, de 11,5% para los años 2018 y 2019, y de 5% para el año 2020, para luego volver a su tendencia normal.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al 3,2% para el año 2018 y 2019, para luego volver a recuperarse a sus niveles correspondientes al escenario base.

Escenarios 3 y 4: Aumento de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) y aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) hasta alcanzar un nivel de 7% en el año 2020.

Escenario 5: Se supone un incremento del déficit primario de la Administración Central al 3% para el año 2018, y luego converge nuevamente al 1,5%.

Cuadro N° 3.3.2
Simulación de Escenarios al modelo de Deuda
(Modelo Endógeno)

Modelo Endógeno de Deuda				
Simulación				
Escenarios	2018	2019	2020	2021
Depreciación de la moneda	11,5%	11,5%	5,0%	-
Crecimiento del PIB	3,2%	3,2%	-	-
Tasa de Interés Externa	6,5%	7%	7%	-
Tasa de Interés Doméstica	9%	9%	9%	-
Déficit Primario del Sector Público	3,0%	2,5%	1,5%	1,0%
Año de Inicio	2018	-	-	-

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Con estos datos, podemos observar el comportamiento que genera cada perturbación al ratio Deuda/PIB. En el cuadro siguiente, notamos que cada escenario presenta un crecimiento del ratio; la trayectoria del ratio Deuda/PIB se muestra especialmente sensible ante cambios significativos en el resultado fiscal primario. La acción conjunta de los acontecimientos considerados en los escenarios 1 a 4, conducen a un crecimiento del ratio deuda producto, hasta situarse a partir del año 2020 en niveles superiores al 35% del PIB. Es importante enfatizar que este es un escenario de stress, donde se combinan varios choques negativos, con una probabilidad conjunta de ocurrencia simultánea muy baja.

Cuadro N° 3.3.3
Evolución del ratio de Deuda / PIB de la Administración Central
Escenarios con perturbaciones

Deuda/PIB ratio con perturbaciones	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Escenario 1: Depreciación	24,7%	24,8%	24,8%	25,7%	26,6%	27,0%	27,2%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	23,6%	24,9%	26,2%	26,8%	27,4%	27,8%	28,0%
Escenario 3: Tasa de Interés ajustada por la inflación	23,4%	24,2%	24,6%	25,1%	25,5%	25,8%	26,1%
Escenario 4: Déficit Primario del Sector Público	27,2%	27,8%	27,5%	27,9%	28,3%	28,7%	28,9%
Escenario 5: Choques combinados	32,7%	34,7%	35,1%	36,4%	37,7%	38,0%	38,1%

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).



IV. Temas de Interes

4.1 Estimación de Gastos Tributarios

El Estado suele otorgar exoneraciones o tratos tributarios diferenciados como una forma de fomentar o incentivar aquellas actividades que considera prioritarias ya sea con fines económicos o sociales. Los Gastos Tributarios son los recursos monetarios que deja de percibir el Estado debido a la existencia de incentivos fiscales o beneficios que son otorgados a sectores económicos o sociales específicos a través de la reducción de la carga tributaria directa o indirecta.

Si bien los Gastos Tributarios son establecidos con el fin de alcanzar ciertos objetivos de política económica o social, no puede dejarse de lado que en ciertos casos éstos pueden producir desviaciones con relación a los principios generales de equidad y generalidad que deben primar en todo sistema tributario, ya que los beneficios, al ser concedidos a sectores específicos, implican privilegios para determinados sub-grupos de contribuyentes. Esta situación en ocasiones se encuentra potenciada por la falta de capacidad recaudadora del Estado, ya que, al no contar con los suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones, suele compensar esta necesidad de recursos adicionales estableciendo una mayor carga para aquellos que no reciben los beneficios de estos incentivos y que ya están contribuyendo.

Por lo tanto, la medición y el conocimiento de la dimensión de los Gastos Tributarios se convierten en herramientas importantes al momento de analizar el financiamiento del presupuesto público, considerando el “sacrificio fiscal” que podría darse eventualmente y su impacto en el mismo. Asimismo, permite conocer la dimensión del fenómeno, los sujetos, sectores, regiones o actividades beneficiadas y es uno de los componentes de la ecuación costo-beneficio, que los responsables de las políticas públicas deben analizar para conocer si el beneficio otorgado mediante este mecanismo surtió el efecto deseado y si este último, justifica el sacrificio fiscal asociado.

En definitiva, es importante resaltar que en los períodos en los cuales el presupuesto público es debatido, el conocimiento de los gastos tributarios permite su análisis más profundo y acabado, aun cuando estos gastos no son sometidos a evaluación, por lo que los informes de gastos tributarios son considerados necesarios para favorecer la transparencia de las políticas del gobierno nacional en la administración de los recursos públicos.

Metodología aplicada para la estimación del gasto tributario

Entre los diversos métodos existentes, el más comúnmente utilizado es el basado en las estimaciones retrospectivas del costo fiscal de los beneficios e incentivos tributarios, con un análisis de equilibrio parcial, es decir, suponiendo que las demás variables permanecerán constantes.

Para el efecto, se determinan las disposiciones legales y normativas vigentes que representan gastos tributarios como un trabajo previo. Posteriormente, se procede a la compilación de los datos estadísticos existentes relacionados a exoneraciones tributarias explícitas de un ejercicio fiscal, (por ejemplo: las liberaciones arancelarias de bienes de capital de la Ley N° 60/90 “De Inversiones”), también se calculan las recaudaciones potenciales que ciertas actividades exoneradas hubieran generado de haberse aplicado el régimen tributario general (por ejemplo: de aplicarse la tasa del IVA del 10% a algunos bienes de la canasta familiar). En total, el estudio¹⁰ analiza individualmente más de 70 regímenes de beneficios e incentivos tributarios.

Asimismo, la base para proyectar los resultados para los ejercicios 2017 y 2018 la constituyó la estimación de gasto tributario 2016 basada en datos de recaudación proyectadas, indicadores macroeconómicos y otros. Este último, es el que se incluye en el Presupuesto General de la Nación del año 2018¹¹.

Estimación de Gastos Tributarios

Este año se realizó la tercera estimación del Estudio del Gasto Tributario. En esta estimación, se verificaron y corrigieron algunos cálculos, y fue realizada empleando la misma metodología que años anteriores utilizando datos del ejercicio fiscal del año 2016. Con esto se procedió a estimar el gasto tributario para el ejercicio fiscal 2018.

A continuación, se presentan los resultados de la estimación de los gastos tributarios para el PGN 2018.

Cuadro N° 4.1.1
Gastos Tributarios Proyectados para el Ejercicio 2018

Concepto	(En miles de G.)	% Participación	% PIB
IVA	1.636.202.237	61,8%	0,90%
Exoneraciones	1.018.335.496	38,5%	0,56%
Alícuotas Reducidas	616.134.265	23,3%	0,34%
Regímenes Especiales	1.732.477	0,1%	0,00%
Impuesto a la Renta Personal	188.891.164	7,1%	0,10%
Exoneraciones	188.891.164	7,1%	0,10%
Impuesto a la Renta Comercial	537.282.754	20,3%	0,30%
Exoneraciones	336.409.555	12,7%	0,18%
Regímenes Especiales	200.873.199	7,6%	0,11%
Derechos Aduaneros	283.708.413	10,7%	0,16%
Exoneraciones	283.708.413	10,7%	0,16%
Total	2.646.084.568	100,0%	1,45%

Fuente: CIAT/SET.

¹⁰ El informe de la estimación de los gastos tributarios en el Paraguay 2013 – 2016 contiene en detalle la metodología utilizada, como así también los regímenes de incentivos analizados. El informe se encuentra disponible en: https://ciatorg-public.sharepoint.com/biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf

¹¹ El Art. 11° de la Ley N° 5.061/2013 que establece: “Anualmente deberá incluirse dentro del Presupuesto General de la Nación, la estimación del Gasto Tributario correspondiente a dicho ejercicio fiscal”.

De acuerdo a los datos observados, la proyección del Gasto Tributario para el año 2018 es de G. 2,6 billones, unos USD 446,8 millones al tipo de cambio promedio estimado para el 2018, y el 1,45% en términos del PIB.

Se observa una leve disminución – específicamente 0,15% del PIB – en el gasto tributario estimado para el PGN 2018 con relación a la estimación realizada para el PGN 2017. Esta reducción se debe entre otros, a los cambios normativos como la introducción del IVA a las Cooperativas y la generalización del Régimen Automotor Nacional para la enajenación de motocicletas. Cabe resaltar que, estos cambios normativos ya no constituyen un gasto tributario.

4.2 Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad

Paraguay ha experimentado importantes avances en los últimos años en lo que respecta al crecimiento económico y mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo, reducir los índices de pobreza y desigualdad siguen siendo objetivos centrales de la política del Gobierno Nacional. En tal sentido, el diseño de una política fiscal eficiente es fundamental para avanzar hacia la consecución de estos objetivos. La política de ingresos y gasto público se pueden complementar para modificar la distribución del ingreso en el corto, mediano y largo plazo, permitiendo reducir la pobreza y la desigualdad, y, al mismo tiempo colaborar con un crecimiento económico sostenible.

Es por ello, que, en el afán de seguir avanzando en políticas fiscales más equitativas dentro de un marco de desarrollo sostenible, se hace necesario realizar el análisis integral de los ingresos y gastos de la Administración Central, buscando mejorar la asignación de recursos y las intervenciones del estado.

En tal sentido, a través de una colaboración entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Mundial y el Instituto Compromiso con la Equidad¹² (CEQ) de la Universidad de Tulane, se trabajó en la implementación de la metodología del CEQ para evaluar en qué grado las intervenciones fiscales (impuestos, subsidios y transferencias) reducen la pobreza y desigualdad en Paraguay. Esta metodología permite evaluar con detalle el impacto que tienen los programas públicos sobre las principales variables socioeconómicas. Además, permite hacer comparaciones sobre la incidencia distributiva de la política fiscal a nivel mundial y regional.

Los resultados encontrados indican que la política fiscal ha ayudado a mejorar la equidad y a reducir la pobreza, aunque su impacto es aún limitado debido a la baja carga fiscal. Si bien se ha avanzado en aumentar la cobertura de los programas sociales, aún quedan espacios por atender.

Pobreza, Desigualdad y Crecimiento Económico

A partir de la década de los 2000, Paraguay ha experimentado un crecimiento económico fuerte y estable, que coincidió con una considerable reducción en los niveles de pobreza. Este mayor crecimiento económico estuvo respaldado en la mejora de los términos de intercambio, producto del aumento de los precios internacionales de los commodities de exportación (principalmente la soja); y, a pesar de la posterior desaceleración de estos precios internacionales, el sector primario de la economía continuó creciendo, movido por mejoras en la productividad y el desarrollo de nuevos motores de crecimiento. Esto coincide con el desacople de la economía paraguaya de Brasil y Argentina, con tasas de crecimiento económico superiores incluso al promedio de la región (América del Sur).

El dinamismo de la economía y la consolidación de las principales variables macroeconómicas (aumento del PIB, inflación moderada y reducción de la tasa de desempleo) permitieron observar una drástica caída en la

¹² El Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ) de la Universidad de Tulane trabaja para reducir la desigualdad y la pobreza a través de un análisis exhaustivo y riguroso de incidencia fiscal y beneficios, y un compromiso activo con la comunidad política.

tasa de pobreza, que había aumentado abruptamente a principio del siglo como consecuencia de una crisis económica. Igualmente, las políticas públicas tendientes a aumentar la cobertura en protección social han jugado un rol importante, dado que se han destinado más recursos para hacer frente a las brechas de cobertura en salud, niñez, adolescencia, vejez y acceso al mercado laboral; implementando medidas como la eliminación de los aranceles de las prestaciones de salud en los establecimientos públicos, el aumento de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas y el aumento en el número de aportantes a la seguridad social (empleo registrado).

Por su parte, la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini¹³, si bien ha caído durante el periodo posterior a la crisis de inicio de los 2000, lo ha hecho tímidamente y con un comportamiento volátil, observando una elasticidad baja entre el crecimiento económico y la desigualdad. El lento avance en términos de mejora de la distribución del ingreso no permite asegurar que esta tendencia se mantenga, ni que haya sido fruto de las políticas tendientes a afianzar una menor brecha de ingresos.

Metodología para evaluar el impacto de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad

La metodología desarrollada por el CEQ busca determinar en qué grado las intervenciones fiscales reducen la pobreza y la desigualdad, utilizando para ello indicadores convencionales de pobreza y desigualdad y nuevos indicadores desarrollados dentro de la misma metodología que permiten identificar tanto la contribución de intervenciones fiscales individuales como el sistema en su conjunto. Ha sido implementada en un gran número de países a nivel mundial, y es la primera vez que el estudio fue impulsado por las autoridades del sector público, lo cual benefició el análisis considerando la mayor disponibilidad de información y datos.

La metodología CEQ consiste en la construcción de distintos conceptos de ingreso, sumando y restando las diferentes intervenciones fiscales, y en el caso de Paraguay fue construida utilizando como principal fuente de información la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el año 2014 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Además, se utilizaron la Encuesta de Ingresos y Gastos y Condiciones de Vida (EIGyCV) del año 2011-2012 de la DGEEC, datos administrativos del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, del Ministerio de Educación y Cultura y del Banco Central del Paraguay para el año 2014 que proveyeron información adicional necesaria para construir los distintos conceptos de ingreso.

Principales Resultados

Los resultados indican que las intervenciones fiscales están bien focalizadas, tanto el sistema tributario y principalmente el gasto público, ayudan a mejorar la equidad y reducir la pobreza. Sin embargo, el impacto aún es limitado debido a la extensión misma de los programas sociales que todavía son muy reducidas en relación al gasto público social. El índice de Gini baja de 0,522 a 0,473 luego de las diferentes intervenciones fiscales; mientras que la tasa de incidencia de la pobreza moderada se reduce del 23% a 21,9% luego de la política fiscal. La tasa de incidencia de la pobreza extrema también se reduce, pero en un porcentaje menor, pasando del 11,4% al 9,8% al considerar los ingresos y gastos del gobierno.

¹³ El Índice de Gini es un indicador que mide la igualdad o desigualdad de la distribución de la renta. Asume valores entre cero y uno. Cuanto más cercano a cero mayor igualdad en la distribución del ingreso y cuanto más cercano a uno mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Gráfico N° 4.2.1.A. Desigualdad de ingresos antes y después de la intervención fiscal

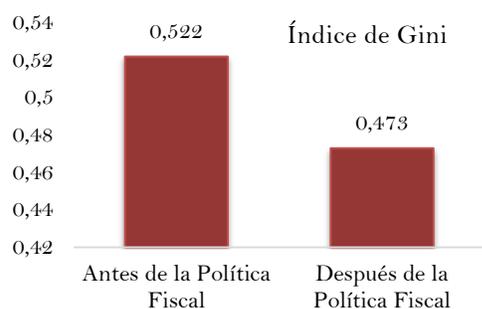
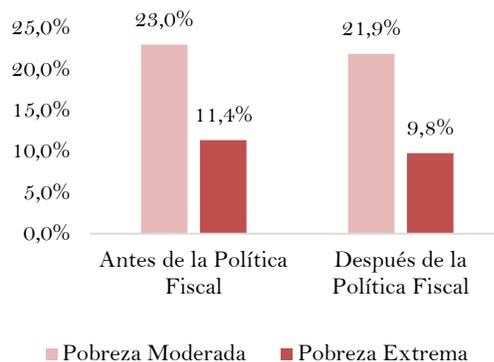


Gráfico N° 4.2.1.B. Tasa de pobreza moderada y extrema antes y después de la política fiscal



Fuente: Resultados del modelo.

Impacto sobre la Desigualdad

Para observar si las intervenciones fiscales son igualadoras, se analiza cómo cambia la desigualdad de ingresos. Todas las intervenciones fiscales son igualadoras o al menos son neutras (es decir, reducen la desigualdad), pero como vimos su impacto es limitado, reduciendo el índice de Gini de 0,522 (sin política fiscal) a 0,473 (con política fiscal).

El gasto público en salud y educación reducen en mayor medida la desigualdad. Estos recursos están concentrados principalmente en los deciles más bajos de la población a excepción del gasto en educación terciaria (cuyos principales beneficiarios se ubican en la parte superior de la distribución). Por su parte, las transferencias directas y en especies son progresivas y reducen la desigualdad. Dentro de las transferencias directas, la contribución del programa “Adultos Mayores” en la reducción de la desigualdad es mayor que “Tekoporã”. El efecto de los impuestos directos y los subsidios en la reducción de la desigualdad es bajo, aunque están asignados de manera progresiva.

Gráfico N° 4.2.2.A. Contribución marginal de las transferencias, subsidios e impuestos en la reducción de la desigualdad

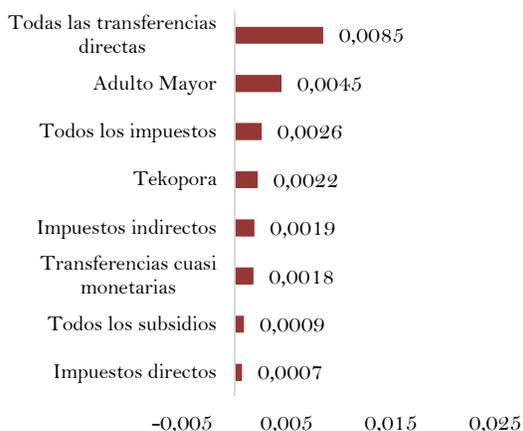
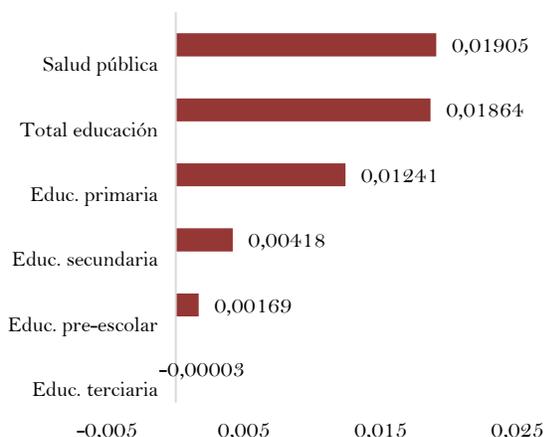


Gráfico N° 4.2.2.B. Contribución marginal de las intervenciones fiscales en salud y educación en la reducción de la desigualdad



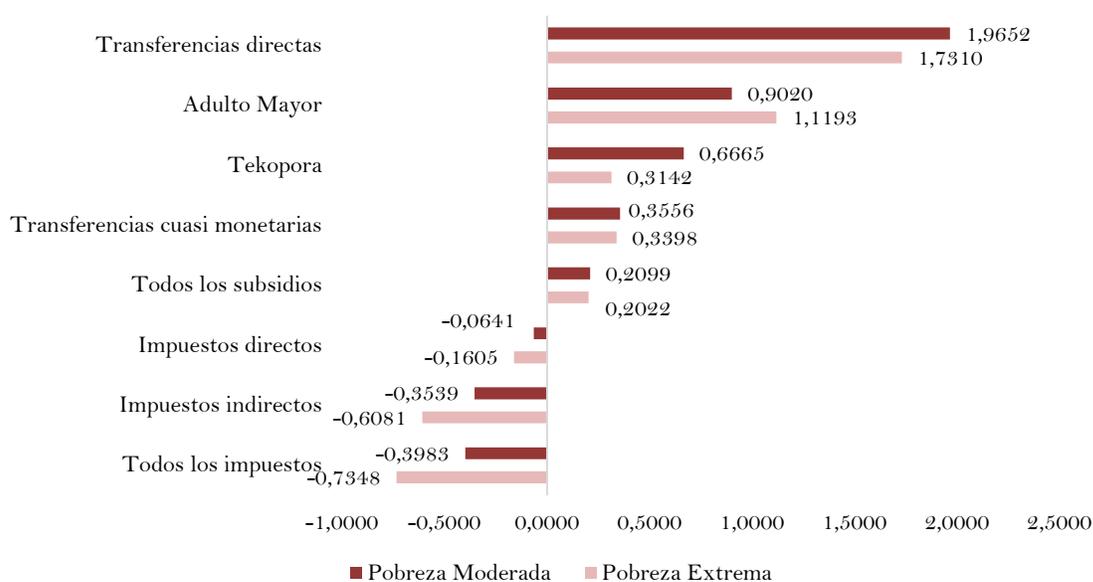
Fuente: Resultados del modelo.

Impacto sobre la Pobreza

A diferencia de lo que se observa en la desigualdad, en el caso de la pobreza si existen intervenciones fiscales que contribuyen negativamente a su disminución (por ejemplo, los impuestos aumentan la pobreza). Si tomamos las intervenciones en su conjunto, la pobreza disminuye, sin embargo, nuevamente con un impacto limitado, similar a lo que ocurre con la desigualdad.

Las transferencias directas son las que más contribuyen a reducir la pobreza (principalmente el programa “Adultos Mayores”, seguido por Tekoporã. Como era de esperar, los impuestos indirectos tienen efecto negativo en la reducción de la pobreza (pese a que llamativamente la carga aumenta con el nivel de ingreso), mientras que los impuestos directos (a excepción del impuesto a la propiedad que recauda cada municipio) tienen efecto neutro. Para todos los impuestos se observa que la tasa efectiva es baja.

Gráfico N° 4.2.3. Contribución marginal de cada intervención en la reducción de la pobreza



Fuente: Resultados del modelo.

¿Sobre quiénes recaen las intervenciones fiscales?

Es importante analizar la distribución de la carga o beneficios que genera cada intervención fiscal, es decir, quienes pagan los impuestos o reciben las transferencias y subsidios.¹⁴ En tal sentido, el 76% de los impuestos directos son pagados por los deciles más ricos de la población, que además abona el 61% de los impuestos indirectos.

El análisis ha encontrado que los impuestos directos como el Impuesto a la Renta Personal (IRP), el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO), el Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios (IRACIS) son progresivos, los cuales contribuyen a mejorar la equidad en la distribución del ingreso.

Para los impuestos directos, a medida que crece la capacidad económica de los hogares, aumenta la tasa de impuestos pagada, pero ésta se mantiene en niveles bien bajos, lo cual hace que la progresividad sea muy

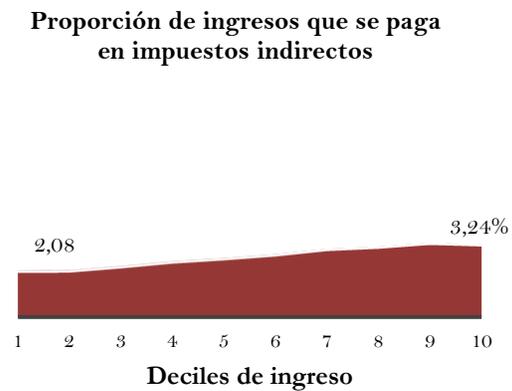
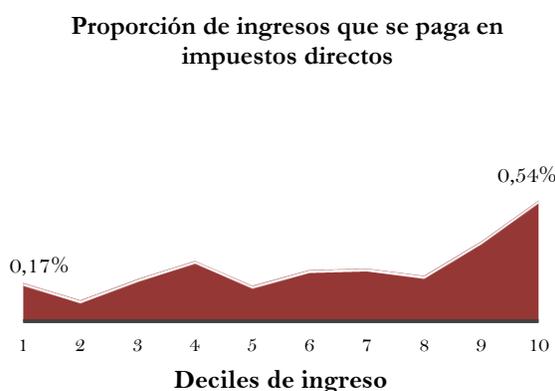
¹⁴ Formalmente, la progresividad de las intervenciones fiscales se mide a partir del índice de Kakwani, que indica la distribución de los impuestos/transferencias en relación a la distribución del ingreso previo a las mismas.

limitada. Los niveles se mantienen bajos incluso si se calcula la tasa efectiva pagada entre aquellos que pagan, lo cual sugiere que el bajo alcance de estos impuestos entre los deciles más altos se debe en parte a una baja tasa impositiva y no sólo a una baja cobertura.

La recaudación de los impuestos indirectos también crece por decil de ingreso. En este caso, el 60% de los impuestos indirectos son pagados por los dos deciles más ricos. Más sorprendente es el hecho de que estos impuestos, Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) son levemente progresivos. A medida que crece la capacidad económica de las familias, aumenta la proporción del ingreso destinada a estos impuestos. Este resultado contrasta con la experiencia de la mayoría de los países donde los impuestos indirectos son regresivos, pero es consistente con los resultados de otros países como República Dominicana (Jenkins et al, 2006; Cabrera et al, 2016) y México (Huesca and Serrano, 2005). En el caso particular del IVA, esta progresividad obedece fundamentalmente a tres factores explicativos: la tasa más baja para los bienes de la canasta básica que reduce la incidencia efectiva del IVA para los deciles de ingreso más bajos; la existencia de autoconsumo en los estratos más vulnerables; y la realidad de una relativa mayor informalidad en el área rural.

Gráfico 4.2.4.A. Impuestos directos e indirectos pagados por decil (como proporción de la recaudación total de cada impuesto)

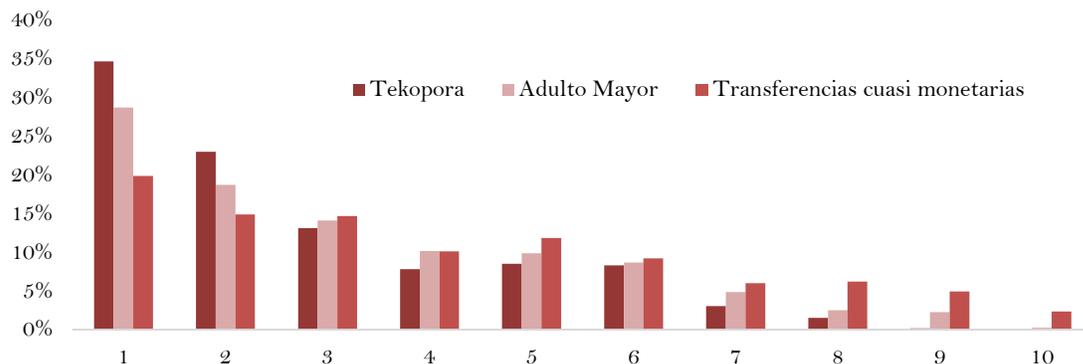
Gráfico 4.2.4.B. Impuestos directos e indirectos pagados por decil (como proporción de la recaudación total de cada impuesto)



Fuente: Resultados del modelo.

Por otra parte, los dos deciles de menores recursos económicos concentran cerca de la mitad de todas las transferencias directas, mientras los dos deciles más ricos concentran menos del 3%, lo cual indica una buena focalización. Específicamente, el programa Tekoporã resulta ser el más progresivo, seguido por el programa Adultos Mayores, becas y transferencias cuasi monetarias. La mayor progresividad de Tekoporã (aún mayor que la de Adultos Mayores) refleja que las transferencias están relativamente bien focalizadas hacia la población más vulnerable. Sin embargo, cabe notar que el programa Adultos Mayores, a pesar de ser menos progresivo presenta una contribución marginal a la disminución de la desigualdad y la pobreza.

Gráfico 4.2.5. Concentración de las transferencias directas por decil de ingreso



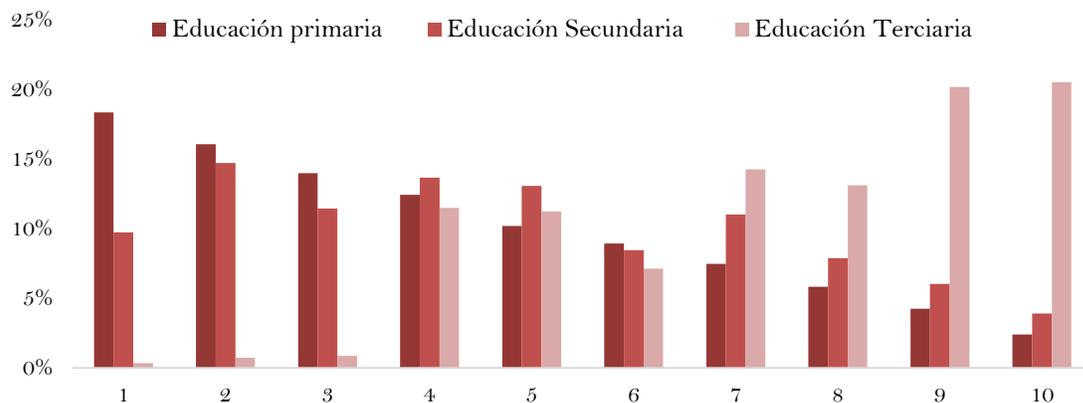
Fuente: Resultados del modelo.

Entre los hogares beneficiarios de Tekoporã, 60% son pobres y 40% pobres extremos. Existe un margen reducido de mejora puesto que el programa está relativamente bien focalizado. Entonces, el impacto relativamente limitado sobre la incidencia de pobreza (menor a 1 punto porcentual) puede responder a dos factores: (a) baja cobertura, y/o (b) bajo nivel de transferencias.

Las familias más vulnerables se benefician más del gasto público en educación primaria y secundaria que los más ricos, dado que tienden a asistir a instituciones públicas en mayor cuantía. Los cuatro primeros deciles de ingresos concentran el 60% del gasto público en educación primaria y la mitad del gasto en educación secundaria. Por otra parte, dada la relativa baja participación de este grupo en educación terciaria (pública), éste recibe sólo el 13% del gasto en educación terciaria, mientras los cuatro deciles más ricos se llevan cerca del 80% del mismo. En consecuencia, los gastos en educación primaria y secundaria son pro pobres; mientras que el gasto en educación terciaria, si bien no es pro-pobre, tampoco es regresivo, por lo que se observa un resultado neutro.

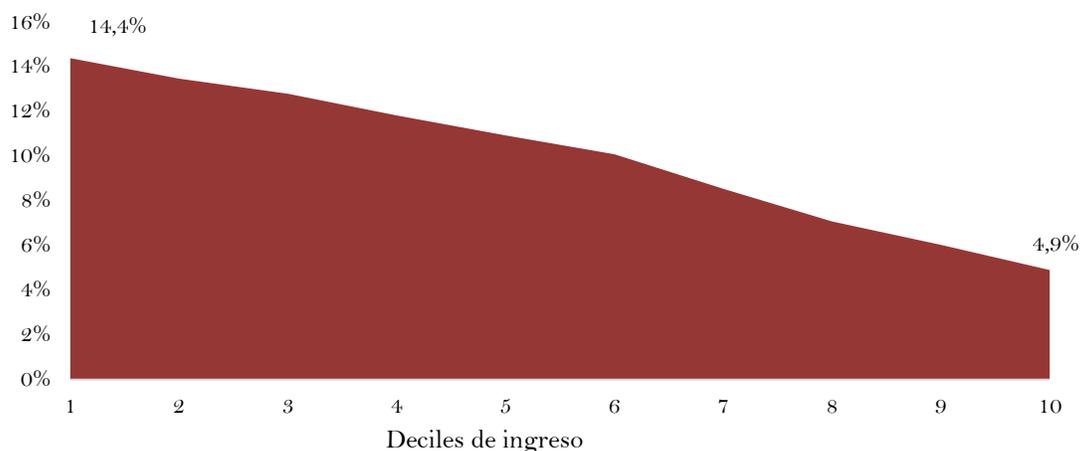
Con respecto a la salud pública, el gasto se concentra mayormente entre los deciles de ingresos más bajos, los cuatro primeros deciles concentran la mitad del gasto total por este concepto. Este resultado no es sorprendente dado que las familias de menores ingresos tienen mayor probabilidad de utilizar el servicio de salud pública.

Gráfico 4.2.5. Concentración del gasto en educación por decil de ingreso



Fuente: Resultados del modelo.

Gráfico 4.2.6. Concentración del gasto en salud por decil de ingreso



Fuente: Resultados del modelo.

Consideraciones finales

Los resultados indican que, si bien las intervenciones fiscales parecen estar bien focalizadas, tienen un impacto muy limitado para reducir la desigualdad y la pobreza tanto en términos relativos como absolutos. En términos relativos, al comparar Paraguay con los países de la región, se observa que el impacto sobre el índice de desigualdad se encuentra significativamente por debajo del promedio de la región, y más aún del promedio de América del Sur. En relación al impacto sobre la pobreza, Paraguay se ubica mejor, dado que está en el promedio regional, aunque por debajo del promedio de América del Sur.

Detrás de la baja capacidad del sistema para afectar la distribución del ingreso se destaca el bajo tamaño de los impuestos directos, que no alcanzan a representar el 1% del ingreso en el decil más alto. Si bien el resto de las intervenciones resultan igualadoras o neutras, el efecto global sigue siendo limitado. En términos de pobreza, las transferencias directas son las que más contribuyen a su disminución, liderada por el programa de Adultos Mayores. Por su parte, el programa Tekoporã, si bien está mejor focalizado, tiene un menor efecto marginal sobre la pobreza, principalmente por la baja cobertura y menor monto de las transferencias.

4.3 Fiscalidad Internacional

En el 2016 el Ministerio de Hacienda, en línea con el eje estratégico “*Inserción de Paraguay en el Mundo*” del Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”, se comprometió a adoptar y avanzar en la implementación de los estándares internacionales en materia tributaria, relacionados a una mayor transparencia fiscal y a la lucha contra la evasión y erosión de la base imponible, como así también el traslado artificial de beneficios.

En ese sentido, el 15 de junio de 2016 el Ministerio de Hacienda fue aceptado como miembro del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales (Foro Global) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el grupo tributario más importante actualmente a nivel mundial.

El Foro Global aspira a que los estándares de transparencia e intercambio de información con fines fiscales se cumplan a nivel global a través del monitoreo y revisión, con el fin de garantizar la participación de los países a nivel mundial en los beneficios de una mayor cooperación internacional y que, en particular, países en vías de desarrollo se beneficien del entorno de transparencia fiscal. La sección 4.3.1 describe en más detalle los estándares requeridos por el Foro Global y sus implicancias para el país.

Por otro lado, en julio del mismo año el Paraguay también confirmó su adhesión al Marco Inclusivo para Evitar la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS – *por sus siglas en inglés*) de la OCDE. El Marco Inclusivo sobre BEPS tiene por objetivo combatir las estrategias de planificación utilizadas por las empresas multinacionales para aprovecharse de las discrepancias e inconsistencias de los sistemas fiscales nacionales y trasladar sus beneficios a países de escasa o nula tributación, y eludir de esta forma el pago del impuesto a la renta corporativa. La sección 4.3.2 explica con más detalle las recomendaciones que surgen del Marco Inclusivo sobre BEPS.

La implementación de los estándares y buenas prácticas internacionales en materia fiscal es una tendencia global que es irreversible y de la cual Paraguay no puede estar ausente. La adopción de los estándares del Foro Global y del Marco Inclusivo sobre BEPS repercutirá positivamente en la economía nacional, principalmente sobre los niveles de inversión, crecimiento y la institucionalidad; además de ayudar a combatir la evasión y elusión fiscal.

A continuación, se detallan los aspectos más resaltantes del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales y el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE.

4.3.1 Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales

En un mundo cada vez más globalizado, en donde cada vez es más fácil mover capitales y otros flujos financieros, resulta más sencillo ocultar ingresos y bienes en otras jurisdicciones y detrás de capas corporativas. Esto hace que sea bastante compleja para las administraciones tributarias investigar y auditar casos fuera de sus fronteras.

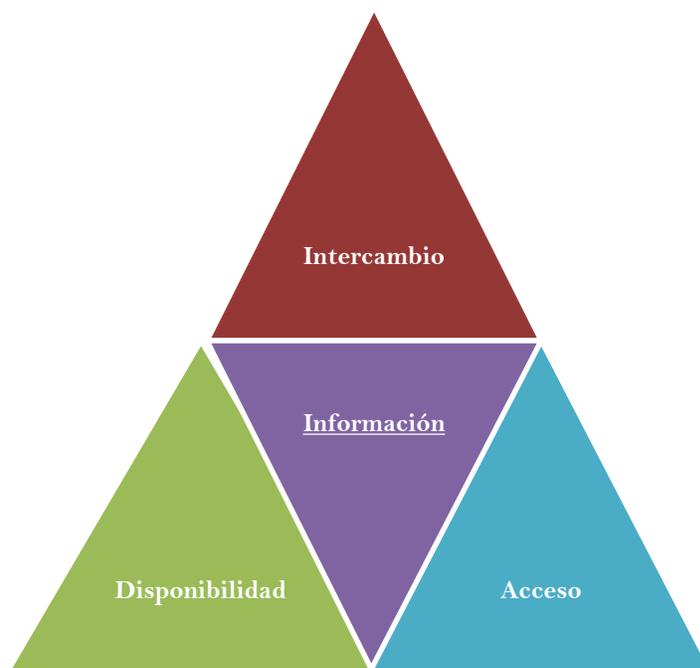
A finales de la década de los 90's la OCDE publicó el primer informe que incluye una definición de paraísos fiscales (incluyendo una lista). A partir del 2002 los miembros originales del Foro Global (países miembros de la OCDE) se comprometieron a implementar estándares de transparencia e intercambio de información. Sin embargo, la implementación de los estándares entre los países comprometidos no fue muy satisfactoria.

A causa de la crisis financiera y escándalos tributarios internacionales surgidos en el año 2009, el Foro Global fue reestructurado, con membresía abierta para todos los países con el mandato de asegurar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal. El Foro Global cuenta actualmente con 143 países miembros¹⁵ en igualdad de condiciones, 15 observadores internacionales¹⁶ y una Secretaría Autónoma con sede en la OCDE y financiada por los países miembros. Las decisiones se toman en consenso (o consenso menos uno para los informes).

¹⁵ La lista actualizada de miembros se encuentra disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/>

¹⁶ La lista actualizada de observadores internacionales se encuentra en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/globalforumobservers.htm>

El estándar del Foro Global está centrado en tres pilares, los cuales se detallan en la siguiente gráfica:



Actualmente, hay dos estándares acordados a nivel internacional en materia de intercambio de información con fines tributarios:

Intercambio de información a pedido o previa solicitud (EOIR – *por sus siglas en inglés*).

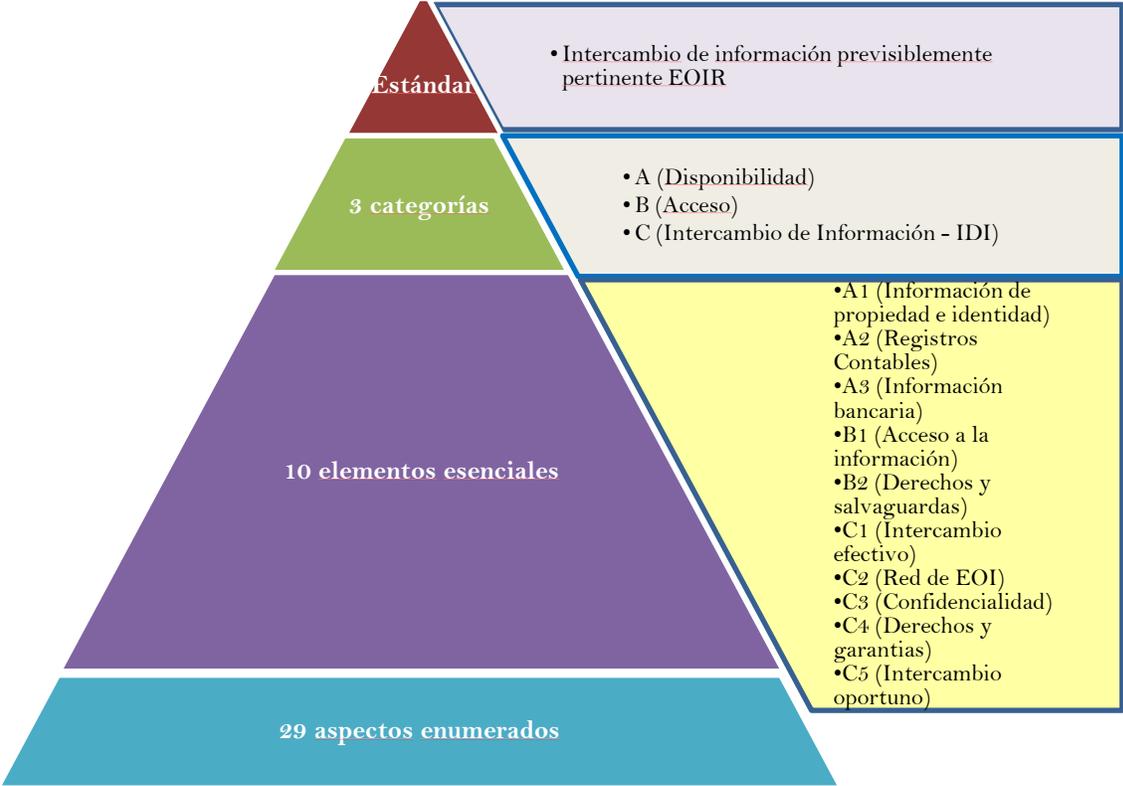
Todas las jurisdicciones miembros del Foro Global se han comprometido a aplicar el estándar internacional sobre el intercambio de información a pedido (EOIR). La aplicación de este estándar contribuye de manera significativa a la lucha contra la evasión y erosión fiscal, a través de una mayor cooperación internacional.

El estándar de EOIR aspira a que la información previsiblemente pertinente para la administración tributaria exista y esté disponible, que sea accesible a la administración tributaria y que esta pueda intercambiarlas con otras administraciones tributarias. Por información previsiblemente pertinente se entiende:

- Beneficiario final o efectivo (de entidades).
- Información contable (estados financieros, facturas, contratos).
- Registros bancarios (titulares de cuentas, transacciones, balances).
- Declaraciones de renta.
- Información sobre residencia (confirmar residencia o información para aplicar convenios para evitar la doble imposición).
- Documentación sobre precios de transferencia.

Es importante resaltar que el intercambio de información es único y exclusivamente entre administraciones tributarias y se realiza bajo estrictos controles de confidencialidad y seguridad de la información. Los datos a los que la Autoridad Competente (en este caso la Administración Tributaria) accede para realizar el EOIR no es información disponible públicamente y solo pueden ser utilizadas por las Administraciones Tributarias de

los países miembros para fines fiscales. La confidencialidad o el deber de secreto se extienden a todos los documentos, comunicaciones y antecedentes.



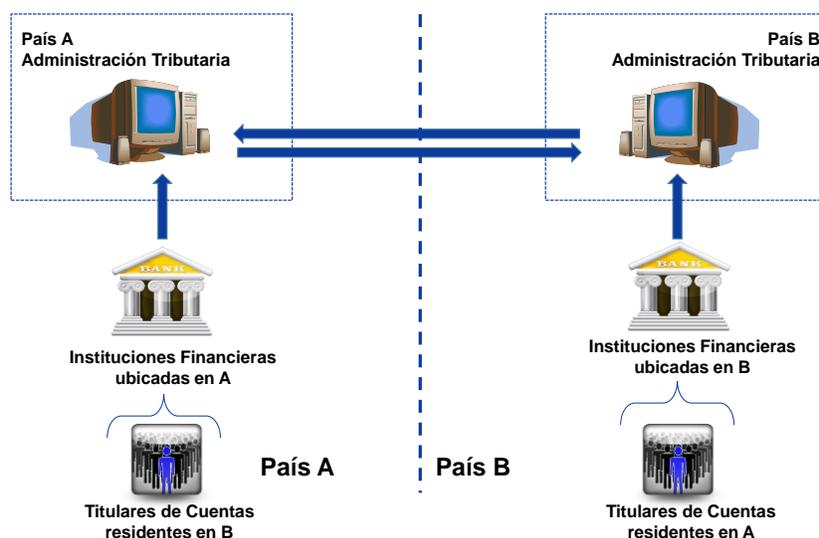
Intercambio automático de información (AEOI – por sus siglas en inglés).

El nuevo estándar de AEOI establece que las jurisdicciones deben obtener información de sus instituciones financieras y automáticamente intercambiar esa información con otras jurisdicciones de forma anual. El estándar establece la información de cuentas financieras a ser intercambiadas, las instituciones financieras que deben informar, los diferentes tipos de cuenta y los contribuyentes cubiertos, así como los procedimientos comunes de diligencia debida que deben seguir las instituciones financieras.

El nuevo estándar de AEOI es un sistema totalmente recíproco y está basado en la residencia y, a diferencia del modelo FATCA¹⁷, no se refiere a la ciudadanía de los titulares de cuentas. Los términos, nociones y enfoques han sido estandarizados, de tal manera que los países que utilicen el nuevo estándar, no tengan que negociar anexos individualizados.

¹⁷ La Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Financieras en el Extranjero o FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) es una regulación de EE.UU que tiene por finalidad obtener información sobre contribuyentes estadounidenses (personas físicas y jurídicas) que posean cuentas financieras en entidades financieras constituidas fuera del país y sus territorios, de manera a prevenir y detectar la evasión fiscal.

Intercambio Automático de Información



El nuevo estándar para el AEIOI de cuentas financieras tiene dos partes: el Estándar de Reporte Común (CRS – *por sus siglas en inglés*), que contiene las reglas de debida diligencia y reporte que deberán cumplir las instituciones financieras e implementar en la normativa interna de cada país; y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre intercambio de información de cuentas financieras (CRS MCAA – *por sus siglas en inglés*), el cual incluye las reglas operativas para el intercambio de información. Dichas reglas están diseñadas para tener un ámbito de aplicación amplio, a lo largo de tres dimensiones:

Es importante resaltar que el nuevo estándar de AEIOI no reemplaza al EOIR, sino que lo complementa. A la fecha 101 países y jurisdicciones se han comprometido a implementar el estándar de AEIOI. Los primeros intercambios se producirán en el 2017 para los denominados *early adopters* y en el 2018 para las restantes jurisdicciones.

Los países en vías de desarrollo que no son considerados un centro financiero no están obligados a comprometerse a implementar el estándar AEIOI en una fecha específica. El Foro Global ofrece asistencia técnica a los países en vías de desarrollo con el fin de elaborar una hoja de ruta que muestre a los países como pueden superar los obstáculos para participar en el AEIOI y ayudarlos a cumplir con el estándar.

Paraguay no está considerado un centro financiero, por lo tanto, no se le exigirá que implemente el estándar de AEIOI por el momento. Sin embargo, se espera recibir en este semestre una asistencia técnica del Foro Global para realizar un diagnóstico de la situación de nuestro país en materia de Gestión de Seguridad de la Información (GSI). Esta asistencia tendrá como resultado un calendario viable para la implementación del estándar de AEIOI.

Evaluación y Revisión del Estándar EOIR.

El Foro Global realiza evaluaciones rigurosas de cumplimiento del estándar de EOIR, de acuerdo a compromisos establecidos en su mandato. El monitoreo y la evaluación de la implementación de los estándares se lleva a cabo por medio de un proceso denominado *Revisión de Pares*. La misma es realizada por

un Grupo de Revisión de Pares (Peer Review Group, PRG – *por sus siglas en inglés*) que está conformado por países miembros del Foro Global.

Durante la revisión se someten a evaluación el marco legal y regulatorio para la transparencia e intercambio de información; como así también se evalúa la puesta en práctica de las normas. Al final de la evaluación, se otorgan calificaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de los países. Estas calificaciones se dividen en cuatro niveles, de acuerdo al nivel de cumplimiento y son: (i) conforme, (ii) conforme en gran medida, (iii) parcialmente conforme, o (iv) no conforme.

En noviembre de 2016 el Foro Global completó la primera ronda de evaluaciones entre pares del estándar EOIR, con un total de 253 informes y la asignación de calificaciones. Los resultados de estas calificaciones muestran que 22 jurisdicciones fueron consideradas como “conforme”, 77 jurisdicciones “conforme en gran medida”, 12 jurisdicciones “parcialmente conforme” y 5 jurisdicciones “no conforme”. Más de 60 jurisdicciones quitaron restricciones al intercambio de información bancaria y unas 30 eliminaron o inmovilizaron acciones al portador.

Es importante resaltar las consecuencias de recibir una calificación “no conforme”. Primeramente, existe un daño a la reputación del país debido a que la transparencia fiscal constituye una práctica ya adoptada a nivel mundial. Segundo, varios organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Europeo) utilizan las calificaciones a la hora de otorgar financiamiento. Finalmente, existe la posibilidad de que se elabore y haga pública una “lista negra de países no cooperantes”.

La segunda ronda de revisiones de pares ya será realizada utilizando los Términos de Referencia 2016 del Foro Global¹⁸. Las mismas empezaron en julio de 2016 e implica que todas las revisiones de ahora en más serán combinadas (fases 1 y 2 en forma conjunta). A continuación, se detalla el grado de avance de los países de América Latina y el Caribe referente a la implementación de los estándares del Foro Global.

País	Levantamiento Secreto Bancario	Aprobación MAC	Normas de BF	CRS	CRS Primer AEOI	Aprobación CbC MCAA
Argentina	Si	Si	No	Si	2017	Si
Bahamas	Si	No	n/d	Si	2018	No
Barbados	Si	Si	No	Si	2018	No
Belice	Si	Si	No	No	2018	No
Bolivia	No	No	No	No	-	No
Brasil	Si	Si	Si	Si	2018	Si
Chile	Si	Si	Si	Si	2018	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	2017	No
Costa Rica	Si	Si	Si	Si	2017	Si
Ecuador	Si	No	Si	No	-	No
El Salvador	Si	Si (no vigente)	No	No	-	No
Guatemala	No	Si (no vigente)	No	No	-	No
Honduras	No	No	No	No	-	No
Jamaica	Si	Si (no vigente)	No	No	-	No
México	Si	Si (no vigente)	No	No	-	No
Nicaragua	n/d	no	No	No	-	No
Panamá	Si	Si (no vigente)	Si	Si	2018	No

¹⁸ La nueva metodología 2016 del Foro Global utilizada para evaluación de Revisión de Pares se encuentra en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/revised-methodology.pdf>

Paraguay	No	No	No	No	-	No
Perú	Si	No	No	No	-	No
Rep. Dominicana	Si	Si (no vigente)	No	No	-	No
Uruguay	Si	Si	Si	Si	2018	Si

Fuente: CIAT

Actualmente, el Paraguay está recibiendo asistencia técnica en el marco del Programa de Inducción para nuevos miembros del Foro Global. En octubre del 2016 se realizó la primera visita de la Secretaría del Foro Global, en donde se realizaron reuniones con diferentes entidades, se recabaron datos y se elaboró una hoja de ruta para avanzar con la implementación de los estándares de transparencia en materia fiscal.

En junio de este año, la Secretaría del Foro Global realizó una segunda visita, en el marco del Programa de Inducción para nuevos miembros. El objetivo primordial de esta misión consistió en brindar apoyo y asesoramiento práctico al país para la preparación de la revisión de pares de EOIR, que está programada para ser lanzada en el primer trimestre del 2020. Además, se proporcionó capacitación sobre los aspectos básicos del intercambio automático de información.

En esta segunda visita de la Secretaría del Foro Global, fueron identificadas cuestiones necesarias para cumplir con el estándar, que se centran principalmente en mejoras en el marco legal y regulatorio. De igual manera, se pudieron identificar también algunas cuestiones prácticas derivadas de la aplicación de la legislación vigente. Es importante resaltar que el Paraguay sólo será evaluado en su capacidad de implementar plenamente el estándar de EOIR, no así todavía en la implementación del estándar de AEOL.

Actualmente, el marco legal del Paraguay no permite el intercambio efectivo de información. Las principales cuestiones incluyen la existencia de disposiciones de secreto bancario y un interés fiscal nacional que puede obstaculizar las facultades de acceso a la información por parte de la autoridad competente, la posibilidad de que las sociedades anónimas emitan acciones al portador sin mecanismos adecuados que permitan identificar a los titulares de dichas acciones; y la falta de obligaciones para mantener la propiedad beneficiaria y la información contable para todas las entidades y arreglos pertinentes. Además, el Paraguay sólo cuenta con dos mecanismos que permiten el intercambio de información y ninguno de estos cumple con el estándar.

A continuación, se listan algunas de las modificaciones legales, regulatorias y administrativas que se deberán implementarse para cumplir con el estándar del Foro Global previo a la evaluación prevista para el primer trimestre del 2020.

- Abolir las acciones al portador (actualmente en el Senado).
- Acceso a la información bancaria por parte de la administración tributaria.
- Disponibilidad del beneficiario final para todas las entidades y arreglos pertinentes.
- Disponibilidad de información de propiedad de empresas extranjeras.
- Disponibilidad de registros contables confiables para todas las entidades y arreglos pertinentes.
- Mantener la información de propiedad durante al menos 5 años.
- Unificar el registro de sociedades de las entidades (Abogacía del Tesoro, Registro Público, SET).
- Ampliar la red de convenios para el intercambio de información¹⁹.
- Recopilar evidencia estadística y empírica para demostrar que el marco legal y regulatorio implementado es efectivo en la práctica.
- Establecer una Unidad de Intercambio de Información.

¹⁹ La adhesión a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua (MAC – *por sus siglas en inglés*) permitirá al Paraguay cumplir satisfactoriamente con este elemento.

- Adoptar un Manual de EOI con políticas y prácticas claras para manejar las solicitudes de EOI.

Varias de las modificaciones legales necesarias para cumplir con el estándar del Foro Global requerirán de la implementación de nuevas leyes y la modificación de algunas ya vigentes. En ese sentido, los legisladores tendrán un papel necesario y fundamental a la hora de avanzar y sobrellevar los desafíos de implementar los estándares internacionales en materia fiscal de la OCDE.

4.3.2 Marco Inclusivo sobre erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)

Con la globalización se presentaron oportunidades para que las empresas multinacionales disminuyan en gran medida su carga fiscal, utilizando estrategias de planificación fiscal que explotan las discrepancias e inconsistencias en los sistemas fiscales de muchas jurisdicciones. Como una medida a combatir esto surge las buenas prácticas del Proyecto BEPS.

BEPS es el resultado de la legislación vigente que permite la asignación de beneficios imponibles a lugares diferentes de aquellos en los que la actividad empresarial real se lleva a cabo. BEPS afecta a los gobiernos, contribuyentes individuales y empresas al socavar la integridad del sistema tributario y pone a las nuevas y pequeñas corporaciones en una desventaja competitiva.

Las pérdidas fiscales asociadas con la evasión y elusión a nivel internacional son impresionantes. La OCDE estima que los fiscos en todo el mundo están perdiendo entre USD 100.000 millones y USD 240.000 millones por año, lo que equivale a entre el 4% y el 10% de la recaudación del impuesto a la renta corporativa. Según estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD – *por sus siglas en inglés*), basadas en otra metodología, revelan que las pérdidas en los países en desarrollo podrían ser mucho más grandes en términos absolutos y relativos.

El 19 de julio de 2013, en la reunión del G20 de Ministros de Finanzas en Moscú, la OCDE publicó un informe (diagnóstico) para hacer frente a la creciente preocupación mundial sobre BEPS, el cual incluía 15 acciones detalladas (plan de acción) de cómo abordar la problemática sobre BEPS. Luego de dos años y más de 12.000 páginas de comentarios, en octubre del 2015 el paquete de buenas prácticas BEPS y sus 15 acciones fueron entregados.

Las acciones que el paquete de buenas prácticas BEPS recomienda para combatir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios son las siguientes:

Acción 1	Abordar los retos de la economía digital para la imposición.
Acción 2	Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos
Acción 3	Refuerzo de la normativa sobre CFC (Controlled Foreign Companies – <i>por sus siglas en inglés</i>).
Acción 4	Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros.
Acción 5	Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la substancia.
Acción 6	Impedir la utilización abusiva de convenios.
Acción 7	Impedir la elusión artificiosa del estatuto de EP (establecimiento permanente).
Acción 8-10	Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor.
Acción 11	Evaluación y seguimiento de BEPS.

Acción 12	Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva.
Acción 13	Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia.
Acción 14	Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias.
Acción 15	Desarrollar el instrumento multilateral legal.

En julio del 2016 en Kioto, Japón se dio por inicio al Marco Inclusivo sobre BEPS²⁰, el cual posibilita que todos los países (incluyendo países en vías de desarrollo) puedan participar y trabajar en igualdad de condiciones que los miembros de la OCDE y del G20 en el desarrollo de los estándares relativos a las cuestiones sobre BEPS.

Por otro lado, el Marco Inclusivo sobre BEPS también revisa y supervisa la implementación de todo el paquete de buenas prácticas BEPS. Los países miembros del Marco Inclusivo se han unido a los Grupos de Trabajo sobre BEPS, participando de forma directa en la configuración de los estándares resultantes del Proyecto BEPS.

Objetivos del Marco Inclusivo:

- Implementación y supervisión de los Estándares Mínimos.
- Seguimiento de la configuración de los Estándares relativos a BEPS.
- Contribución a la elaboración de los kits de herramientas (toolkits – *por sus siglas en inglés*).
- Mejorar el acceso a programas de capacitación técnica que faciliten la aplicación de BEPS.
- Fomento del intercambio de información y conocimiento.

Actualmente, el Marco Inclusivo sobre BEPS cuenta con 102 miembros²¹. Cada miembro del Marco Inclusivo está obligado a implementar los estándares mínimos de BEPS, que corresponden a las acciones 5, 6, 13 y 14. A continuación, se explican los estándares mínimos de BEPS y se detallan las implicancias más importantes para el Paraguay.

Acción 5 – Estándar Mínimo de Prácticas Fiscales Perniciosas.

Las principales preocupaciones en la que se enfoca esta acción son el riesgo que supone la utilización de regímenes fiscales preferenciales para transferir artificialmente los beneficios y por la falta de transparencia en lo que respecta a ciertos acuerdos fiscales (*tax rulings* – decisiones administrativas en relación a contribuyentes específicos). Las prácticas perniciosas en regímenes se enfocan principalmente a la evaluación de regímenes preferenciales, particularmente los regímenes de propiedad intelectual (PI) y a regímenes en los que no existe creación de valor en la actividad.

La Acción 5 establece una metodología acordada para evaluar si hay actividad sustancial. En el contexto de los regímenes de PI – tales como los *patent boxes* o regímenes aplicables a las patentes – se alcanzó un acuerdo en torno a la existencia de nexo o *criterio de sujeción* que se remite al gasto como indicador de una actividad sustancial y permite a cualquier contribuyente acogerse a un régimen de PI únicamente cuando este haya incurrido en gastos asociados a actividades de investigación y desarrollo (I+D) efectivamente desarrolladas por aquel.

²⁰ Más información sobre el Marco Inclusivo se encuentra disponible en: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>

²¹ La lista actualizada de miembros se encuentra actualizada en: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

Este mismo principio puede aplicarse igualmente a otros regímenes preferenciales, para cuya instauración se exige que existan actividades sustanciales de las que cualquier contribuyente obtenga rendimientos o generen rentas. En lo que concierne a la transparencia, se ha acordado implantar un marco de referencia bajo el cual se incluyan todos aquellos acuerdos previos entre la administración tributaria competente y un determinado contribuyente que puedan suscitar preocupación por posibles prácticas elusivas BEPS ante la falta de un intercambio espontáneo de información relevante con carácter obligatorio siempre que haya información disponible o cuando existan dichos datos. El informe de la acción 5 refleja los resultados de aplicar tanto los referidos factores como los criterios desarrollados de actividad sustancial y transparencia a diversos regímenes preferenciales por parte del Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FHTP – *por sus siglas en inglés*).

La Acción 5 implica que el Paraguay tendrá que someter a evaluación del FHTP sus Regímenes de Incentivos Fiscales²², primeramente a través de un cuestionario de autoevaluación que el FHTP pone a disposición de los países miembros. Para aquellos regímenes de incentivos que se tengan dudas se sugiere que el FHTP evalúe dichos regímenes, de modo a asegurarse que el régimen cumple con el estándar. A priori, el Paraguay no cuenta con regímenes fiscales perniciosos; no existen regímenes de PI y en todos los regímenes existen creación de valor y tampoco hay un trato favorable hacia los inversores extranjeros. Sin embargo, es necesario realizar un análisis más profundo de los regímenes de incentivos fiscales del Paraguay para certificar que cumplan con el estándar.

Acción 6 – Estándar mínimo que impide la utilización abusiva de convenios fiscales.

La Acción 6 recoge un estándar mínimo para prevenir el abuso, también a través de *treaty shopping* (búsqueda del convenio más favorable), así como nuevas normas que proporcionan cláusulas de salvaguarda para prevenir el abuso de los convenios, ofreciendo cierto grado de flexibilidad sobre el modo de hacerlo. Estas nuevas normas anti-abuso convencionales (test del propósito principal y/o la cláusula de limitación de beneficios) incluidas en el informe hacen frente en primer lugar al *treaty shopping*, que abarca estrategias seguidas por una persona no residente de un Estado para tratar de acceder a los beneficios de un convenio fiscal concluido por ese Estado.

Otra serie de normas más específicas se han diseñado para abordar otras formas de abuso de convenios. También se ha acordado otros cambios del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE con el objeto de prevenir que los convenios supongan, sin quererlo, un obstáculo a la aplicación de normas anti-abuso internas. El título y el preámbulo del Modelo de Convenio Tributario se han reformulado con la intención de clarificar que los convenios no están previstos para ser utilizados con el ánimo de provocar una doble no imposición. Por último, esta acción contiene una serie de consideraciones políticas a ser tenidas en cuenta a la hora de firmar convenios fiscales con jurisdicciones de baja o nula tributación.

El Paraguay no cuenta con una amplia red de convenios para evitar la doble imposición (CDI), sólo cuenta con dos CDIs en vigencia²³. La actualización de los convenios para cumplir con los estándares de la acción 6 se puede realizar bilateralmente o a través de la Convención Multilateral²⁴ (MLI – *por sus siglas en inglés*). Al tener sólo dos CDI en vigencia, la renegociación bilateral de estos convenios es la opción más práctica y económica para el país. Además, la Oficina de Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) en participación con el CIAT vienen cooperando con nuestro país para tener un

²² Ley N° 60/90 “Régimen de Incentivos para la importación de bienes de capital y exenciones tributarias para la industria”; Ley N° 1064/97 “De la industria maquiladora de exportación”; Ley N° 523/95 “Que autoriza y establece el régimen de zonas francas”; Ley N° 4.838/12 “Política Automotriz Nacional” y los Regímenes Especiales de Importación.

²³ Con Chile (Ley N° 2.965/2006) y China Taiwán (Ley N° 3.972/2010).

²⁴ Convención Multilateral para adoptar las medidas de prevención de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios que afectan a los convenios fiscales: <http://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-beps.htm>

texto CDI base para el Paraguay, ya con recomendaciones anti-abuso de BEPS y de los nuevos Modelos de Convenios 2017 de la ONU y OCDE, además de capacitar en la negociación de estos tipos de convenios a los funcionarios técnicos involucrados.

Acción 13 – Estándar Mínimo que reexamina la documentación sobre Precios de Transferencia y el Informe País por País.

Una mejor y más coordinada documentación sobre precios de transferencia incrementará la calidad de la información proporcionada a las administraciones tributarias y reducirá los costes de cumplimiento para las empresas. La Acción 13 contiene un enfoque estandarizado en tres niveles de la documentación sobre precios de transferencia, incluyendo un estándar mínimo en relación al informe país por país (*CbC Report – por sus siglas en inglés*). Este estándar mínimo refleja el compromiso de implementar el informe país por país de manera consistente.

En primer lugar, las orientaciones relativas a la documentación sobre precios de transferencia requieren que las empresas multinacionales proporcionen a las administraciones tributarias información de alto nivel acerca de sus operaciones empresariales mundiales y de sus políticas en materia de precios de transferencia en un “archivo maestro” que estaría a disposición de todas las administraciones tributarias de los países interesados. En segundo lugar, también requieren un “archivo local” que incorporaría documentación detallada sobre precios de transferencia en relación a las transacciones de cada país, identificando transacciones concretas con entidades vinculadas, el monto de dichas transacciones y el análisis de la determinación de los precios de transferencia que haya realizado la sociedad con respecto a esas operaciones.

En tercer lugar, las grandes empresas multinacionales también tendrían que presentar el informe país por país, a través del cual se declararía anualmente y por cada jurisdicción fiscal en la que operan, la cuantía de los ingresos y los beneficios antes del impuesto sobre sociedades, así como el importe del impuesto sobre sociedades pagado y devengado. Los informes país por país deben presentarse en la jurisdicción de la sociedad matriz última de la multinacional, aunque se compartirían de manera automática a través de intercambios de información intergubernamentales. En determinadas circunstancias, mecanismos secundarios como las declaraciones locales pueden servir de apoyo. Un plan acordado de implementación garantizará el suministro puntual de la información, la confidencialidad de la información declarada y el uso apropiado de los informes país por país.

En su conjunto, estos tres niveles de documentación obligarán a los contribuyentes a articular una postura coherente en materia de precios de transferencia, ofreciendo a las administraciones tributarias información útil para evaluar los riesgos de los precios de transferencia, optimizar la utilización de los recursos de inspección y, en caso de apertura de un procedimiento de inspección, dicha información será esencial tanto para iniciar como para orientar dicho procedimiento. Las empresas multinacionales verán reducidos sus costes de cumplimiento como consecuencia de la adopción por parte de los países de un régimen uniforme de documentación sobre precios de transferencia y del intercambio automático del informe país por país entre las administraciones tributarias, haciendo innecesaria su presentación en múltiples jurisdicciones.

Esta acción exhorta al desarrollo de normas relativas a la documentación sobre precios de transferencia para aumentar la transparencia hacia la administración tributaria, teniendo en cuenta los costes de cumplimiento para las empresas. Las normas a desarrollar incluirán el requisito de que las empresas multinacionales suministren a todos los gobiernos pertinentes la información necesaria sobre la asignación y el reparto mundial de sus ingresos, la actividad económica y los impuestos pagados en los distintos países, aplicando un modelo común (el informe país por país).

La obligación de presentar el informe país por país ha de implementarse para los ejercicios fiscales que empiecen el 1 de enero de 2016 o con posterioridad y resulta aplicable, a los grupos multinacionales cuyos ingresos anuales consolidados equivalgan a o excedan de los 750 millones de euros. En consecuencia, los primeros informes país por país, los presentarían los Grupos Multinacionales al 31 diciembre de 2017 (correspondiente al año fiscal 2016), y el intercambio con otras administraciones tributarias se realizaría a mediados del 2018.

Paraguay no posee una legislación que regule los precios de transferencia. Además, a la fecha no se cuenta con ninguna empresa multinacional cuya matriz está localizada en el país y que tenga un nivel de facturación por encima de los 750 millones de euros al año. En ese sentido, ninguna empresa del Paraguay estaría obligada a elaborar el informe país por país. Sin embargo, el Paraguay puede ser receptor de los informes país por país con información sobre los movimientos de las multinacionales con filial en el Paraguay. Para ello es necesario firmar un acuerdo que permita este tipo de intercambio automático de información²⁵.

Acción 14 – Estándar Mínimo de hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias.

Con miras a erigir un sistema tributario internacional que impulse el crecimiento económico y una economía global resiliente, es absolutamente prioritario suprimir la elusión y evasión fiscal transfronteriza, así como también erradicar de manera eficiente y eficaz la doble imposición. Los países afirman que la adopción de las medidas desarrolladas para enfrentarse a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios atendiendo a las estrategias y recomendaciones del Plan de Acción de BEPS no deben generar una innecesaria inseguridad a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones ni conducir a situaciones de doble imposición involuntaria. En definitiva, la mejora de los mecanismos de resolución de controversias es por consiguiente una parte fundamental del trabajo sobre BEPS.

Las medidas desarrolladas en el marco de la Acción 14 del Plan de Acción BEPS están encaminadas a reforzar la eficacia y eficiencia del procedimiento amistoso. Dichas medidas apuntan a minimizar los riesgos de incertidumbres y doble imposición involuntaria velando por la aplicación coherente y adecuada de los convenios fiscales, así como también por la oportuna y efectiva resolución de controversias por lo que respecta a su interpretación o aplicación a través del procedimiento amistoso. Estas medidas se apoyan en un sólido compromiso político en lo concerniente a la resolución eficaz y tempestiva de controversias por remisión al procedimiento amistoso y a los ulteriores avances para responder con rapidez a los conflictos que se planteen.

Las disputas o controversias en los convenios fiscales surgen de los diferentes criterios utilizados por las autoridades fiscales competentes. En el caso del Paraguay, es muy remota la posibilidad de llegar a un punto de controversia, primero porque el Paraguay no cuenta con una red muy amplia de convenios tributarios (sólo dos CDIs vigentes) y segundo porque en el Paraguay está vigente el sistema de renta en la fuente o territorial. Este tipo de controversias son más frecuentes cuando se aplica el criterio de renta mundial o también puede surgir debido a diferencias entre países en la aplicación de precios de transferencia (el país tampoco cuenta con una norma que regule los precios de transferencia). La revisión de pares para evaluar esta acción fue pospuesta para el Paraguay para después del 2020.

Otras recomendaciones de relevancia propuestas por el Plan de Acción de BEPS.

Además de las acciones que constituyen los estándares mínimos de BEPS, la Acción 8-10 sobre precios de transferencia sin dudas constituye una de las recomendaciones más importante del Plan de Acción BEPS. El

²⁵ Estos acuerdos serían la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia fiscal (MAC) y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Reporte País por País (CbC MCAA – *por sus siglas en inglés*)

análisis de los precios de transferencia se basa en el “Principio de Plena Competencia”. Este principio establece que las transacciones entre empresas vinculadas deben ser valoradas como si fuesen entidades independientes. El principio de plena competencia (*o Arm’s Length Principle como se conoce internacionalmente*) se basa en que las fuerzas del mercado determinan normalmente las condiciones de las relaciones comerciales y financieras. Sin embargo, cuando las transacciones tienen lugar entre empresas vinculadas, puede suceder que las fuerzas del mercado no influyan directamente en los precios, bien sea por las sinergias corporativas, las economías de escala o planificación fiscal.

Dentro del análisis del principio de plena competencia, se evalúa si el precio pactado y las condiciones en las que se llevan a cabo las transacciones son coherentes con aquellas que hubiesen acordado empresas independientes en circunstancias comparables. Para determinar si las transacciones entre sujetos vinculados cumplen con el principio de plena competencia, es necesario realizar un análisis de comparabilidad para asegurarse, desde el punto de vista económico y legal, que las características de las transacciones entre empresas vinculadas e independientes sean razonablemente comparables.

Precios de transferencia es un mecanismo especial para la elusión fiscal y el traslado de beneficios, y no se origina sólo de un país de alta imposición a uno de baja imposición. También puede darse viceversa. En el caso de los países en vías de desarrollo, al ser importadores de capital, existe un alto riesgo de pagos excesivos por intangibles, servicios intragrupos y servicios financieros; que artificialmente trasladan beneficios del país en vías de desarrollo (baja imposición) al país donde se sitúa la casa matriz (normalmente un país desarrollado y con alta imposición).

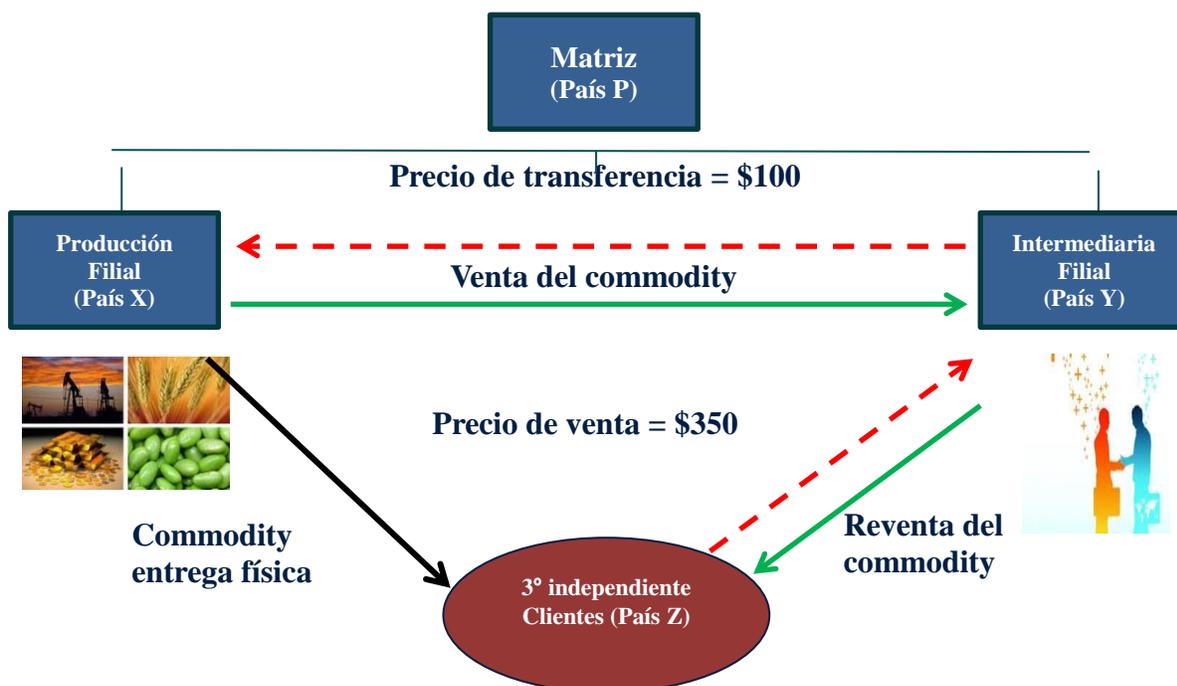
Precios de transferencia en América Latina.

País	Numero de Fiscalizaciones en 2014	Personal de PT	Recaudación 2014 (US Dólares)
Brasil	61	n/d	1.457.069.928
Chile	60	11	20.680.607
Colombia	135	16	26.631.298
Costa Rica	1	5	1.257.299
El Salvador	9	9	2.175.871
México	63	37	195.809.132
Perú	44	26	2.004.600
República Dominicana	43	41	25.279.806
Uruguay	9	10	18.199.373

Fuente: CIAT.

Otro mecanismo de precios de transferencia que afectan a los países exportadores de commodities, es la subvaloración de las exportaciones, en donde se manipulan los precios de los commodities de manera a

aplicar la cotización más ventajosa que reduzca la renta imponible. También suelen utilizarse intermediarios en las transacciones que no generan valor agregado y con funcionalidad limitada. En este caso mediante triangulaciones trasladan las rentas a territorios opacos o de baja tributación. En la gráfica a continuación se observa el mecanismo utilizado comúnmente para reducir la renta imponible en las operaciones de exportación de commodities.



En este caso el país X es el productor del commodity (soja en grano). La entidad situada en el país X es una filial, cuya casa matriz se encuentra en el país P. A su vez, la casa matriz es también dueña de una filial en el país Y (un país de baja imposición). La entidad en el país X le factura la venta de soja en granos a la intermediaria en el país Y, por un valor de \$100. La filial situada en el país Y a su vez, revende el commodity a una entidad (cliente final) situada en el país Z por \$350. Luego el producto es entregado del país X directamente al país Z. La filial en el país X solo declara como renta de la transacción los \$100, y no los \$350 que fue el precio final al que fue vendido el commodity.

Paraguay aún no cuenta con normas que regulen los precios de transferencia. El Art. 4° de la Ley N° 5.061/2013 y sus disposiciones reglamentarias²⁶ han introducido una regulación vinculada a los ajustes de precios que afectan exclusivamente a las operaciones de exportación y, dentro de ellas, tampoco afecta a todas las exportaciones (sólo a las exportaciones de soja en estado natural y derivados como: aceite, harinas, pellets y expellers que coticen en bolsa). La introducción de una norma que regule el ajuste de precios constituye un avance en materia de precios de transferencia, pero se hace imperativo que se adopten normas que regulen más ampliamente el concepto de precios de transferencia acorde a las mejores prácticas y los estándares internacionalmente aceptados. En este sentido, la adopción de las recomendaciones contempladas en las Acciones 8-10 de BEPS pondría al sistema tributario paraguayo en línea con las exigencias actuales de fiscalidad internacional utilizadas para combatir las planificaciones fiscales de empresas vinculadas.

²⁶ Disposiciones legales y reglamentarias que regulan el Ajuste de Precios: Art. 4° de la Ley N° 5.061/13, Decreto N° 1.832/14, Resoluciones Generales N° 31/14, N° 58/15, N° 60/15 y N° 66/15.

La Acción 8 examina las cuestiones relativas a precios de transferencias de operaciones vinculadas que involucran activos intangibles, dado que este tipo de activos son por definición móviles y con frecuencia difíciles de valorar. La distribución inadecuada de los beneficios generados por intangibles valiosos ha contribuido en gran medida a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios. Por su parte, la Acción 9 se ocupa de la atribución contractual de riesgos, concluyendo que sólo se respetarían cuando dichas atribuciones se correspondieran efectivamente con la toma de decisiones y, por ende, con el ejercicio de un control efectivo sobre tales riesgos.

La Acción 10 se ha concentrado en otras áreas de alto riesgo, como la atribución de beneficios resultante de operaciones vinculadas que carecen de lógica comercial, el uso selectivo de métodos de precios de transferencia con el objeto de desviar los beneficios derivados de las actividades económicamente más importantes del grupo multinacional, y el uso de ciertos tipos de pagos entre miembros del grupo multinacional (como gastos de gestión o gastos correspondientes a la sede principal) para erosionar la base imponible sin que exista una correspondencia con la creación de valor.

Las Acciones 2 y 4 – también denominadas acciones de enfoques comunes – están orientadas a combatir prácticas muy comunes que erosionan la base imponible. Primeramente, la Acción 2 propone neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos. Las recomendaciones propuestas por esta acción contribuyen a prevenir la doble no imposición mediante la eliminación de los beneficios fiscales derivados de los mecanismos híbridos y, por otro lado, a poner fin a las costosas deducciones múltiples por un único pago, a las deducciones en un país sin el correspondiente gravamen en el otro y a la generación de múltiples créditos fiscales por un único impuesto pagado en el extranjero.

Por su parte, la Acción 4 propone limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros. Las recomendaciones de esta acción pretenden, por un lado, asegurar que las deducciones de interés netos de una entidad estén directamente vinculadas a una renta gravable generada por sus actividades económicas y, por el otro lado, promover una mayor coordinación de las normas nacionales en este ámbito. El Paraguay actualmente no limita las deducciones por pagos al exterior en concepto de intereses, regalías y asistencia técnica, siempre que dichas erogaciones constituyan rentas gravadas para el beneficiario del exterior.

Apoyo a los Países en Desarrollo en la implementación de los estándares del Plan de Acción BEPS

A la fecha ya son más de 100 los miembros del Marco Inclusivo sobre BEPS, de los cuales el 57% de las jurisdicciones miembros provienen de países que no pertenecen a la OCDE o al Grupo G-20. Por tal motivo, se viene desarrollando un número de iniciativas para apoyar a los países en vías de desarrollo para que puedan implementar de manera efectiva los estándares de buenas prácticas del paquete BEPS. Implementación.

Entre estas iniciativas se encuentra el Programa de Inducción del Marco Inclusivo de BEPS. El mismo esta construido sobre la experiencia de programas de inducción del Foro Global. Se trata de un proceso de 4 pasos que se desarrolla generalmente sobre un periodo de 2 años e incluye:

- a) Visita de Alto Nivel a los países (Ministerio de Hacienda + taller técnico).
- b) Acuerdo de una Hoja de Ruta.
- c) Elaboración de un Plan de Acción.
- d) Implementación.

El programa de inducción también apoya la implementación oportuna de los estándares mínimos, incluyendo la revisión de pares. El Paraguay ya ha recibido la carta de invitación para formar parte del programa de inducción del Marco Inclusivo sobre BEPS. Se estima que en los próximos meses tenga lugar la primera misión de inducción de manera a elaborar una hoja y plan de acción para implementar de manera satisfactoria los estándares mínimos y aquellas recomendaciones de BEPS que más contribuyan al sistema tributario del Paraguay.

4.4 Antecedentes del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) surge en el año 2012, fruto del consenso del Gobierno, específicamente con la firma del convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (STP). El SNIP se planteó como objetivo optimizar el uso de los recursos destinados a financiar proyectos de inversión pública, a través de la implementación de metodologías, normativas, capacitación y un banco de proyectos, como los componentes básicos necesarios para la adecuada formulación, evaluación social, presentación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión.

A partir de la entrada en vigencia del SNIP, se dio inicio al ordenamiento de los recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) destinados a inversión. Del total de la cartera de proyectos existente en esa fecha en el PGN, aproximadamente un 50% de la misma, no se ajustaba a la definición de proyectos de inversión del SNIP, generándose en consecuencia gastos corrientes no vinculados a proyectos (salarios, pasajes, viático y otros), además de acciones no sostenibles, sobredimensionadas y no rentables socialmente.

Con este diagnóstico, se detecta no solo la debilidad institucional para la formulación de proyectos, sino que también, la distorsión que se había generado a lo largo del tiempo frente al concepto de lo que implica un proyecto de inversión pública.

Si bien antes del SNIP se realizaban estudios de Pre-Inversión, los mismos eran desarrollados bajo los criterios y prioridades de los organismos financiadores para justificar las operaciones de préstamo al país. Con la puesta en operación del SNIP, el país pasa a ser el que establece dichos criterios técnicos (seguimiento al ciclo de vida a los proyectos de inversión) y, por otro lado, se posibilita el desarrollo de capacidades en los organismos y entidades del estado (programa capacitación).

La puesta en operación del SNIP, pese a los problemas detectados no provocó una caída en la inversión, por el contrario, se incrementó la ejecución tanto cualitativa como cuantitativamente en alrededor del 68% al introducirse procedimientos de seguimiento más específicos en materia de avance físico.

A la fecha, son 140 proyectos los que han sido evaluados socioeconómicamente por el SNIP, incluyendo un proyecto bajo la modalidad de las Alianzas Público Privada (APP).

El SNIP, tiene como desafío seguir mejorando progresivamente las capacidades técnicas de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) a través de un programa permanente de capacitación, incorporar nuevas herramientas metodológicas en sectores prioritarios para el desarrollo nacional, fortalecer su marco legal y potenciar los procedimientos de monitoreo y seguimiento, sobre todo físico, de los recursos públicos destinados a inversión.

¿Qué es el SNIP?

El Sistema Nacional de Inversión Pública es el conjunto de normas e instrucciones que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública, para optimizar el uso de los recursos en el financiamiento de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico y ambiental.²⁷

Creación de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP)

Con el objetivo de alcanzar la adecuada dotación y administración de las inversiones, el Gobierno Nacional ha dispuesto la creación de la Dirección de Sistema de Inversión Pública (DSIP) dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía, que tiene como objetivo dirigir y administrar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); además de elaborar normas técnicas, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, y los procedimientos de presentación de proyectos de inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública, incluidas las concesiones y Alianzas Público-Privadas (APP); la DSIP además, se encarga de dictaminar la viabilidad de los proyectos e informar a las autoridades sobre el estado de ejecución de la inversión pública.

Inversión, infraestructura y desarrollo

A efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, la inversión pública es entendida como el uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento o de la aplicación de recursos, que puede ser realizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado o a través de Organismos Financieros Públicos, que permitan mantener y/o aumentar el stock de capital²⁸ del país en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.²⁹

Por otro lado, la infraestructura física se la refiere al conjunto de bienes físicos y materiales representados por las obras viales de comunicación y el desarrollo urbano y rural; tales como: transporte (incluye carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes), presas, sistema de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.³⁰

El proceso de provisión de infraestructura implica planificar, construir y mantener para proveer servicios de calidad adecuada que promuevan el crecimiento sostenible. Esta visión concibe la infraestructura como un activo que debe ser gestionado y mantenido apropiadamente e incorpora como pilares fundamentales la sostenibilidad ambiental, social y fiscal.

Los efectos que ejercen la infraestructura y sus servicios derivados sobre la economía y la sociedad son sustantivos y repercuten en la calidad de vida diaria de los habitantes³¹. La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, permiten a un país atenuar el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales³².

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la infraestructura se destaca la adecuada provisión de la misma, que en los casos de una respuesta inconveniente origina una escasez conocida en la literatura como la brecha en infraestructura. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³³ ha señalado que cerrar la brecha constituye uno de los grandes retos que enfrenta América Latina y el Caribe. Asimismo, los efectos positivos de la adecuada provisión y calidad de infraestructura se

²⁷ Decreto N° 8312/12 – Anexo I, Sección I, Terminología.

²⁸ Stock de Capital humano: neto de los aumentos en productividad debido a los cambios tecnológicos que se suponen exógenos. Stock de Capital Físico: índice de infraestructura (km. de rutas pavimentadas, km de vías férreas, etc.). Crovetto, Hang y Caspattino (2014). Crecimiento y Brecha de Infraestructura.

²⁹ Decreto 3944/15 – Art. 1°

³⁰ Banco Mundial 2009

³¹ Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

³² Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

³³ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010a. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, junio.

maximizan cuando son acompañados de los arreglos regulatorios, organizacionales e institucionales para su desempeño.

Uno de los objetivos fundamentales para el desarrollo del Paraguay está estrechamente asociado a la asignación eficiente de los recursos públicos a través de sistemas y procesos administrativos, además de metodologías de evaluación social de proyectos que aseguren permanentemente el adecuado proceso de inversión y, con ello, contribuir a una óptima asignación de estos recursos.

Dentro de este proceso de asignación de recursos públicos, la infraestructura es considerada un pilar fundamental para la sociedad paraguaya. Su adecuada dotación y administración posibilitan el desarrollo económico, genera crecimiento, aumenta la competitividad y la productividad, y con ello la inserción de la economía en el mundo. Además, ayuda a la cohesión territorial y permite mejorar la calidad de vida y la inclusión social.

Realizando una comparación con los países de la región³⁴, se observa que Paraguay viene realizando un fomento a la inversión pública a partir del año 2012, año en que se crea la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP); pasando de una inversión en infraestructura de 2,6% del PIB en el año 2013 a 3,3% del PIB en el año 2016.

Se debe considerar que la brecha en infraestructura de transporte de Paraguay al año 2016 asciende a USD 10.800 Millones. En el año 2016, Paraguay invirtió 2,9% de su PIB mientras que debería estar invirtiendo 5,2%³⁵, permaneciendo así una brecha de 2,9% entre lo que se debería invertir sostenidamente y lo que realmente se está invirtiendo.

El Foro Económico Mundial, en su reporte 2016-2017³⁶ refleja que Paraguay subió un puesto en cuanto al periodo anterior, quedando así actualmente en el puesto 117 comparado al puesto 118 al que ascendió en el periodo anterior 2015-2016. El puntaje obtenido en el presente periodo alcanzó 3,65.

Tomando el Índice de Competitividad Global³⁷, en su pilar de infraestructura, el cual constituye uno de los doce pilares que contribuyen a medir el nivel de competitividad, para el año 2016 Paraguay se ubicó en el puesto número 122 de un análisis en base a 138 países de todo el mundo con un puntaje de 2,57 (siendo 1 la escala menor y 7 el puntaje máximo posible).

Importancia del SNIP

- Posiciona el concepto de Proyecto de Inversión (Problema-solución, con fecha de inicio y de fin).
- Facilita el proceso de la formulación de los proyectos de inversión, ya que establece reglas claras a lo largo del ciclo de vida de los proyectos en todas sus etapas.
- Ordena el proceso estableciendo procedimientos únicos y plazos de aprobación de proyectos nuevos.
- Mantiene un stock de proyectos aprobados en busca de financiamiento dentro del “Banco de Proyectos”.

Componentes del SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública prioritariamente gestiona los cuatro componentes siguientes:

1. **Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos:** Son herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si es rentable o no.

³⁴ Datos Infralatam hasta el año 2013. A partir del año 2014, elaboración propia de proyecciones realizadas a partir de los datos obtenidos de Infralatam.

³⁵ La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel E. Perrotti, Ricardo J. Sanchez- Cepal

³⁶ The Global Competitiveness Report 2016–2017

³⁷ Índice realizado por el World Economic Forum, toma en cuenta la competitividad en 138 países, basándose en más de 110 indicadores que incluyen cifras oficiales provenientes de diversas fuentes nacionales e internacionales. El ICG contempla doce pilares de competitividad: 1.Instituciones 2. Infraestructura 3.Estabilidad macroeconómica 4.Salud y Educación Primaria 5.Educación Superior y capacitación 6.Eficiencia en el mercado de bienes 7.Eficiencia en el mercado laboral 8.Sofisticación del mercado financiero 9.Preparación tecnológica 10.Tamaño del mercado 11.Sofisticación empresarial 12.Innovación

Se cuenta con metodologías y una guía a las que deben ajustarse los proyectos a ser presentados ante el SNIP para su análisis.

2. **Normas e instructivos:** La Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), en el ámbito de su competencia, por medio de un acto administrativo denominado “Directiva” define las normas técnicas requeridas para la gestión y formulación de proyectos.
3. **Capacitación:** El SNIP ejecuta un ambicioso Programa de Capacitación para fortalecer las capacidades técnicas y la calidad en la ejecución de los proyectos de inversión. Entre los años 2013 y 2017 el SNIP capacitó a 1.200 personas, de las cuales 956 cuentan con certificación en proyectos. MOPC; ANDE; Hacienda; STP son algunas de las más de 15 instituciones que participan en las capacitaciones del SNIP.
4. **Banco de Proyectos:** Es el sistema informático que registra la información estandarizada del proceso de Inversión Pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Se puede acceder al mismo a través del portal web del SNIP mencionado con anterioridad.

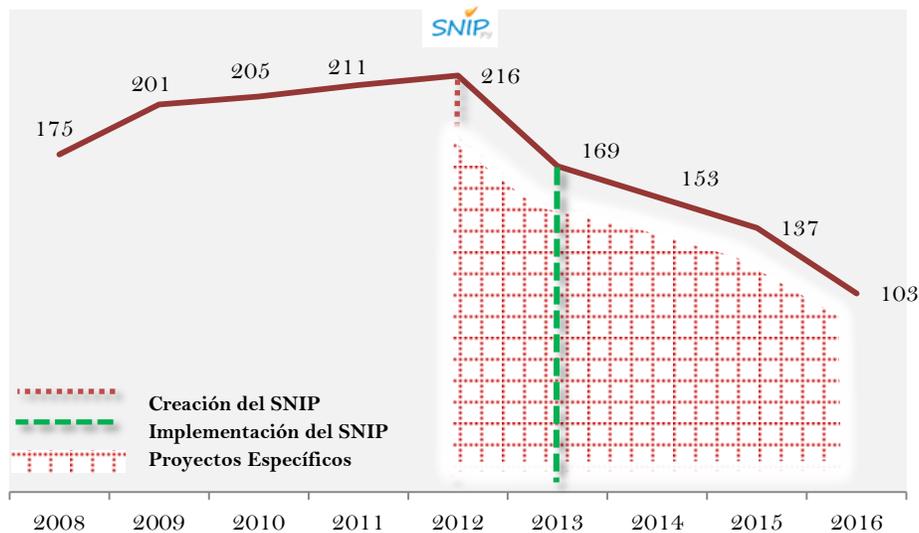
Adicionalmente, el SNIP cuenta con un **Fondo de Pre-Inversión**, un instrumento previsto para cada ejercicio fiscal, con el propósito de financiar el desarrollo de los estudios de pre-inversión de proyectos que cuentan con dictamen de viabilidad en la etapa de perfil.

Logros del SNIP desde su implementación a la fecha

En el siguiente gráfico se observa que desde el establecimiento del SNIP, la cantidad de proyectos ha disminuido. Esto se debe a que, antes de la creación del SNIP no se realizaban estudios de pre inversión, con lo cual los documentos evaluados no contaban con todos los elementos de un proyecto de inversión (fecha de inicio y fin, objetivos definidos, entre otros). Por lo que se inició un proceso de ordenamiento de dichos documentos de proyectos con trazabilidad definida capaces de ser monitoreados.

Gráfico N° 4.4.1

Evolución de líneas presupuestarias dispersas a proyectos específicos

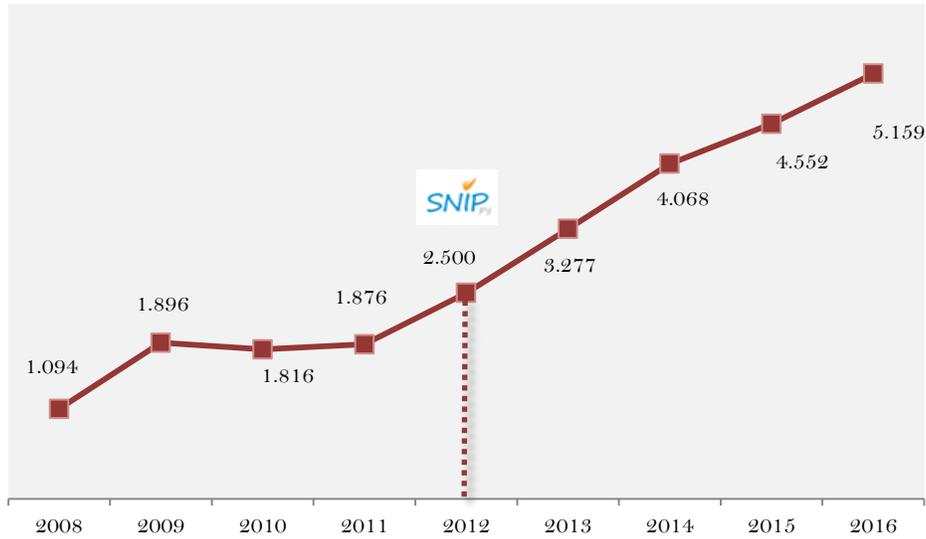


Fuente: Elaboración Propia con datos del SICO

Este ordenamiento permitió que la ejecución de proyectos sea más eficiente, ya que se duplicó el gasto de inversión pública a partir de la creación del SNIP, como se observa en el gráfico 4.4.2.

En búsqueda del crecimiento económico, desarrollo social y ambiental se consideraron lecciones aprendidas de otros países donde la decisión de llevar una inversión acompañada de un sistema integral y eficiente de proyectos es esencial para poder alcanzar el crecimiento económico.

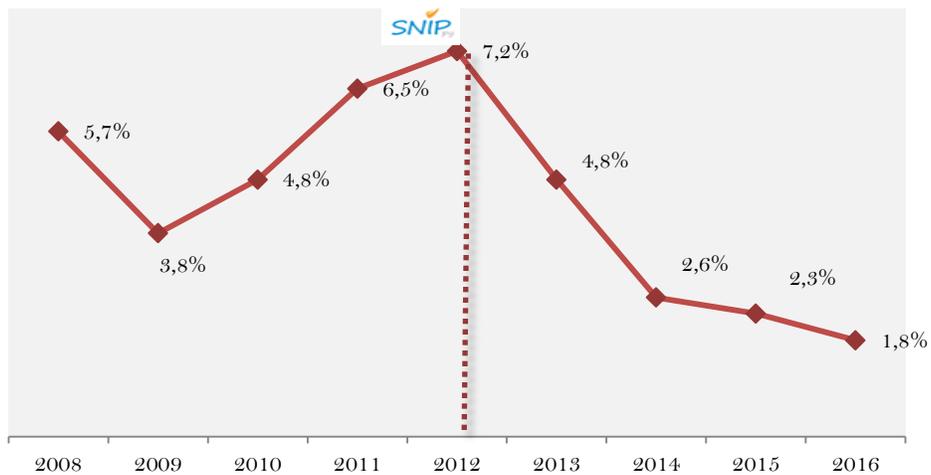
Gráfico N° 4.4.2
Ejecución de proyectos
En miles de millones de G. nominales



Fuente: Elaboración Propia con datos del SICO

Por otro lado, el SNIP contuvo y disminuyó el porcentaje destinado a gastos de personal dentro del presupuesto de inversión como se observa a continuación.

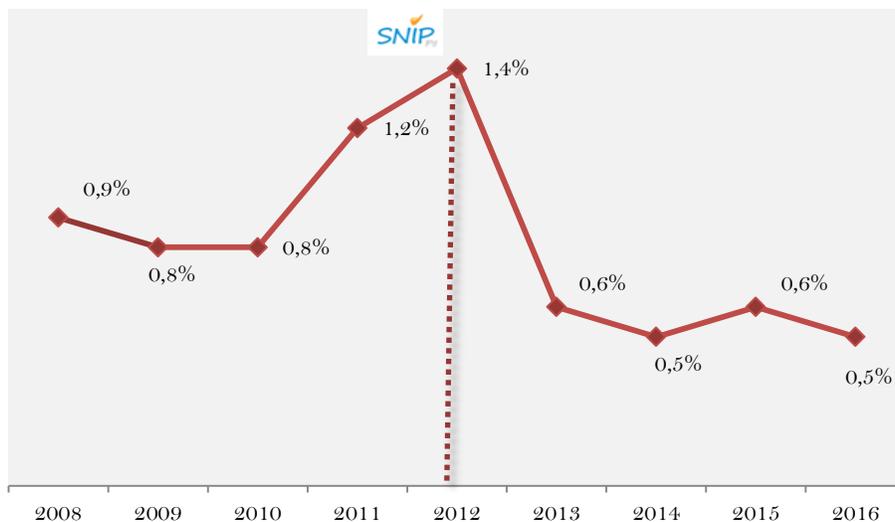
Gráfico N° 4.4.3
Porcentaje destinado a gastos de personal dentro del presupuesto de inversión



Fuente: Elaboración Propia con datos del SICO

Finalmente, el SNIP contuvo y disminuyó el porcentaje destinado a pasajes y viáticos dentro del presupuesto de inversión como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 4.4.4
Porcentaje destinado a pasajes y viáticos dentro del presupuesto de inversión



Fuente: Elaboración Propia con datos del SICO

Las Alianzas Público-Privadas (APP) y su integración al proceso del SNIP

La Participación Público-Privada o Alianzas Público-Privadas establecen normas y mecanismos para promover las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios a que las mismas estén destinadas o que sean complementarios a ellas; así como en la producción de bienes y en la prestación de servicios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte.³⁸

Los proyectos APP buscan mejorar la infraestructura pública y la prestación de servicios complementarios, así como la producción de bienes y/o prestación de servicios que sean propios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte, con miras a establecer una relación jurídica contractual de largo plazo con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes pública y privada³⁹. Son una modalidad innovadora de desarrollo de las inversiones públicas a través de la aportación y participación de capital privado.

Las Alianzas Público-Privadas (APP), se incorporan al Sistema de Inversión Pública a partir de la aprobación de la Ley N° 5102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, conocida como “Ley de APP”. El Decreto N° 1350/14, establece el rol que ejerce el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en los procesos de estructuración de los proyectos de inversión.

³⁸ Ley N° 5102/13 – Art. 1

³⁹ Decreto N° 1350/14 – Art. 2



V. Anexos

5.1 Metodología del Resultado Estructural

La elevada pro-ciclicidad de los ingresos tributarios no permite determinar correctamente la posición expansiva o contractiva de la política fiscal y por lo tanto su función estabilizadora. En ese sentido, el enfoque del Resultado Estructural es el más adecuado para evaluar la posición cíclica de la política fiscal, al tiempo que también es el más pertinente para establecer reglas o metas fiscales.

El Resultado Estructural es la diferencia entre los ingresos estructurales y los gastos estructurales, lo cual refleja el resultado fiscal en condiciones de crecimiento económico normal o de tendencia. Con el término estructural se hace referencia a variables que están libres del efecto del ciclo económico y de medidas extraordinarias o atípicas en materia fiscal. Esta es una medida más pertinente del efecto de la política fiscal sobre la economía y su cambio nos indica la posición cíclica de la política fiscal. Si el déficit estructural sube en tiempos de menor crecimiento, entonces la política fiscal es expansiva y contra-cíclica, mientras que lo contrario ocurre cuando el déficit estructural se reduce (política fiscal contractiva y pro-cíclica).

Siguiendo el trabajo de Felipe Larraín y Rodrigo Cerda (2016)⁴⁰, se excluye el efecto del ciclo económico sobre los ingresos fiscales, estimándose el nivel de los ingresos estructurales, mientras que en el caso de los gastos no hay ajustes dado que se considera que no hay partidas de gasto que se muevan en consonancia con el ciclo económico.

En particular, se asume que los ingresos estructurales, R_t^E , tiene que ver con un nivel de ingresos compatibles con el nivel de producción de tendencia de la economía, satisfaciéndose la siguiente relación:

$$R_t^E = \beta_0 \bar{Y}_t^{\beta_1}$$

donde \bar{Y}_t es el PIB de tendencia, β_1 es la elasticidad de los ingresos estructurales - al PIB -, de tendencia y β_0 es la constante que permite anclar los ingresos estructurales al comienzo de la muestra.

El PIB de tendencia se estima aplicando el filtro de paso de alta frecuencia (high-pass filter) Hodrick-Prescott sobre los datos observados del PIB del Paraguay. Este filtro descompone a la variable en un componente tendencial y en un componente de corto plazo (que contiene el ciclo económico más un proceso estocástico del tipo ruido blanco). El parámetro de suavizamiento toma el valor 100 de acuerdo a las recomendaciones propuestas por Backus y Kehoe (1992) para datos anuales.

⁴⁰ ¿Cómo implementar una regla de Balance Estructural para Paraguay? Este trabajo es parte de la asesoría al Gobierno de Paraguay en el marco del proyecto "Identificación de trabas de crecimiento económico en Paraguay", que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Dado los valores del PIB de tendencia y la elasticidad de los ingresos fiscales – al PIB, se estiman los ingresos fiscales estructurales, R_t^E , para el periodo en evaluación.

Una manera de evaluar la postura cíclica de la política fiscal es calcular el balance fiscal estructural o RF^E . Dicho resultado fiscal toma como dado el gasto público efectivo, G_t , pero considera en el cálculo los ingresos fiscales estructurales y no los efectivos. De esta manera, se define:

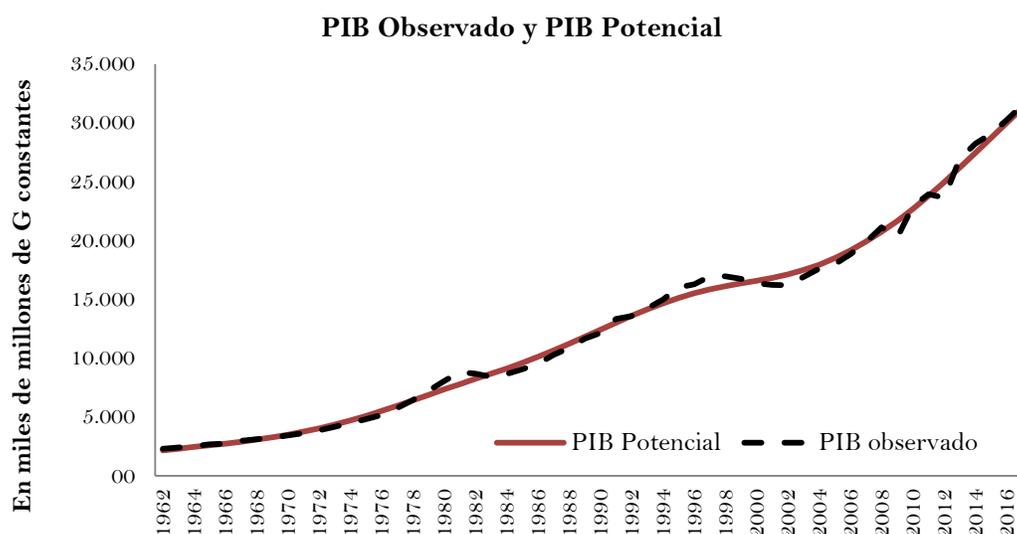
$$RF_t^E = R_t^E - G_t$$

5.2 Aporte de la Inversión al PIB Tendencial de Paraguay

El PIB Tendencial es una aproximación al PIB Potencial, y a efectos de este análisis se asumirá que ambos conceptos se refieren al nivel de actividad económica que un país puede alcanzar en un escenario de estabilidad relativa de sus principales factores y no existen presiones a la tasa inflación. Este escenario suele estar asociado a una tasa natural de desempleo o de largo plazo, a la disponibilidad de capital físico y humano y al contexto internacional vigente, éste último factor es sin duda relevante para una economía pequeña y abierta como es Paraguay.

Existen múltiples metodologías para estimar el PIB potencial de una economía, uno de los métodos más utilizados es la aplicación del filtro Hodrick-Prescott. En el Gráfico N° 5.2.1 se muestra la evolución del PIB potencial de Paraguay en el periodo 1965-2015. Claramente el PIB potencial captura los movimientos de largo plazo del PIB observado, pero descarta aquellos movimientos de corto plazo, estos últimos tienden a desaparecer en el plazo de 3 a 8 años. Por ejemplo, en el año 2000 la economía entró en un ciclo recesivo, la economía estaba produciendo por debajo de su producto potencial, este proceso duró 8 años. Sin embargo, en los últimos 5 años (2013-2017) el PIB observado está ligeramente por encima y convergiendo paulatinamente a su nivel potencial. La tasa de crecimiento promedio del PIB potencial fue de 4,6%.

Gráfico N° 5.2.1
PIB observado y PIB potencial
En miles de millones de G. constantes



Nota: PIB potencial estimado con el filtro Hodrick - Prescott, se asume el valor del parámetro de suavizamiento igual a 100.

El objetivo de este estudio es cuantificar el aporte de la inversión pública en el PIB potencial de Paraguay. Para llevar a cabo este análisis es necesario especificar los determinantes de largo plazo del producto potencial (Y_t^p). Tanto el capital privado (K_t^{priv}) como el público (K_t^{pub}), deben ser considerados en forma separada ya que la infraestructura pública tiene un efecto positivo sobre el resto de las actividades económicas privadas y el objetivo de este trabajo es su medición y conforman el nivel de capital físico disponible para la producción potencial. Otro determinante es la perspectiva del escenario internacional de largo plazo, la que estará representada por la paridad de tasa de interés (i_t^p) que enfrenta un inversionista en Paraguay. La tasa de interés aludida se define como la tasa internacional de referencia (por ejemplo, la tasa libor) menos la devaluación real de la moneda nacional frente al dólar (devaluación nominal del guaraní menos la tasa de inflación doméstica). Finalmente, la fuerza laboral asociada a la tasa natural de desempleo aumentará a una tasa constante. Se asume que el PIB potencial está definido por la siguiente función Cobb Douglas:

$$Y_t^p = A(i_t^p)(K_t^{pub})^{\alpha_2}(K_t^{priv})^{\alpha_3}(L_t^p)^{\alpha_4},$$

El modelo es linealizado al tomar logaritmos naturales a ambos lados de la ecuación:

$$\ln(Y_t^p) = \alpha_0 + \alpha_1 i_t^p + \alpha_2 \ln(K_t^{pub}) + \alpha_3 \ln(K_t^{priv}) + \alpha_4 T + u_t,$$

donde el término $A(i_t^p)$ es representado linealmente por $\alpha_0 + \alpha_1 i_t^p$ y el empleo de largo plazo se asume que crece a una tasa constante y puede ser representado por la tendencia lineal (T). Cabe mencionar que en el modelo linealizado, los coeficientes α_2 , α_3 y α_4 son elasticidades mientras que el coeficiente α_1 es una semi-elasticidad. En el Cuadro N° 5.2.1 se muestran los resultados de la estimación econométrica para el periodo 1996-2016.⁴¹

Cuadro N° 5.2.1
Resultado de la estimación econométrica
Periodo 1996-2016

Variable dependiente: $\ln(Y^p)$		
Variable	Coficiente	Error estándar
$\ln(K^{pub})$	0,2286***	(0,1132)
$\ln(K^{priv})$	0,4072*	(0,0921)
i^p	-0,3501***	(0,1149)
t	0,0169***	(0,0009)
constante	5,5333***	(0,6510)
Prueba Q - residuos AR(1)		2,26
Pr > Q		0,13
Prueba F		3913,32
Pr > F		0,00

Nota: $\ln(*)$ es la función logaritmo natural, Y^p es el PIB potencial o de tendencia, K^{pub} es el capital público, K^{priv} es el capital privado, i^p es la paridad de tasas de interés definido como la tasa libor menos la devaluación real del guaraní frente al dólar estadounidense y t es la tendencia lineal. *** Significativo al nivel de 1%, ** Significativo al nivel de 5%, * Significativo al nivel de 10%. Errores estándar ajustados por Heterocedasticidad y autocorrelación.

⁴¹ A pesar de la existencia de una raíz unitaria en el PIB potencial, de acuerdo a las pruebas de no cointegración Engle-Granger y Pihllips-Ouliarixiste una relación de largo plazo o de cointegración entre el PIB potencial y los regresores del modelo.

Con los resultados obtenidos se puede realizar el siguiente ejercicio para cuantificar el aporte de la inversión pública en el PIB potencial: si la elasticidad estimada del capital público igual a 0,2286 y dado que el stock de capital público aumentó 4,9% promedio anual en los últimos 5 años, el efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial fue de 1% ($0,2286 \times 4,9\% = 1\%$) promedio anual en el periodo 2013-2017. En resumen, del crecimiento promedio de 4,6% del PIB potencial, el 1% puede ser explicado por la política de inversión pública ejecutada por el gobierno.



VI. Glosario

Administración Central: Ámbito institucional del Estado que comprende a los organismos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

Balance Anual de Gestión Pública: Es un documento de cuenta pública o memoria elaborado por las entidades públicas, que incorpora los principales resultados de su gestión institucional (incluyendo la información generada por los distintos instrumentos del Sistema de Evaluación y Seguimiento), su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. Al ser un documento de cuenta pública, debe ser enviado al Congreso para su conocimiento y difusión.

Control: Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

Déficit: Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En contabilidad representa el exceso de pasivo sobre activo cuando se refiere al déficit público se habla del exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos; cuando se trata de déficit comercial de la balanza de pagos se relaciona el exceso de importaciones sobre las exportaciones.

Deuda: Cantidad de dinero que una persona, empresa, entidad o país debe a otros y que constituye obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada.

Diagnóstico: Descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política y social de algún fenómeno o variable que se desee estudiar.

Economía: Se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos.

Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Eficiencia: Describe la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a alcanzar un cierto nivel de producción de bienes o servicios utilizando el mínimo de recursos posibles.

Egreso: Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

Ejecución del gasto: Es la fase del ciclo (proceso) presupuestario que comprende en general las etapas de la previsión, obligación y pago.

Ejecución: Realizar, hacer o llevar a la práctica lo que se ha establecido en la fase de programación.

Ejercicio fiscal: Es el período de vigencia del Presupuesto General de la Nación en el cual se produce la ejecución, modificación, control y evaluación presupuestaria de los Ingresos y Egresos. Coincide con el año calendario del 1 de enero al 31 de diciembre.

Entidades Descentralizadas: Ámbito del sector público de la República del Paraguay que abarca a la Banca Central del Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas, las Empresas Mixtas, las Entidades Financieras Oficiales, las Universidades Nacionales y las Municipalidades del país.

Estructura programática: Conjunto de categorías y elementos programáticos que sirven para dar orden y dirección al gasto público y conocer el rendimiento esperado de la utilización de los fondos públicos.

Evaluación de Programas Públicos: Herramienta del Presupuesto por Resultados que considera distintos aspectos de la implementación de los programas públicos, incluyendo la revisión de su diseño, de su organización y procesos de gestión, como asimismo el análisis de los resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicio) en los beneficiarios. De este análisis, debe surgir un conjunto de recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación.

Evaluación: Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas.

Financiamiento: Recursos financieros que el Gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país para obtener créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

Finanzas públicas: Rama de la economía que se ocupa de la elaboración y sistematización de los principios directivos o la selección de los ingresos públicos, así como de los principios de la distribución del gasto público y las condiciones de su aplicación.

Fuente de financiamiento: Constituye el ordenamiento de los recursos públicos en función de su naturaleza, origen, características genéricas y homogeneidad. Los recursos se agrupan en fuentes primarias o genéricas y secundarias o específicas.

Función: Conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de las instituciones, de cuyo ejercicio generalmente es responsable un órgano o unidad administrativa; se define a partir de las disposiciones jurídico-administrativas.

Gastos corrientes: Comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos de pago de intereses por el endeudamiento público y las transferencias de recursos que no involucren una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

Gastos de capital: Son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

Gasto público: Son las erogaciones que, por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencia, realizan los organismos y entidades del Estado.

Indicador: Dimensión utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad. Pueden definirse indicadores estratégicos, de proyectos, de gestión y de calidad en el servicio.

Indicador de Gestión: Instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias del Gobierno y entidades del Estado.

Indicador económico: Es un valor estadístico que refleja el comportamiento de las principales variables económicas, financieras y monetarias obtenido a través del análisis comparativo entre un período y otro.

Indicador estratégico: Parámetro cualitativo o cuantitativo que define los aspectos relevantes sobre los cuales se lleva a cabo la evaluación, sirve para mensurar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en términos de eficiencia, eficacia y calidad; para coadyuvar a la toma de decisiones y para corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

Meta: Dimensionamiento del objetivo que se pretende alcanzar en términos de cantidad, tiempo y espacio determinados, con los recursos necesarios.

Metas de producción: Es la expresión cuantitativa de lo que se quiere alcanzar en cada área en término de productos o servicios. Pueden ser cualitativas cuando se refieren a acciones no cuantificables, como el caso de la regulación de mercados, la formulación de políticas o las relaciones exteriores o cuando responden a objetivos de carácter normativo.

Monitoreo: Es el proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento al progreso de un programa en pos de la consecución de sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión. El monitoreo generalmente se dirige a los procesos en lo que respecta a cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quién las ejecuta y a cuántas personas o entidades beneficia.

Objeto del Gasto: La clasificación por Objeto del Gasto permite identificar los tres últimos niveles del gasto público y se presenta como una ordenación sistemática y homogénea de todas las transacciones contenidas en el presupuesto de los organismos y entidades del Estado.

Plan Financiero: Constituye la programación financiera estacionalizada, anual y mensualizada sobre la base de prioridades de programas y proyectos institucionales y sectoriales.

Presupuesto: Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

Presupuesto por Programas: Técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una entidad económica. Pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Es un instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que influyen en la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas. Asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados.

Producto: Son todos aquellos bienes y servicios que una entidad produce o entrega con el objetivo de lograr un determinado resultado. Los mismos pueden ser finales, lo que significa que tienen como destinatario directo a la comunidad, o pueden ser intermedios cuando contribuyen directa o indirectamente con el desarrollo de la producción final.

Producto Interno Bruto (PIB): Es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

Programa: Es el instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado traducidas en planes de corto plazo, por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un

conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario, sobre la base de unidades de medida e indicadores. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

Programas de Acción: Es el conjunto de programas y subprogramas que permiten su programación en términos de objetivos y metas cuantificables sobre la base de sistemas de determinación de unidades de medidas, indicadores de gestión o producción. Los recursos presupuestarios asignados a estos programas, según corresponda, son destinados a lograr objetivos y metas programadas, la adquisición de bienes de capital necesarios, participación de capital, concesiones de préstamos y aportes o transferencias corrientes y de capital de entidades de la Administración Central a las Entidades Descentralizadas o viceversa.

Programas de Inversión: Son el conjunto de programas y proyectos específicos que serán ejecutados en un período de tiempo preestablecido en obras públicas, inversiones financieras o proyectos e inversiones de capital que impliquen la formación bruta de capital fijo del sector público.

Recursos del Crédito Público (FF 20): Corresponde a los recursos provenientes del endeudamiento público interno y externo, por la colocación de títulos y valores o por el desembolso de préstamos. Comprende el crédito público interno y el crédito público externo.

Recursos del Tesoro (FF 10): Corresponde a los recursos del Tesoro Público constituidos por los ingresos ordinarios recaudados y obtenidos durante el ejercicio fiscal que se encuentran disponibles para el financiamiento de los gastos e inversiones de los organismos y entidades públicas.

Recursos Institucionales (FF 30): Corresponde a los recursos pertenecientes a los organismos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas originados por disposición legal, coparticipación tributaria y no tributaria, transferencias, donaciones u otros conceptos. Incluye los ingresos generados por la producción de bienes o la prestación de servicios de determinados organismos o entidades públicas.

Sistema de Evaluación y Seguimiento: Herramienta del Presupuesto por Resultados que incluye los Indicadores de Desempeño (ID), el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) y la Evaluación de Programas Públicos (EPG).

Tesoro Público: Está constituido por todas las disponibilidades y activos financieros, sean dinero, créditos y otros títulos-valores de los organismos y entidades del Estado (OEE). Incluye a la Tesorería General, administrada por el Ministerio de Hacienda, y a las tesorerías institucionales administradas por cada uno de los demás OEE.

Tipo de presupuesto: La clasificación programática de las asignaciones presupuestarias permite ordenar y proveer información, dentro de la estructura del Presupuesto General de la Nación, por tipos de presupuesto: TIPO 1 de Programas de Administración, TIPO 2 de Programas de Acción, TIPO 3 de Programas de Inversión y TIPO 4 Servicio de la Deuda Pública.

Transferencias: Son aportes entre entidades y organismos del Estado destinados a financiar gastos corrientes o de capital. Constituyen recursos reembolsables o no, sin contraprestación de bienes o servicios y comprende las transferencias a los sectores público, privado y externo.

Unidad Ejecutora: Unidad administrativa subordinada a una Unidad Responsable, en la cual se desconcentra parte del ejercicio presupuestario, con el objeto de cumplir con eficiencia la misión encomendada.

ABREVIATURAS

AA.CC.: Administración Central

AF: Agricultura Familiar

AFD: Agencia Financiera de Desarrollo

APS: Atención Primaria de la Salud

BAGP: Balance Anual de Gestión Pública

BCP: Banco Central del Paraguay

DGP: Dirección General de Presupuesto

DGTP: Dirección General de Tesoro Público

ECN: Estimador de Cifras de Negocios

EE. DD.: Entidades Descentralizadas

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales

FF.: Fuente de financiamiento

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo

G.: Guaraníes

GpR: Gestión Para Resultados

IFP: Informe de las Finanzas Públicas

IMAEP: Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay

INAN: Instituto de Alimentación y Nutrición

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IRAGRO: Impuesto a la Renta agropecuaria

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo

LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal

MH: Ministerio de Hacienda

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

OEE: Organismos y Entidades del Estado

ONG'S: Organismos No Gubernamentales

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PPR: Presupuesto por Resultados

SAS: Secretaría de Acción Social

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria

SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Externa

SICO: Sistema Integrado de Contabilidad

SSEE: Subsecretaria de Estado de Economía

SSEAF: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

SET: Subsecretaria de Estado de Tributación

SSPP: Servicios Personales

TCN: Tasa de Cambio Nominal

TDI: Término de Intercambio

TCM: Transferencias Monetarias Condicionadas

USF: Unidad de Salud de las Familias

USD: Dólares americanos