TETÃ VIRU MOHENDAPY
Motenondeha

Ministerio de HACIENDA

TETÃ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay de la gente

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020

Presentación

Benigno María López B., Ministro de Hacienda

La economía paraguaya en los últimos años ha logrado sostener un ritmo de crecimiento significativo, gracias a la prudencia de su política fiscal y monetaria, pilares de su fortaleza y estabilidad macroeconómica. No obstante, somos conscientes de que a pesar de los esfuerzos realizados, las brechas sociales y económicas siguen siendo importantes. Para disminuirlas, es urgente avanzar hacia cambios estructurales en materia de salud, educación, seguridad y protección social. Estos cambios requieren de un esfuerzo de todos los paraguayos, y principalmente de los hacedores de políticas públicas para llegar al estado de bienestar que todos deseamos.

Este año ha sido muy particular para la economía paraguaya, afectada por varios factores adversos que limitaron su crecimiento, sin embargo, a través de la implementación de las “Acciones Inmediatas para Fortalecer la Inversión, el Empleo y la Ayuda Social” hemos mitigado el impacto de estos shocks externos y naturales, evitando de esta manera una contracción considerable de la actividad económica.

El Presupuesto General de la Nación 2020, instrumento donde se materializa la política fiscal del Estado paraguayo, tiene el propósito fundamental de sostener los niveles de inversión en capital humano y en infraestructura necesarias para alcanzar el desarrollo, fortalecer y hacer más eficiente el gasto social y contribuir a una mejora real en la calidad de vida de todos los paraguayos.

La nueva estructura presupuestaria que acompaña al PGN 2020, elaborada bajo la metodología de Presupuesto por Resultados (PpR), busca cambiar el paradigma de la presupuestación incremental, a la consecución de acciones concretas de las instituciones públicas para satisfacer las necesidades de la población, así como también el cumplimiento misional de cada uno de los Organismos y Entidades del Estado. Con esta nueva herramienta, se busca evaluar la eficiencia y los resultados de cada una de las políticas públicas, articulando los recursos asignados al alcance real de las metas y resultados de las instituciones estatales.

El 2020 será un año desafiante en materia económica y fiscal, por lo que es necesario un presupuesto prudente que esté acorde a la real capacidad del Estado para generar recursos y con prioridades claramente definidas. Es por ello, que el PGN 2020 se centra en atenuar los efectos negativos de los shocks internos y externos por los cuales nuestro país está atravesando, garantizando los recursos

necesarios para poner en marcha estrategias que impidan que las condiciones de sectores vulnerables se vean afectados.

A mediano y largo plazo tenemos importantes desafíos, que en su mayoría dependen de las decisiones que tomemos hoy como nación. Debemos buscar una **educación de calidad, incluyente, innovadora y equitativa**, identificando las razones que impiden dar el gran salto hacia la calidad e implementando medidas correctivas; en cuanto al **sistema público de salud** se busca el aumento de la cobertura y la calidad de los servicios, de modo a priorizar el acceso básico universal a la salud, mediante la ampliación de las unidades de salud de la familia, mejorando el alcance y la dotación de los recursos humanos y la infraestructura; la **inversión social en seguridad** disminuyendo los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana; la **protección social a las familias en situación de pobreza** garantizando servicios básicos que les permita transitar hacia mejores condiciones de vida desde la concepción hasta la tercera edad.

En la primera parte de este Informe se presenta el balance del ejercicio fiscal 2018, detallando la evolución de la ejecución presupuestaria, mostrando la evolución de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos, así como los diferentes niveles de gobierno tales como la Administración Central, Gobierno General y Sector Público. También se incluye un análisis ampliado de la situación de la deuda pública, el desempeño de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones, y la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados. Se incorpora, además, una sección analítica de aproximación al Resultado Estructural de la Administración Central, entre otros.

La segunda parte se trata del Proyecto de PGN 2020, iniciando con la descripción de la actual política económica y fiscal del Gobierno, resaltando el esfuerzo en la racionalización del gasto corriente y el aumento de recursos para los programas sociales. Asimismo, se destaca el rol del crédito público como impulso a la inversión y el fortalecimiento de la política fiscal de nuestro país, para luego describir la desafiante situación fiscal y las previsiones de cierre para el 2019, para luego pasar a detallar las prioridades del PGN 2020 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 2021 y 2022. Estas proyecciones constituyen la información clave para la elaboración del presupuesto en una perspectiva de mediano plazo. En la cuarta parte, en el apartado denominado Otros temas de Interés, se analizan los desafíos de la política económica y fiscal para dinamizar la economía, fortalecer el capital humano y fomentar el ahorro nacional; adicionalmente se incluye un apartado sobre el sistema tributario actual y la ley de Modernización Tributaria, recientemente promulgada, que entrará a regir a partir del 2020; y por último se presenta la propuesta de mejora de la calidad del gasto público y una estrategia de administración de pasivos, que serán los pilares para una política fiscal sostenible y con impacto social.

Finalmente, este Informe es una contribución del Ministerio de Hacienda para la comunicación, la discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020 y orientación de la Política Fiscal para el mediano plazo. Se espera que el Informe de las Finanzas Públicas 2020, con los datos y análisis que contiene contribuya positivamente en la discusión sobre la asignación y ejecución de los recursos públicos para brindar bienes y servicios de calidad en beneficio de la sociedad paraguaya.

****

Autoridades:

Benigno López, **Ministro de Hacienda**

Oscar Llamosas, **Viceministro de Administración Financiera**

Humberto Colmán, **Viceministro de Economía**

Oscar Orué, **Viceministro de Tributación**

Equipo Técnico Oficial:

Subsecretaria de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Dirección General de Presupuesto: Teodora Recalde de Spinzi (Directora General), Elba Mencia, Amada Silguero, Monserrat Díaz, Carmen Frutos, Leticia González, Patricia Ortiz, Hilda Benítez, Paola Collante, Karen Torres, Elvira Pereira.

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.

Dirección General de Crédito y Deuda Pública: Julian A. Ibarrola (Director General), Diego Dominguez.

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Viviana Casco (Directora), Miguel Ángel Vega, Rolando Sapriza, Fátima Franco, María Angélica Pintos, Fiorella Stefani, Carina Ríos, Karol Careaga, Mario Vera, Luis Benítez, Joaquín Blanco, Karen Macchi, José Carlos Tello (Asesor).

Dirección de Política de Endeudamiento: Ivan Haas (Director), Ana Osorio, Marta Molina, Pamela Paredes, Rodrigo Lovera, Laura Martínez, Lorena Milessi.

Dirección de Estudios Económicos: Carmen Marín (Directora), Liz Coronel.

Dirección del Sistema de Inversión Públicas: Facundo Salinas (Director), Víctor Flores.

Dirección de Integración: Roberto Mernes (Director), Fernando Agüero.

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Pedro Galeano.

Contenido

I. Balance Fiscal del 2018 1

1.1 Cierre Fiscal 2018 1

1.2 Ingresos de la Administración Central 2018 4

1.3 Gasto de la Administración Central 2018 6

1.4 Cierre Fiscal 2018 - Gobierno General 8

1.5 Cierre Fiscal 2018 – Sector Público 11

1.6 Ejecución Presupuestaria 14

1.7 Situación de la Deuda del Sector Público 23

1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público 23

1.7.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay 26

1.7.3 Estructura de la Deuda 27

1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública 29

1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública 31

1.7.6 Servicio de la Deuda Pública 32

1.7.7 Emisión de Bonos Soberanos 33

1.8 Situación de la Caja Fiscal del Estado 36

1.9 Activos Financieros 39

1.9.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración 40

1.9.2 Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas 42

1.10 Monitoreo y Seguimiento 49

1.11 Evaluación de Programas Públicos 53

1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro 55

II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2019 57

2.1 Coyuntura Económica del año 2019 y Perspectivas para el año 2020 57

2.1.1 Coyuntura Internacional 57

2.1.2 Coyuntura Local 59

2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2019 62

2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de julio de 2019 – Administración Central 62

2.2.2 Estimación Base de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Administración Central 64

2.2.2.1 Escenario Alternativo de cierre fiscal 2019 66

2.2.3 Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal 69

2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Gobierno General 70

2.2.5 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Sector Público 71

2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 72
2.3.1 Administración Central 73
2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2019 75
2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2020 76
2.4.2 Educación 81
2.4.3 Inversión Pública 82
2.5 Escenarios Alternativos 85
2.6 Resultado Fiscal Estructural 88
2.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica 88
III. Programa Financiero del Sector Público 2021-2022 91
3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2021-2022 91
3.2.1 Administración Central 93
3.2.1.2 Proyección de gastos 94
3.2.2 El Programa financiero del Gobierno General y Sector Público 2020-2022 97
3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda 99
IV. Otros temas de Interés 103
4.1 Política económica y fiscal: Dinamizar la economía, fortalecer el capital humano y el ahorro nacional 103
4.1.1 Hacia un plan fiscal que fomente el ahorro 105
4.1.2 Modernización Tributaria 106
4.1.2.1 El Sistema Tributario Actual 107
Impuestos al Consumo 114
4.1.2.3 Impacto Económico y Social de la Reforma Tributaria 122
Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria 122
4.1.3 Mejorar la Calidad del Gasto Público 126
4.1.4 Reforma de la Caja Fiscal 130
4.2 Negociaciones Mercosur – Unión Europea 134
4.2.1 Antecedentes 134
4.2.2 Datos Generales 134
4.2.3 Resultados de las negociaciones 134
4.2.4 Proceso para la entrada en vigor del Acuerdo biregional 135
4.3 Inversión Pública – Nuevas modalidades de Inversión (APP-5074) 136
4.3.1 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) 136
4.3.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones 143
4.3.3 Las Alianza Público-Privadas (APP) en Paraguay 144

V. Anexos 147

5.1 Sector Público por Sectores Componentes.....147

5.2 Metodología del Resultado Estructural 148

VI. Glosario.....149

VII. Abreviaturas.....153

I. Balance Fiscal 2018

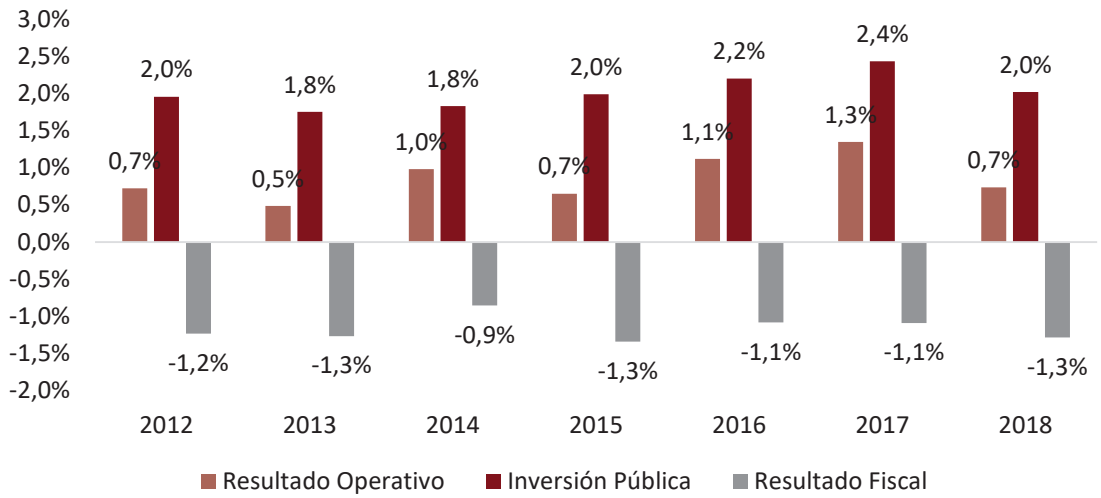
1.1 Cierre Fiscal 2018

A pesar del escenario regional adverso, la economía paraguaya continuó en la senda de crecimiento y su Producto Interno Bruto (PIB) se expandió en 3,7% en el 2018. Esta evolución positiva de la economía permitió observar un aumento nominal de 4,6% de los ingresos tributarios y no tributarios de la Administración Central, de manera que los ingresos totales del año 2018 fueron equivalentes al 14% del PIB.

En este contexto, el déficit fiscal fue de G. 2.977 mil millones o 1,3% del PIB, cabe destacar que este resultado es inferior al límite establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal. La magnitud del déficit se explica principalmente por el aumento del gasto total obligado y la disminución de la inversión en activos físicos. El gasto total obligado pasó del 12,8% del PIB en el 2017 al 13,3% en el 2018, mientras que la inversión alcanzó 2,4% del PIB en el 2017 y fue del 2% en el 2018.

El balance operativo (ingresos totales menos gastos operativos) fue positivo e igual a G. 1.711 mil millones o 0,7% del PIB. Este resultado muestra la viabilidad de las operaciones del gobierno, es decir, los ingresos son suficientes para cubrir los costos operativos.

Gráfico Nº 1.1.1
Evolución del Resultado Operativo, Inversión Pública y Resultado Fiscal de la Administración Central
(En porcentaje del PIB año base 2014)



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

El siguiente cuadro compara los resultados fiscales del 2017 y del 2018, en cifras nominales y como porcentaje del PIB. Se destaca la disminución del balance operativo neto en un 42% con relación al 2017, lo que explicó el aumento del déficit fiscal en 0,2 puntos porcentuales del PIB en el 2018, a pesar de la disminución de la inversión del 12,2%.

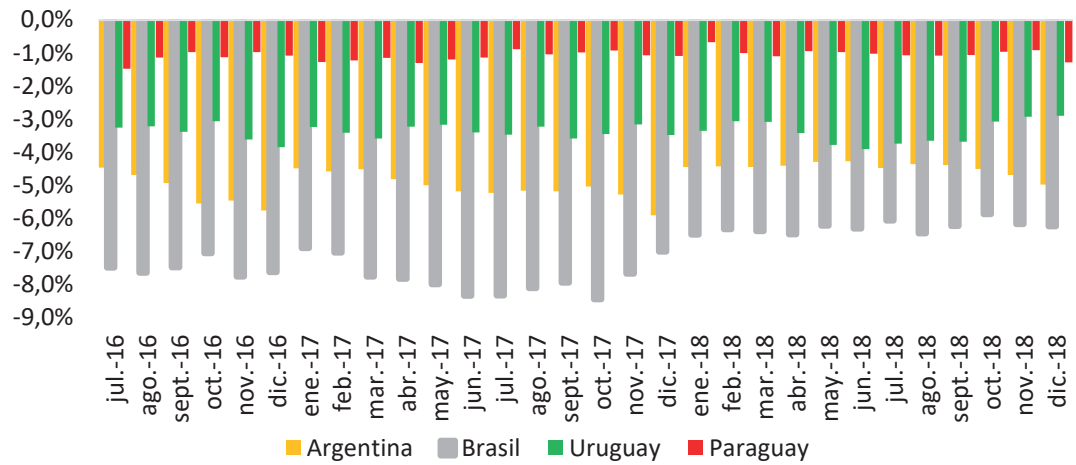
Cuadro Nº 1.1.1
Administración Central - Resultado Fiscal 2017 – 2018
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2017		2018		Diferencia	% Variación
	(1)	% PIB	(2)	% PIB	(2) - (1)	(2) / (1)
Balance Operativo Neto	2.951	1,3%	1.711	0,7%	-1.240	-42,0%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	5.339	2,4%	4.688	2,0%	-651	-12,2%
Préstamo/Endeudamiento Neto	-2.388	-1,1%	-2.977	-1,3%	-589	24,7%

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

La economía paraguaya ha logrado mantener un manejo prudente de la política fiscal, destacándose a nivel regional, manteniendo un déficit fiscal bajo y sostenible. En el 2018, Paraguay registró un déficit fiscal de -1,3% en términos del PIB, en Brasil fue -6,2%, en Argentina -5,0%, y en Uruguay -2,9%.

Gráfico Nº 1.1.2
Resultados fiscales de los países de la Región
(Suma móvil de 12 meses y en porcentaje del PIB)

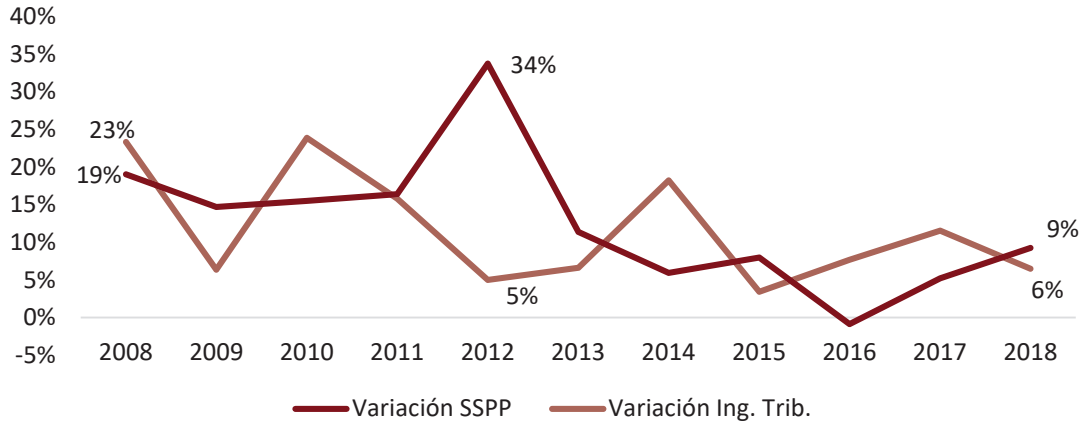


Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE), en base a datos oficiales reportados por los Ministerios de Hacienda y Finanzas de los países del MERCOSUR.

Considerando la estructura de las cuentas fiscales del Paraguay, se subraya que el principal rubro de ingresos es el ingreso tributario, y el principal rubro de gastos corresponde a los servicios personales. Durante el año 2018, los ingresos tributarios crecieron 6,5% con respecto al año anterior, en tanto que el gasto en servicios personales del sector público financiado con Recursos del Tesoro (FF10) creció 9,3% en igual periodo, la evolución de ambos rubros explica en gran medida el resultado operativo.

La clave para la mejora en la estructura del gasto público fue la contención del gasto salarial. El gasto en salarios creció en promedio 5,5% entre los años 2014 al 2018, destacándose el año 2016 donde registró una disminución de 0,09%, mientras que en el periodo 2009 a 2013 creció en promedio 18,3%.

Gráfico Nº 1.1.3
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).

La relación entre el gasto salarial del sector público y los ingresos tributarios fue del 71% en 2018, ligeramente superior al 69% registrado en 2017. Es decir, por cada G. 100 de ingresos tributarios en el 2018, se destinaron G. 71 a salarios del sector público, de los cuales G. 12 correspondió al pago de salarios en el sector salud y G. 27 en el sector educación.

Gráfico Nº 1.1.4
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
Distribución por Entidades, en guaraníes.

Otros incluye: Defensoría, Contraloría, Descentralizadas, Gobernaciones, Mec. Prev. Tortura

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).
Otras Entidades incluye a Contraloría, Defensoría, Com. Tortura, Gobernaciones, Entidades Descentralizadas, y CAH.

1.2 Ingresos de la Administración Central 2018

Los ingresos fiscales alcanzaron G. 32.534 mil millones en el año 2018, lo que representó el 14% del PIB. Del total recaudado, G. 23.137 mil millones corresponden a los Ingresos Tributarios, equivalente a una presión tributaria del 10% del PIB. Por su parte, las Contribuciones Sociales alcanzaron G. 2.114 mil millones, mientras que las Donaciones y Otros Ingresos recaudaron G. 1.747 mil millones y G. 5.536 mil millones, respectivamente.

Durante el año 2018, en la estructura de las partidas que conforman los ingresos fiscales, los Ingresos Tributarios registraron un incremento del 6,5% con relación al año anterior, mientras que en términos reales crecieron 2,5%. Las Donaciones aumentaron 52,2%, mientras que la partida Otros Ingresos registró una caída del 4,7%. Dentro de esta partida se encuentran los Royalties y la Compensación por cesión de energía de Itaipú y Yacyretá. Por otro lado, las Contribuciones Sociales registraron una disminución del 12,2% con relación al 2017.

Cuadro Nº 1.2.1
Ingresos Fiscales 2017-2018
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2017 (1)	2017 % PIB	2018 (2)	2018 % PIB	Diferencia (2) – (1)	% Var. (2)/(1)
Ingresos Tributarios	**21.730**	**9,9%**	**23.137**	**10,0%**	**1.407**	**6,5%**
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	5.086	2,3%	5.260	2,3%	174	3,4%
Impuesto sobre los bienes y servicios	14.104	6,4%	15.006	6,5%	902	6,4%
Impuesto sobre el valor agregado	11.180	5,1%	11.827	5,1%	647	5,8%
Impuestos selectivos	2.924	1,3%	3.179	1,4%	255	8,7%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.208	1,0%	2.521	1,1%	313	14,2%
Otros impuestos	332	0,2%	350	0,2%	18	5,3%
Contribuciones Sociales	**2.409**	**1,1%**	**2.114**	**0,9%**	**-295**	**-12,2%**
Donaciones	**1.148**	**0,5%**	**1.747**	**0,8%**	**599**	**52,2%**
Otros Ingresos	**5.808**	**2,7%**	**5.536**	**2,4%**	**-273**	**-4,7%**
Ingresos Totales	**31.095**	**14,2%**	**32.534**	**14,0%**	**1.439**	**4,6%**

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

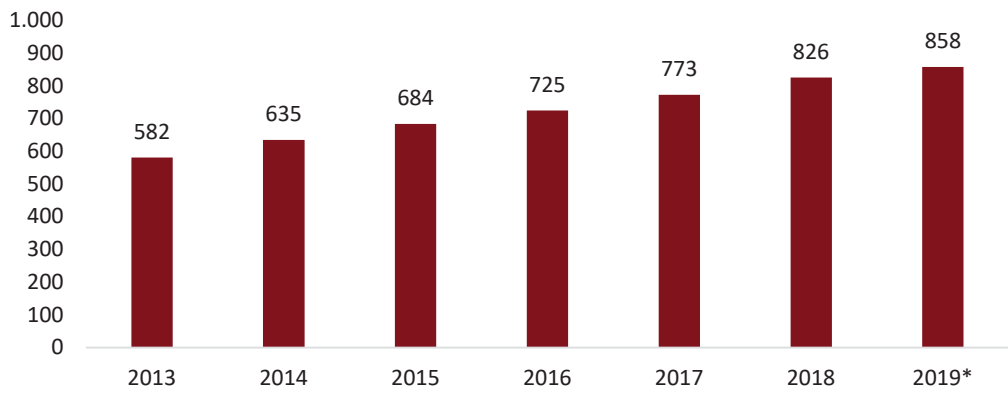
En el total de los Ingresos Tributarios, se destaca el Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales, el cual presentó un importante desempeño, con un 14,2% de incremento en el año 2018, explicado por la significativa dinámica que registró el comercio exterior, cuando las importaciones se acrecentaron en un 12,8%.

Por otro lado, el Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital presentó un aumento del 3,4% en el año 2018. Al analizar los impuestos que componen esta categoría se observa el importante desempeño del Tributo Único Maquila y del Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRP), los cuales se incrementaron en más del 30%, mientras que el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC) aumentaron del 10% y 11,6%, respectivamente.

El Impuesto Selectivo al Consumo alcanzó G. 3.179 mil millones incrementándose en 8,7% con relación al año 2017, dentro del cual el ISC Combustibles aumentó en 12,2% y el ISC Otros (cuya recaudación se compone en su mayor parte de los aportes de las partidas de los Cigarrillos y Tabacos así como de las Bebidas Alcohólicas) aumentó en 0,6%. En concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se recaudó G. 647 mil millones más que el año anterior, con un crecimiento del 5,8%, alcanzando G. 11.827 mil millones en el año 2018. Al respecto, se destaca que, en el año 2018, la evolución del IVA proveniente de las importaciones registró un importante incremento del 12,5%, levemente inferior al año 2017 lo que había respondido fundamentalmente a la recuperación de las importaciones luego de la contracción de los años 2015 y 2016. En el caso del IVA interno, el incremento en su recaudación efectiva para el año 2018 fue de solo el 1,1%.

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 2018, se cuenta con 826 mil contribuyentes registrados, equivalente a un incremento del 6,9% con respecto al año anterior. En tanto que en lo que va del año 2019, la cantidad de contribuyentes sigue en aumento, totalizando 858 mil. Los controles realizados por la Subsecretaría de Estado de Tributación contribuyen a una mayor formalización de la economía.

Gráfico Nº 1.2.1
Evolución de la Cantidad de Contribuyentes
(Acumulada a Diciembre de cada año – En miles)



*Al 30 de junio de 2019.
Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

1.3 Gasto de la Administración Central 2018

El Gasto Total de la Administración Central en el año 2018 totalizó G. 30.823 mil millones, lo cual representa un incremento del 9,5% en términos nominales y 5,4% en términos reales con respecto al año 2017. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Central representó el 13,3% en el 2018, porcentaje levemente superior a lo registrado en el 2017 que alcanzó el 12,8% del PIB.

Cuadro Nº 1.3.1
Gasto Obligado 2017 – 2018.
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Concepto	2017		2018		Diferencia	% Variación
	(1)	% PIB	(2)	% PIB	(2) - (1)	(2) / (1)
Remuneración a los empleados	13.905	6,3%	15.228	6,6%	1.323	9,5%
Uso de bienes y servicios	2.553	1,2%	2.912	1,3%	359	14,1%
Intereses	1.276	0,6%	1.549	0,7%	273	21,4%
Donaciones	4.650	2,1%	4.796	2,1%	146	3,1%
Prestaciones Sociales	4.629	2,1%	5.253	2,3%	625	13,5%
Otros Gastos	1.132	0,5%	1.085	0,5%	-47	-4,2%
Gasto Total Obligado	**28.145**	**12,8%**	**30.823**	**13,3%**	**2.678**	**9,5%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**5.339**	**2,4%**	**4.688**	**2,0%**	**-651**	**-12,2%**

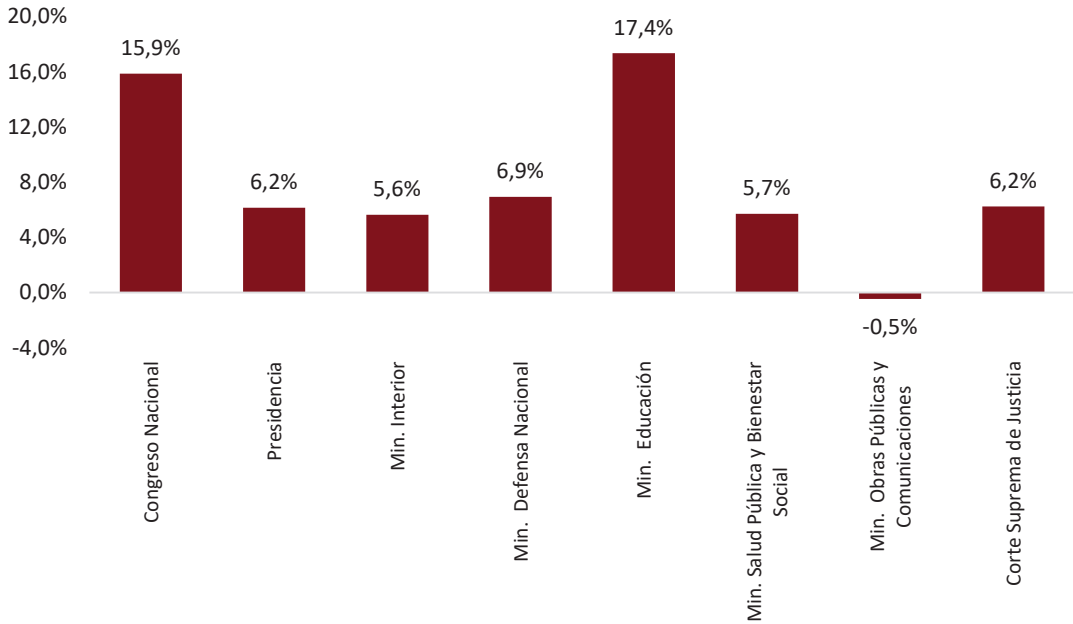
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En cuanto a los componentes del gasto, la Remuneración a los Empleados registró un aumento de 9,5% con respecto al año anterior, totalizando una erogación de G. 15.228 mil millones. Este aumento se explica por el ajuste salarial a ciertos sectores que están indexados al salario mínimo (fuerzas públicas y sector docente).

Las entidades que registraron mayores aumentos en el gasto salarial durante el 2018 fueron el Ministerio de Educación, Congreso Nacional, Ministerio de Defensa, Presidencia y la Corte Suprema de Justicia (gráfico 1.3.1).

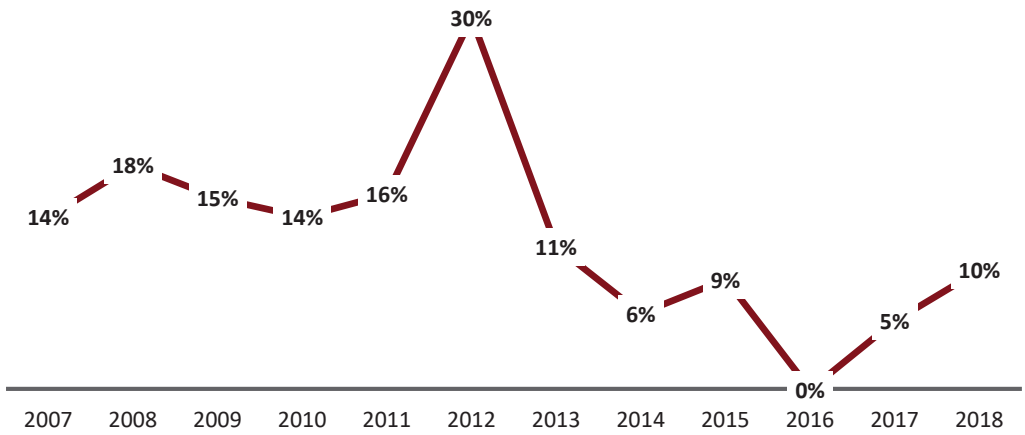
Una de las claves para la mejora en la estructura del gasto público ha sido la contención del gasto salarial, el cual estuvo creciendo a una tasa nominal promedio cercana al 6% en el periodo 2014-2018, apenas por encima de la tasa de inflación y muy por debajo del crecimiento promedio del gasto salarial del 17,2% observado en el periodo 2009 al 2013 (gráfico 1.3.2).

Gráfico Nº 1.3.1
Remuneración a los Empleados por Entidades (2018 vs 2017)
(% de variación)



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

Gráfico Nº 1.3.2
Gasto Salarial de la Administración Central
(% de variación interanual)



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

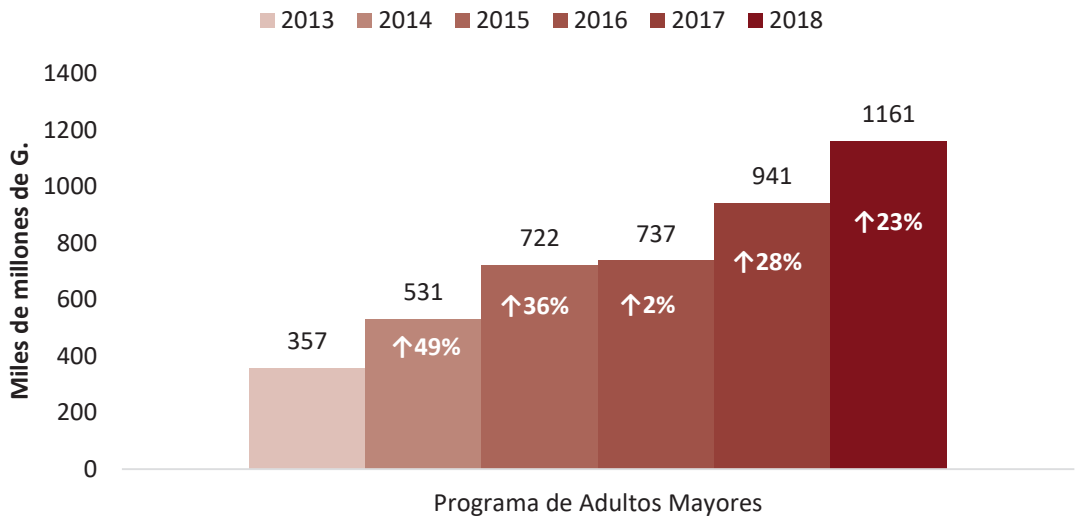
Por su parte, el rubro Uso de Bienes y Servicios registró una ejecución de G. 2.912 mil millones, equivalente a un aumento del 14,1%. En tanto que el pago de los Intereses, creció 21,4% en el 2018.

Las Donaciones registraron una ejecución de G. 4.796 mil millones y aumentaron en 3,1% con respecto al año anterior, las mismas consideran las transferencias a niveles de Gobierno sub nacionales y otros, y se destacan las transferencias corrientes al sector público que aumentaron G. 142 mil millones con respecto al año anterior.

En cuanto a las Prestaciones Sociales, se observa un aumento del 13,5% con respecto al año anterior, totalizando una erogación de G. 5.253 mil millones, lo que se explica por el aumento en los pagos de los programas de pensión contributiva y no contributiva y otros programas sociales.

En este sentido, las prestaciones de la seguridad social, las cuales incluyen a las jubilaciones y pensiones a diversos sectores, se incrementaron 14,3% con respecto al año anterior. Así también, las prestaciones a la asistencia social crecieron 13,2% en relación al 2017, destacándose la evolución del Programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, el cual registró un incremento del 23%, dando cobertura a más de 191.000 adultos mayores en situación de pobreza.

Gráfico Nº 1.3.3
Prestaciones a la Asistencia Social – Programa de Adultos Mayores
(miles de millones de guaraníes)



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

1.4 Cierre Fiscal 2018 - Gobierno General

El déficit fiscal del Gobierno General en el 2018 totalizó G. 2.299 mil millones, lo que representa el 1,0% del PIB. Este resultado es inferior al déficit de la Administración Central y se destaca porque esta medida de resultado del Gobierno General es la utilizada para comparar el resultado fiscal entre los países.

Los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en 1,4% del PIB, lo cual permitió alcanzar un resultado positivo en el ahorro fiscal medido a través del balance operativo neto, el cual totalizó G. 3.337 miles de millones.

El gasto de inversión en términos del PIB representó el 2,4%, sumando G. 5.635 miles de millones, lo que refleja una disminución del 12% con respecto al gasto de inversión del 2017.

Cuadro Nº 1.4.1
Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2018 Vs. 2017
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB

Conceptos	Ejecución 2017	% PIB	Ejecución 2018	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**38.605**	**17,6%**	**40.291**	**17,4%**
Ingresos tributarios	21.817	10,0%	23.231	10,0%
Contribuciones sociales	8.109	3,7%	8.265	3,6%
Donaciones	331	0,2%	276	0,1%
Otros ingresos	8.349	3,8%	8.519	3,7%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**33.176**	**15,1%**	**36.954**	**15,9%**
Remuneración a los empleados	17.099	7,8%	18.597	8,0%
Uso de bienes y servicios	4.241	1,9%	4.757	2,0%
Intereses	1.276	0,6%	1.549	0,7%
Donaciones	841	0,4%	1.412	0,6%
Prestaciones sociales	7.870	3,6%	8.877	3,8%
Otros gastos	1.848	0,8%	1.762	0,8%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***5.430***	**2,5%**	***3.337***	**1,4%**
Adquisición neta de activos no financieros	**6.391**	**2,9%**	**5.635**	**2,4%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-961**	**-0,4%**	**-2.299**	**-1,0%**

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 Gobierno General incluye, en primer lugar, al *Gobierno Central Presupuestario* que es equivalente a la Administración Central e incluye todas las entidades que están plenamente cubiertas por el presupuesto del país tales como el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Seguidamente, se encuentran las *Unidades Extrapresupuestarias* que incluyen a los entes autónomos y autárquicos y a las universidades nacionales.

Luego, se encuentra el subsector de *Seguridad Social* que incluye a las entidades públicas de seguridad social, es decir, el IPS y las diversas cajas administradoras de jubilaciones y pensiones.

Por último, se encuentran los *Gobiernos Locales* que contiene a los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. Es importante enfatizar que en el Presupuesto General de la Nación no se incluyen a los municipios, por lo tanto, se opta por no considerarlos en las estadísticas fiscales que se presentan en este Informe, de manera a dar consistencia a la comparación y análisis.

Considerando la clasificación del Gobierno General, a continuación, se detalla la ejecución presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018.

El sector más importante del Gobierno General es el Gobierno Central Presupuestario, el cual cerró el año 2018 con un déficit del 1,3% del PIB. A este déficit deben sumarse los datos que corresponden a las unidades extrapresupuestarias y los gobiernos departamentales cuyos resultados no son significativos en términos del PIB.

Cuadro Nº 1.4.2

Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2018 – Por sectores componentes

(En % del PIB)

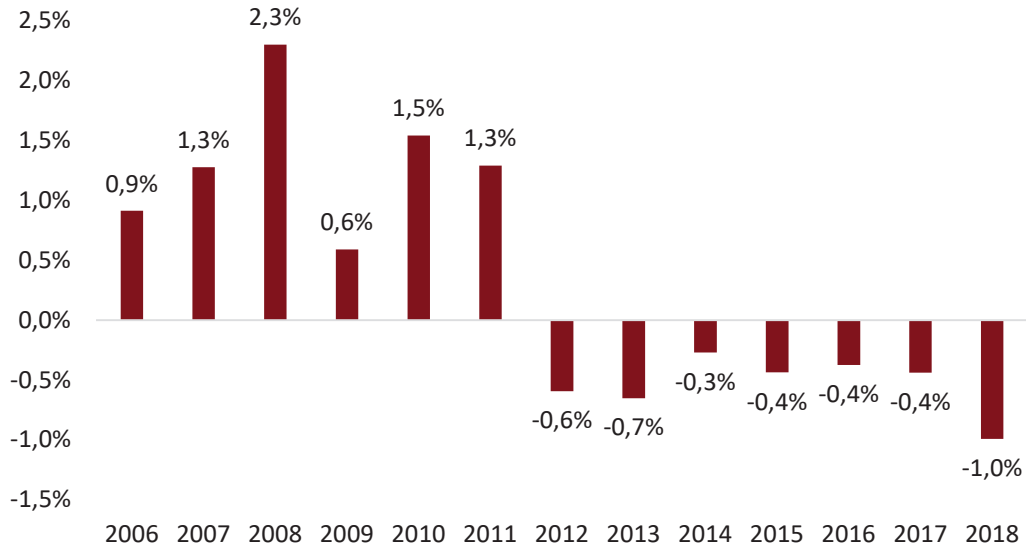
Conceptos	Presupuestario (1)	Extra Presupuestario (2)	Seguridad Social (3)	Gobiernos Locales (4)	Gobierno General (5)=(1)+(2)+(3)+(4)
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**14,0%**	**1,6%**	**3,2%**	**0,4%**	**19,2%**
Ingresos tributarios	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%
Contribuciones sociales	0,9%	0,0%	2,6%	0,0%	3,6%
Donaciones	0,8%	0,8%	0,0%	0,4%	2,0%
Otros ingresos	2,4%	0,7%	0,5%	0,0%	3,7%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**13,3%**	**1,6%**	**2,6%**	**0,3%**	**17,8%**
Remuneración a los empleados	6,6%	0,9%	0,5%	0,1%	8,0%
Uso de bienes y servicios	1,3%	0,2%	0,6%	0,0%	2,0%
Intereses	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%
Donaciones	2,1%	0,4%	0,0%	0,0%	2,5%
Prestaciones sociales	2,3%	0,0%	1,4%	0,2%	3,8%
Otros gastos	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,8%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***0,7%***	***0,0%***	***0,6%***	***0,1%***	***1,4%***
Adquisición neta de activos no financieros	2,0%	0,2%	0,1%	0,1%	2,4%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-1,3%**	**-0,2%**	**0,5%**	**0,0%**	**-1,0%**

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

La Seguridad Social registró un saldo fiscal positivo en torno al 0,5% del PIB. Los ingresos recaudados en la seguridad social equivalen al 3,2% del PIB, y sus gastos equivalen al 2,6% del PIB, siendo su principal rubro, las erogaciones por pago de prestaciones sociales. Dentro de este subsector, la entidad más importante es el Instituto de Previsión Social.

A continuación, se presenta la evolución del resultado fiscal del Gobierno General, donde se destaca que en los tres años anteriores se mantuvo el déficit fiscal en torno al 0,5% del PIB y para el año 2018 el déficit aumentó al 1% del PIB.

Gráfico Nº 1.4.1
Gobierno General – Evolución del Resultado Fiscal
(En % del PIB)



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

1.5 Cierre Fiscal 2018 – Sector Público

El Sector Público Consolidado en el año 2018 registró un déficit del 0,1% en términos del PIB, totalizando G. 332 mil millones. Los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en 2,9% del PIB, lo cual permitió generar un resultado positivo en el ahorro fiscal medido a través del balance operativo neto, el cual totalizó G. 6.802 mil millones.

El gasto de inversión del Sector Público totalizó G. 7.134 mil millones y en términos del PIB representó el 3,1%, que comparando con el gasto de inversión del año 2017 representa una disminución de 0,6 puntos porcentuales.

En lo que respecta al Sector Público por sectores componentes, el Gobierno General cerró con déficit de 1% del PIB y el sector de Empresas Públicas registró un superávit de 0,02% del PIB, la combinación de ambos sectores determinó que el Sector Público no Financiero cerrara el ejercicio fiscal 2018 con déficit de 1% del PIB (Ver Anexo 5.1).

Las entidades financieras oficiales, que incluyen al Banco Central del Paraguay, registraron un superávit del 0,6% del PIB en el 2018.

Cabe destacar que el sector público incluye al Gobierno General, las Empresas Públicas y las Entidades Financieras Oficiales y la suma del Gobierno General con las Empresas Públicas se denomina Sector Público No Financiero. Comparando el desempeño del Sector Público en el año 2018 con respecto al año 2017, se puede observar que:

Cuadro Nº 1.5.1

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2017 Vs. 2018

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

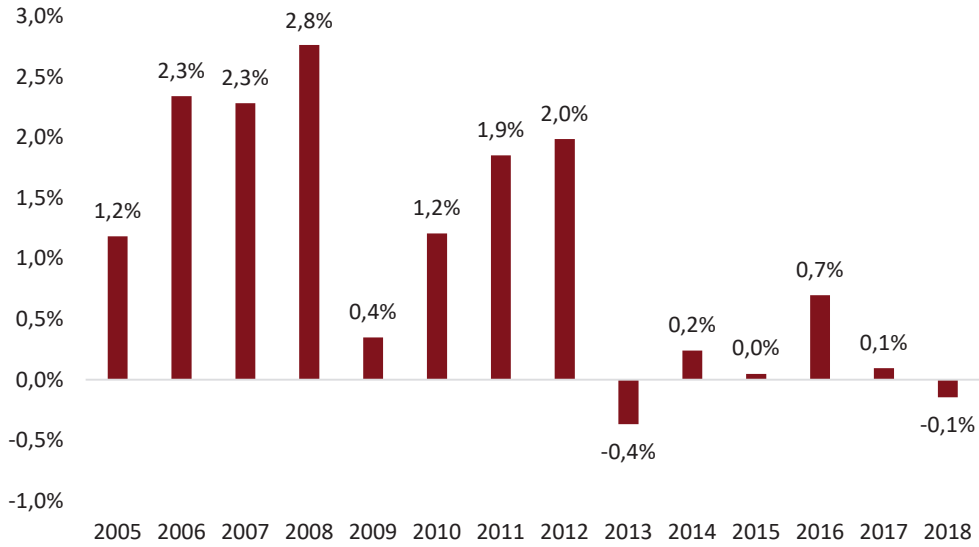
Conceptos	Ejecución 2017	Como % del PIB	Ejecución 2018	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**49.472**	**22,6%**	**52.786**	**22,7%**
Ingresos tributarios	21.815	10,0%	23.230	10,0%
Contribuciones sociales	8.109	3,7%	8.265	3,6%
Donaciones	331	0,2%	276	0,1%
Otros ingresos	19.216	8,8%	21.014	9,1%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**41.228**	**18,8%**	**45.984**	**19,8%**
Remuneración a los empleados	18.350	8,4%	19.927	8,6%
Uso de bienes y servicios	10.071	4,6%	11.027	4,8%
Intereses	1.681	0,8%	2.045	0,9%
Donaciones	533	0,2%	1.234	0,5%
Prestaciones sociales	8.197	3,7%	9.270	4,0%
Otros gastos	2.396	1,1%	2.481	1,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***8.244***	**3,8%**	***6.802***	**2,9%**
Adquisición neta de activos no financieros	**8.032**	**3,7%**	**7.134**	**3,1%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**212**	**0,1%**	**-332**	**-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).

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. En este sentido, se observa que excluyendo los años 2013 y 2018, se han mantenido resultados fiscales positivos, lo que denota el compromiso del país en el manejo responsable de las finanzas públicas.

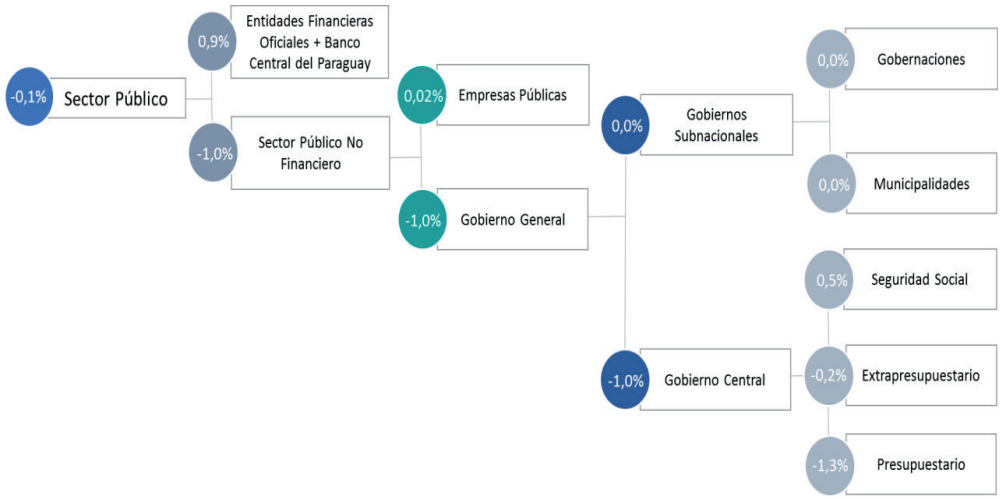
Gráfico Nº 1.5.1
Evolución del Resultado Fiscal del Sector Público
(En % del PIB)



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

En el año 2017, el gasto corriente primario creció 6,1% con respecto al año anterior, explicado por el aumento del 4,8%, debido al ajuste salarial a ciertos sectores que están indexados al salario mínimo. Aun así, el gasto corriente primario se encuentra por debajo de la regla fiscal de ese año que alcanzó el 8,5%, calculado en base a la tasa de inflación interanual del 4,5% registrada en 2017 y la suma del 4% establecida en la LRF.

Gráfico Nº 1.5.2
Resultado Fiscal del Sector Público 2018, según niveles de gobierno
(En % del PIB)



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

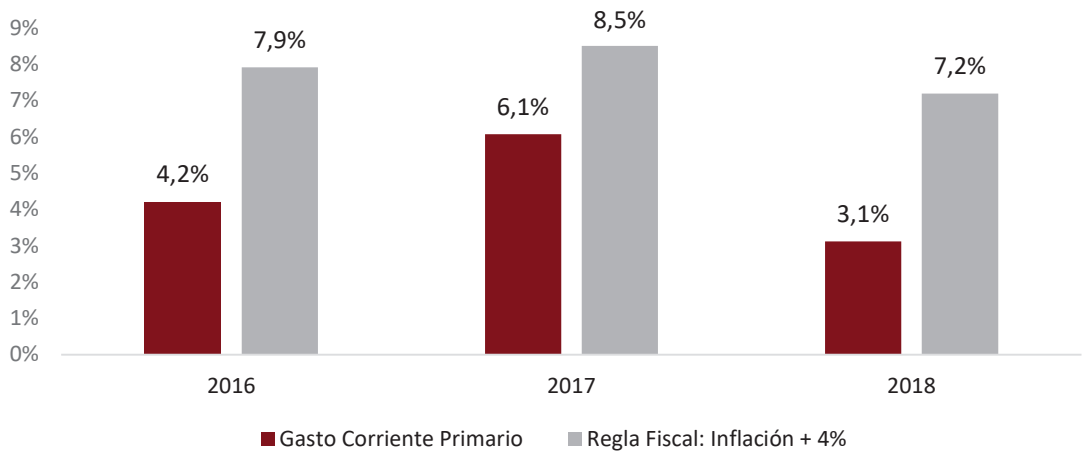
Con respecto al 2018, se cumplió con la regla fiscal del gasto corriente primario, el cual tuvo un incremento nominal del 3,1% con respecto al año anterior, explicado principalmente por el crecimiento del gasto salarial del sector educación en torno al 16%. Considerando la tasa de inflación interanual para dicho año que fue del 3,2% y sumado al 4% establecido en la LRF se alcanzó un crecimiento nominal de 7,2%, superior a la tasa de crecimiento nominal observada de 3,1% para el gasto corriente primario.

A continuación, se presenta la evolución del gasto corriente primario para los tres últimos años y su comparación con la regla fiscal, donde se destaca el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico Nº 1.5.3

Evolución del Gasto Corriente Primario del Sector Público y la regla fiscal

(En % del variación interanual)



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

1.6 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2014 – 2018, la ejecución financiera del presupuesto contó con un crecimiento promedio anual del 7,5% del Gasto Público y con una participación promedio en el Producto Interno Bruto de alrededor del 26,7%[1].

[1] PIB Nominal Año 2018: 234.485 miles de millones

Cuadro N° 1.6.1
Evolución de la Ejecución Presupuestaria
(En miles de millones de guaraníes)

Gobierno General a/	2014	2015	2016	2017	2018
Administración Central	26.512	28.937	30.581	33.232	34.857
Entidades Descentralizadas	21.157	22.211	22.333	25.623	28.659
Total	**47.669**	**51.148**	**52.914**	**58.855**	**63.516**

a/ No incluye Transferencias Consolidables

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye más del 50% del gasto público anual, llegó a G. 34,9 billones al cierre del año 2018, equivalente a G. 1,6 billones más que el año anterior. Por su parte, las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2018 ejecutaron G. 28,7 billones, lo cual representó un aumento del 11,8% con respecto al año anterior.

El gasto total de la Administración Central tuvo un crecimiento del 4,7% en el ejercicio 2018 con respecto al 2017, dentro de la cual los mayores aumentos se dieron en Servicios Personales (9,5%), Servicios no Personales (8,5%) y Bienes de Cambio (7,9%)[2].

Cuadro N° 1.6.2
Administración Central - Ejecución por Grupo de Gasto
(En miles de millones de guaraníes)

Grupo de Gasto	2017	2018	Variación Nominal 2018-2017	Variación % 2018-2017
Servicios Personales	14.326	15.690	1.363	9,5
Servicios no Personales	1.550	1.683	132	8,5
Bienes de Consumo e Insumos	1.596	1.679	83	5,2
Bienes de Cambio	33	35	3	7,9
Inversión Física	3.930	3.722	-208	-5,3
Inversión Financiera	819	797	-22	-2,7
Servicio de la Deuda Pública	3.203	3.246	44	1,4

[2] Bienes de Cambio: corresponde a materiales físicos, materias primas, insumos que utilizan las empresas públicas y otras entidades del sector público para la producción de bienes y servicios que tienen un precio de venta.

Transferencias	7.588	7.858	270	3,6
Otros Gastos	188	147	-40	-21,4
Administración Central s/ Transf. Consol.	**33.232**	**34.857**	**1.625**	**4,9**
Transferencias Consolidables	**3.079**	**3.170**	**90**	**2,9**
Total Administración Central	**36.311**	**38.027**	**1.716**	**4,7**

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

Al comparar el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre los años 2017 y 2018, se constata que hubo un aumento en la ejecución en el Poder Legislativo del 5,5%, Poder Ejecutivo del 4,9% y Poder Judicial del 2,3%, lo cual se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1.6.3
Administración Central - Ejecución por Entidad
(En miles de millones de guaraníes)

Nombre de la Entidad	2017	2018	Variación	Variación %
Poder Legislativo	**468**	**494**	**26**	**5,5**
Congreso Nacional	104	117	13	12,9
Cámara de Senadores	132	136	4	2,8
Cámara de Diputados	232	241	9	3,7
Poder Ejecutivo	**33.125**	**34.741**	**1.616**	**4,9**
Presidencia de la Republica	1.300	1.340	40	3,0
Vicepresidencia	10	10	0	-0,9
Ministerio del Interior	2.302	2.489	187	8,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	492	492	0	0,0
Ministerio de Defensa Nacional	1.493	1.626	133	8,9
Ministerio de Hacienda	11.935	12.546	611	5,1
Ministerio de Educación y Ciencias	6.340	7.176	836	13,2
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3.940	4.245	306	7,8
Ministerio de Justicia	299	328	29	9,5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	907	621	-286	-31,6
Ministerio de Industria y Comercio	117	122	5	4,5
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	3.711	3.474	-237	-6,4
Ministerio de la Mujer	33	22	-10	-31,5
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	246	249	4	1,5
Poder Judicial	**2.575**	**2.635**	**59**	**2,3**
Corte Suprema de Justicia	1.215	1.246	31	2,6
Justicia Electoral	503	483	-20	-3,9
Ministerio Publico	572	597	25	4,4

Consejo de la Magistratura	29	32	3	8,6
Jurado de Enjuiciamiento	32	34	2	7,3
Ministerio de la Defensa Pública	221	232	11	4,9
Sindicatura General de Quiebras	4	11	7	183,7
Contraloría General de la Republica	**125**	**139**	**14**	**10,9**
Contraloría General de la Republica	125	139	14	10,9
Otros Organismos del Estado	**17**	**19**	**1**	**8,1**
Defensoría del Pueblo	13	14	1	6,7
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	4	5	1	12,8
Total Administración Central	**36.311**	**38.027**	**1.716**	**4,7**

Incluye Transferencias Consolidables.

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

Seguidamente se muestra la ejecución histórica por sectores más relevantes hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2018.

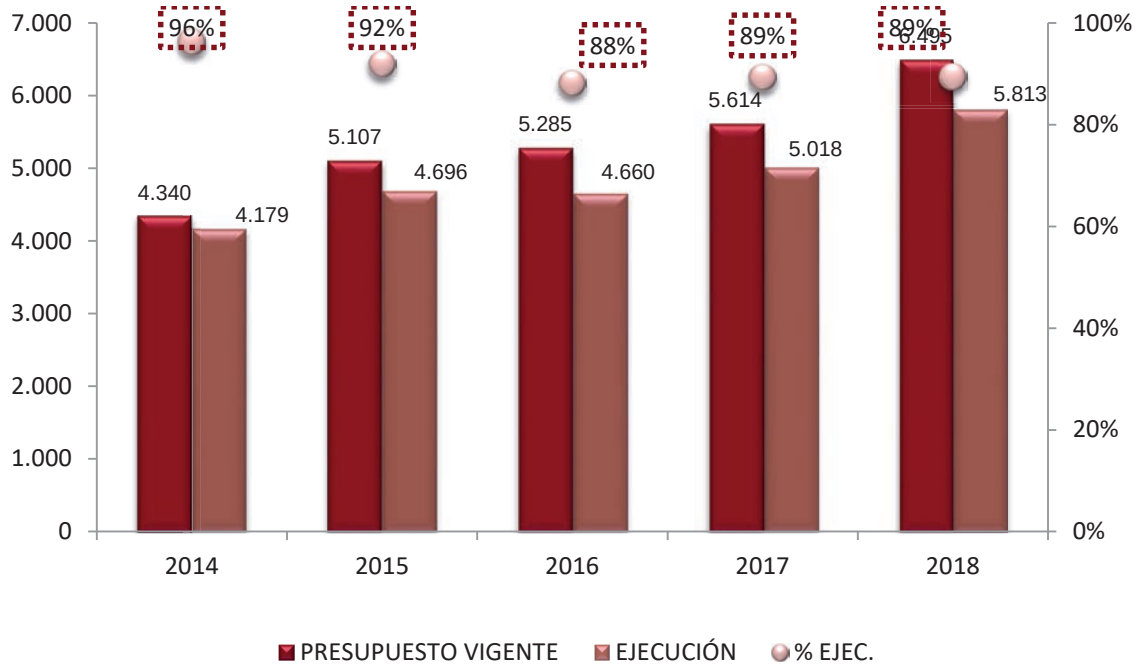
El presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias para el Ejercicio 2018 se distribuye en Servicios Personales en un 81,5%, seguidamente de Inversión Física en un 7,9% y en tercer lugar Transferencias con un 4,9%.

Por el lado de la ejecución el mayor porcentaje corresponde a servicios personales, que en términos absolutos equivale a G. 5,1 billones, destinados para pago de sueldos a docentes, personal administrativo y escalafón docente. En el año 2018 el personal docente obtuvo un aumento en comparación al año 2017, donde el Poder Ejecutivo previó 12% y el Congreso Nacional les otorgó 4% más, logrando en total 16%.

Gráfico N° 1.6.1

Ministerio de Educación y Ciencias

Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto
No incluye Transferencias Consolidables

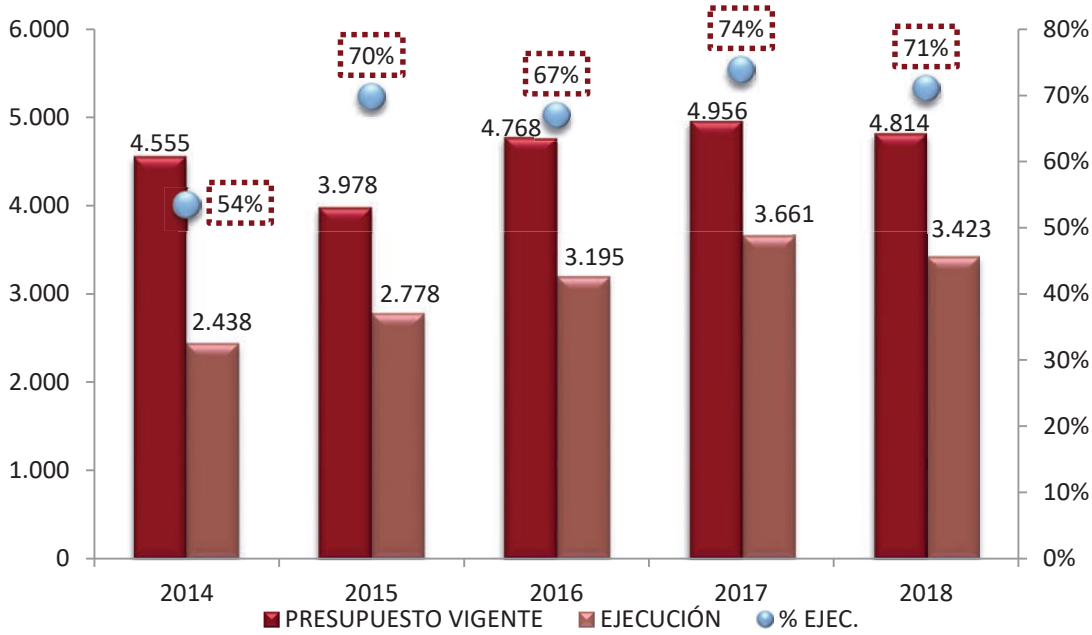
El segundo grupo de mayor ejecución fue el de Transferencias, con G. 245 mil millones, le sigue el de Inversión Física, con G. 178 mil millones, cuyos recursos fueron destinados al Proyecto “Ampliación y Reparación de 822 Establecimientos Educativos en Asunción y 17 Departamentos".

Cabe destacar que la ejecución total del año 2018 del Ministerio de Educación y Ciencias, representó un aumento de G. 1,6 billones respecto a la ejecución del Ejercicio Fiscal 2014, lo que equivale a 39,1% más de ejecución. Así también se observa que en el 2018 aumentó 15,8% respecto al año anterior.

En materia presupuestaria, durante el año 2018 el MOPC tuvo un incremento del 15,3% respecto a su Presupuesto inicial, pasando de G. 4,2 billones a G. 4,8 billones al término del año; lo que representó un aumento de G. 637 mil millones, de los cuales el mayor monto de la ampliación presupuestaria fue destinado a construcciones por G. 566 mil millones.

En cuanto a la ejecución, la misma tuvo una disminución del 6,5% en el año 2018 con respecto al año anterior, lo que equivale en términos nominales a G. 237 mil millones. La principal caída se dio en la ejecución del Grupo de Gastos “Inversión Física”, equivalente a 8,8% menos con relación al 2017, que comprende una disminución del 9,4% en “Construcciones”.

Gráfico N° 1.6.2
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

Del total ejecutado por el MOPC, el 84,6 % fue destinado a Proyectos de Inversión, equivalente a G. 2,9 billones; de los cuales, G. 1,8 billones fueron invertidos en proyectos de infraestructura vial, lo que representó el 62,1% del total de Proyectos de Inversión. Dentro de los proyectos de infraestructura vial, se encuentra el proyecto "Mejoramiento de Corredores de Integración y Reconstrucción Vial" que invirtió G. 270 mil millones, financiados en mayor porcentaje por la CAF y el BID, e incluye las siguientes obras[3]:

- Mejoramiento de la Ruta Villeta – Alberdi (Tramo km 40 – Alberdi).
- Mejoramiento de la Ruta tramo Curuguaty – Villa Ygatimi – Ypejhu.
- Habilitación de la Ruta Nacional N° 9 (Tramo Mcal. Estigarribia – La Patria (58 km)); y mantenimiento del Tramo La Patria – Tte. Infante Rivarola (115 km) – Fase II, cuya obra se encuentra en etapa de gestión para la recepción provisoria.
- Rehabilitación y mantenimiento de carreteras por Niveles de Servicios (CREMA) Ruta Nacional N° 9 (Tramo Mcal. Estigarribia – La Patria).

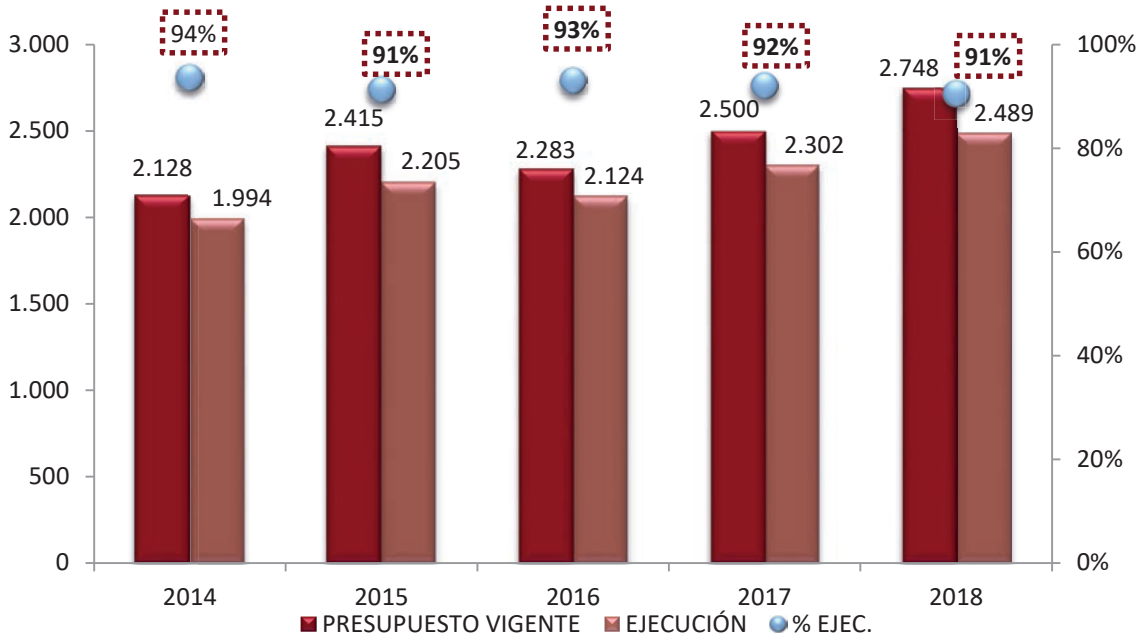
Los Bonos Soberanos en el año 2018 financiaron el 46,8% de los recursos del crédito público; es decir, en términos nominales, bajo dicho concepto se desembolsó G. 1,2 billones.

[3] Datos extraídos del Informe Financiero 2018- Control Financiero y Evaluación Presupuestaria.

Gráfico N° 1.6.3

Ministerio del Interior

Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



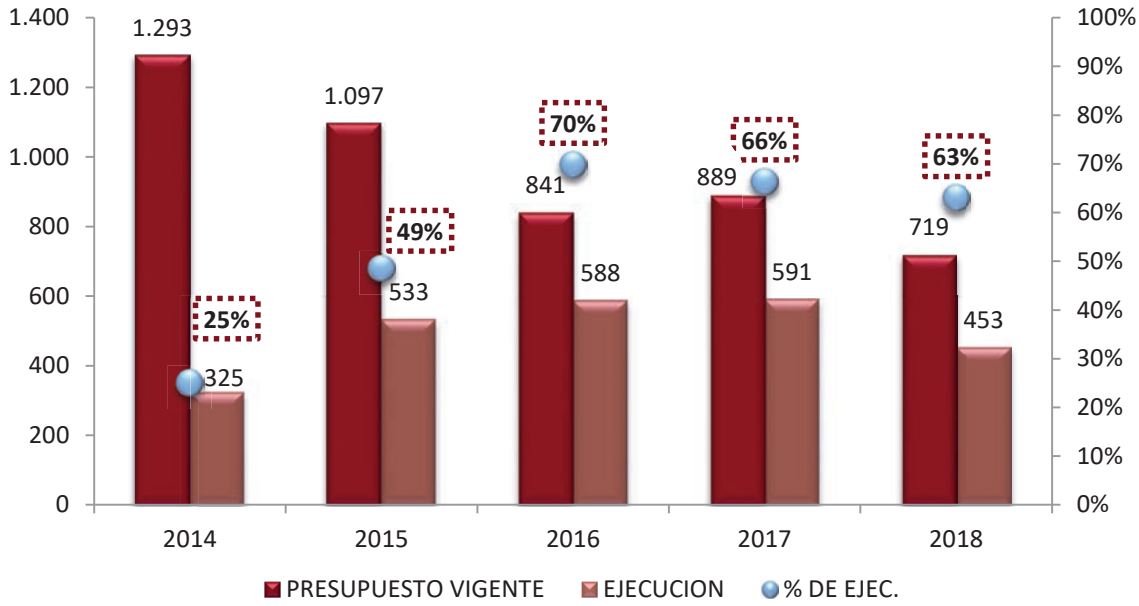
Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

La ejecución total del año 2018 del Ministerio del Interior, representó un aumento de G. 495 mil millones respecto a la ejecución total del año 2014, el mismo equivale a un 24,8% más de ejecución. Así también se puede observar que en el 2018 la ejecución aumentó en un 8,1% respecto al año anterior, lo que se da a través de los grupos de gastos Servicios Personales donde el 65,7% fue destinado para pago de sueldo a funcionarios administrativos y fuerzas policiales; el 10,5% para unidad básica alimentaria; el 8,1% para bonificación por exposición al peligro y 2,4% a subsidio anual para adquisición de equipos y vestuarios del personal policial. El segundo grupo de mayor ejecución fue el de Inversión Física, con una ejecución de G. 134 mil millones.

Parte de los recursos financieros fueron destinados para la formación de 524 oficiales y 1.015 suboficiales de la policía. Además, 2.935 oficiales y suboficiales fueron capacitados en diferentes áreas de seguridad.

El presupuesto de la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat se distribuyó en 63,0% para Transferencias, 17,4% para Inversión Física y 9,7% para Servicios Personales. Inicialmente, la entidad contó con un presupuesto de G. 665 mil millones, el cual fue modificado en el transcurso del año 2018, y se logró incrementar en 8,1% respecto al aprobado. En términos nominales, el reajuste equivale a G. 54 mil millones.

Gráfico N° 1.6.4
Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

La entidad desembolsó al término del año 2018, G. 453 mil millones, cifra que representó una retracción del 23,3% respecto al año 2017. En ese sentido, la estructura de gastos de la entidad, al cabo del 2018, se compuso en un 68,4% por transferencias, el 13,9% fue destinado a Inversión Física; en tanto que, para cubrir gastos de Servicios Personales se destinó el 12,7% del total ejecutado.

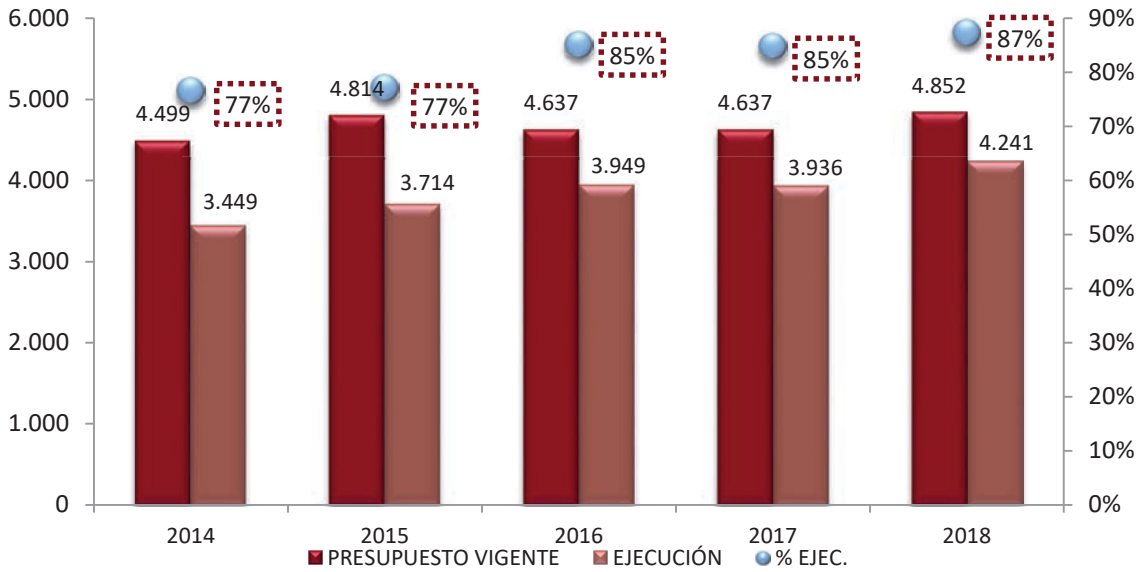
Cabe destacar, que en el 2018 un total de 5.434 soluciones habitacionales fueron terminadas, las mismas corresponden a varios programas/proyectos institucionales, constituyéndose el FONAVIS como el programa más importante de Subsidio para la Vivienda Social (3.447), le siguen Sembrando Oportunidades (1.106), Che Tapýi (702) y otros (179)[4].

El presupuesto del MSPyBS para el año 2018 fue de G. 4,9 billones, que contempló un aumento del 4,6%, con respecto al año anterior, equivalente a G. 215 millones más. En cuanto a la ejecución en el 2018 fue de G. 4,2 billones, que representó el 87,4% de su presupuesto y un incremento del 7,8% con relación a la ejecución de 2017.

En referencia a la ejecución total del 2018, el 66,1% fue destinado para servicios personales equivalente a G. 2,8 billones, de los cuales el 85,7% se destinó para pago de sueldos a funcionarios administrativos y personal de blanco, así como también para contratación de personal de salud, bonificaciones y gratificaciones.

[4] Datos extraídos del Informe Financiero 2018- Control Financiero y Evaluación Presupuestaria

Gráfico N° 1.6.5
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
No incluye Transferencias Consolidables

Con relación al grupo de Bienes de Consumo e Insumos, la ejecución fue de G. 1.035 mil millones, de los cuales G. 862 mil millones fue para compra de medicamentos e insumos médicos, equivalente a G. 68 mil millones adicionales respecto al año 2017.

Del total ejecutado por el MSPyBS en el 2018, el 26,4%, equivalente a G. 1.119 mil millones, corresponde a las 18 regiones sanitarias y medicina familiar.

Cuadro N° 1.6.4
Administración Central – Ejecución por Clasificación Funcional
(En miles de millones de guaraníes)

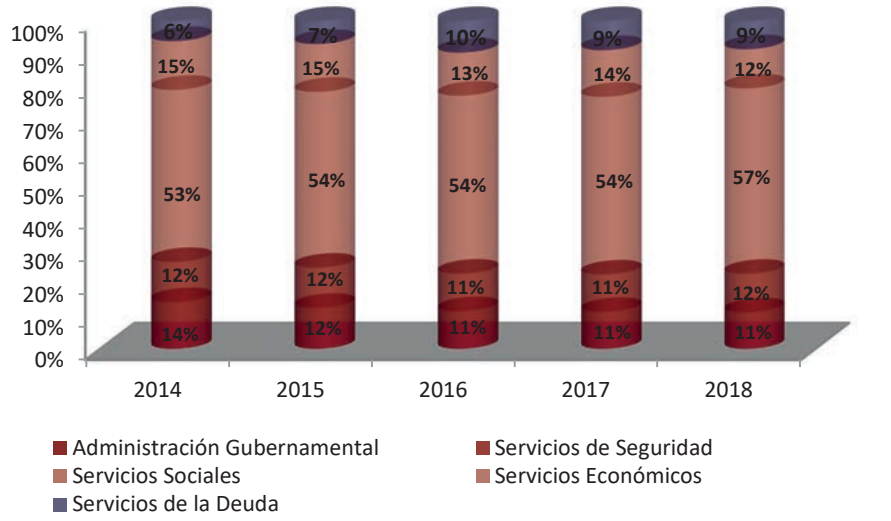
Función	2014	2015	2016	2017	2018
Administración Gubernamental	4.181	3.997	3.832	4.083	4.227
Servicios de Seguridad	3.599	3.925	3.825	4.143	4.463
Servicios Sociales	15.439	17.187	18.165	19.682	21.498
Servicios Económicos	4.376	4.687	4.400	5.172	4.555
Servicios de la Deuda	1.787	2.221	3.198	3.203	3.245
Servicios de Regulación y Control	0	4	28	28	39
Total	**29.382**	**32.022**	**33.447**	**36.311**	**38.027**

Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
Incluye Transferencias Consolidables

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 1.7.4 permite observar que la ejecución en Servicios Sociales llegó a G. 21,5 billones al cierre del año 2018, equivalente a G. 1,8 billones más que el año anterior, lo cual representó un crecimiento del 9,2% y una participación promedio del 54% en el periodo de referencia.

Gráfico N° 1.6.6

Administración Central - Ejecución por Clasificación Funcional (En porcentaje)



Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.
Incluye Transferencias Consolidables

Asimismo, se puede apreciar que en la ejecución del Ejercicio Fiscal 2018, se priorizó los Servicios Sociales con el 57% con respecto al total del presupuesto ejecutado en la Administración Central, seguido de Servicios Económicos y Servicios de Seguridad (12%), Administración Gubernamental (11%) y Servicios de la Deuda (9%).

Del total de la ejecución correspondiente a Servicios Sociales, el 35% perteneció a Educación y Cultura, 23% a Promoción y Acción Social, 21 % a Salud, 17% a Seguridad Social y 4% a otros.

En cuanto al financiamiento de la Inversión Social el 68% fue con recursos del Tesoro Público (originados principalmente en la recaudación de impuestos), en tanto que el 31% fue cubierto con recursos institucionales y el 1% restante con recursos del crédito público.

1.7 Situación de la Deuda del Sector Público

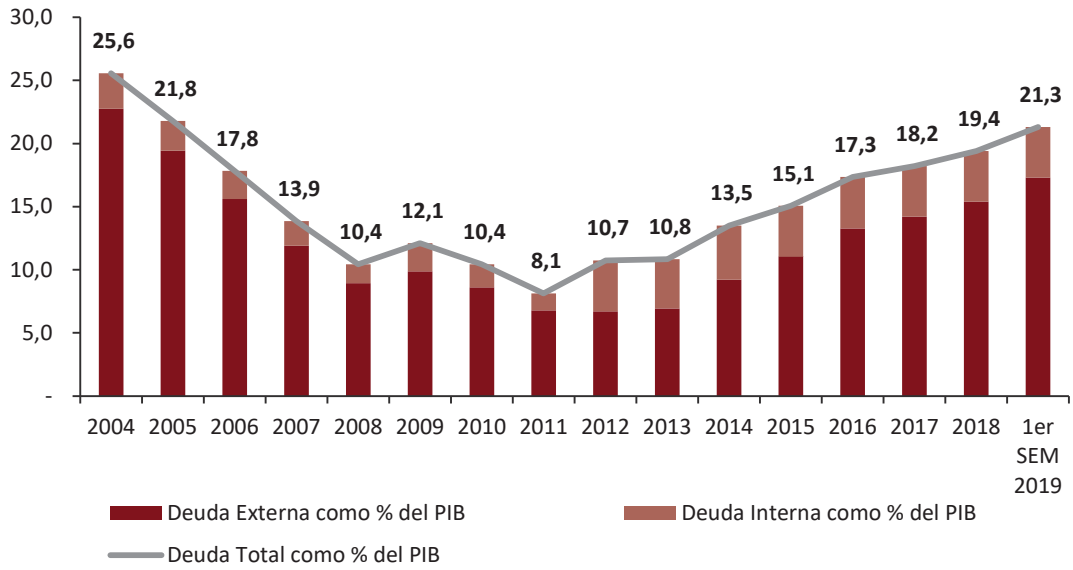
1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal correspondiente al año 2019, el saldo de la deuda pública asciende a USD 8.530,4 millones, lo que representa el 21,3% del Producto Interno Bruto de nuestro país.

Entre el 31 de diciembre de 2018 y el 30 de junio del presente año, el endeudamiento bruto del sector público ha aumentado en un monto de USD 490 millones aproximadamente, lo que representa un incremento del ratio Deuda Pública/PIB equivalente a 1,9 puntos porcentuales.

La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en 32,8 millones de dólares, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de USD 3.410 millones a finales del año 2018 a 3.910 millones al 30 de junio de 2019. La deuda interna a junio del 2019 alcanzó un valor de 1.595,3 millones de dólares.

Gráfico 1.7.1.1
Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa como % del PIB
(En millones de dólares)



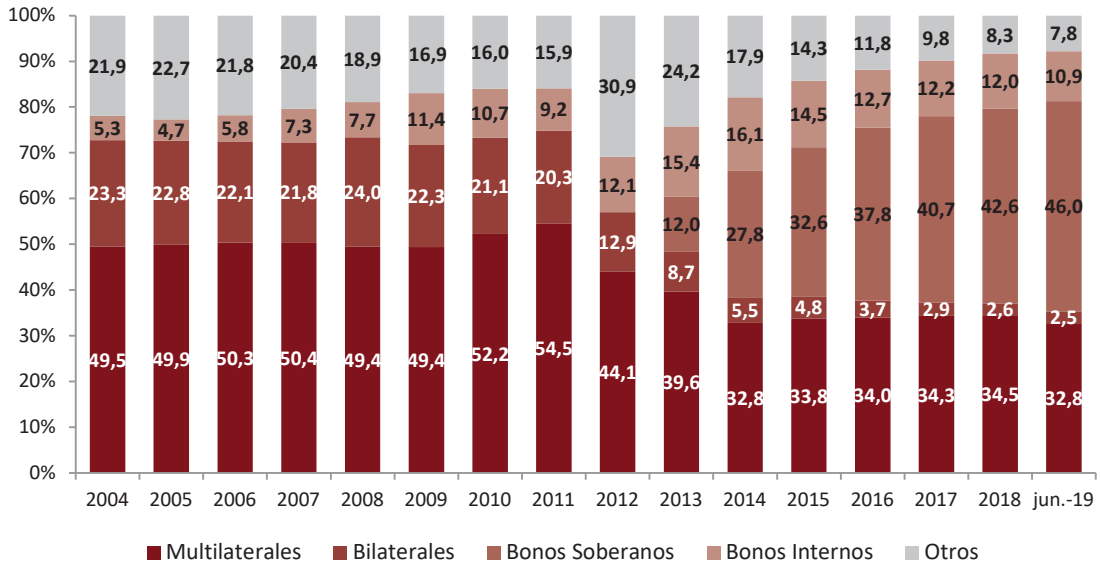
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

El endeudamiento público de Paraguay ha estado 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 observa una continua disminución en la proporción de este tipo de acreedores. En 2018, su participación relativa se sitúa en poco más de un tercio del endeudamiento y en lo que va del año 2019 se ha mantenido 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.

La disponibilidad de financiamiento proveniente de organismos multilaterales se materializa en la suscripción de acuerdos de cooperación financiera con el gobierno paraguayo. Los programas de cooperación financiera acordados con los organismos multilaterales 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 el marco de una política de responsabilidad fiscal y de sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico 1.7.1.2
Composición de la deuda pública según acreedores 2004 – 1er SEMESTRE 2019
(Como porcentaje de la deuda pública total)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

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 bonos en el mercado internacional por USD 600 millones a un plazo de 10 años. En marzo del 2017 se concretó la cuarta emisión internacional por USD 500 millones a un plazo de 10 años, mientras que en marzo del 2018 se realizó quinta emisión por valor de USD 530 millones a un plazo de 30 años. La última emisión realizada en el mercado externo fue en febrero del 2019 por valor de USD 500 millones a un plazo de 31 años, donde se obtuvo una tasa de 5,4%.

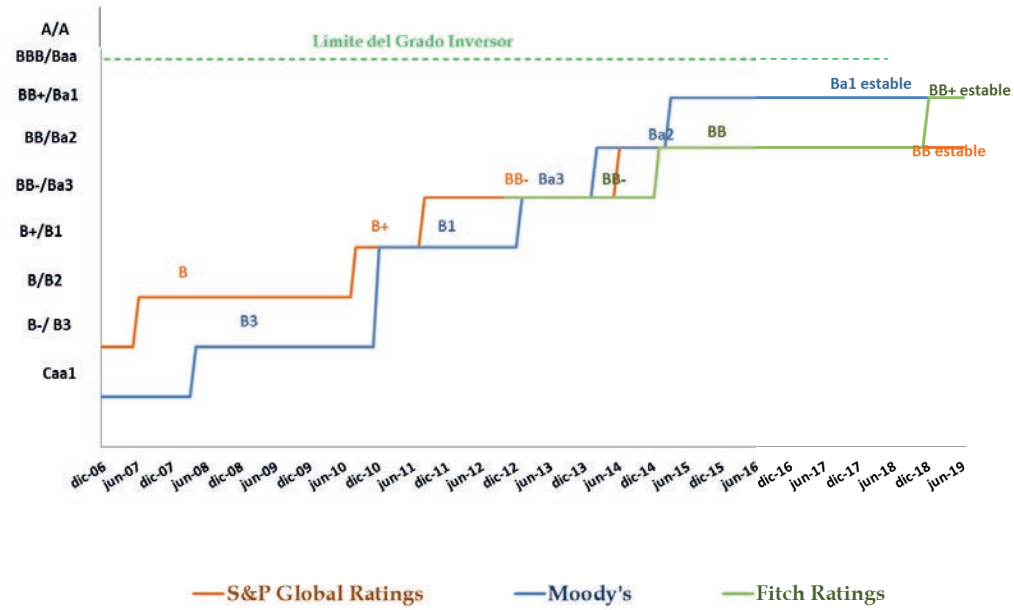
La colocación de Bonos del Tesoro en el mercado internacional ha permitido diversificar las fuentes de financiamiento, bajar la tasa de interés promedio de los Bonos, así como extender los plazos de maduración, estableciendo valores referenciales para instrumentos de deuda del Paraguay en el mundo, lo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

Al mes de junio de 2019, la proporción de Bonos del Tesoro emitidos en el mercado doméstico e internacional, representan el 56,9% del total de la deuda pública de Paraguay.

1.7.2 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 1.7.2.1
Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



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

En diciembre de 2018, *Fitch* evaluó la situación crediticia de Paraguay, y mejoró la calificación de BB a BB+ con perspectiva "estable", sustentada en la resiliencia demostrada ante los shocks externos, en el crecimiento económico favorable combinado con evidencia de diversificación económica y el compromiso continuo con la disciplina macroeconómica.

En junio de 2019, *Standard & Poor's* mantuvo la calificación BB con perspectiva estable, explicado por el crecimiento económico favorable del país, el cual se espera que continúe por lo menos durante los próximos 3 años, la fuerte posición externa, acompañado de un déficit fiscal moderado y la expectativa de continuidad de las políticas económicas claves.

Así también, en junio 2019 Moody's mantuvo la calificación al país en Ba1 con perspectiva "estable", respaldada por una política fiscal sólida y conservadora, y a la vez una vulnerabilidad externa muy limitada. Esta calificación nos mantiene a un paso del grado inversor (investment grade) en la escala de calificaciones de Moody's.

Cuadro 1.7.2.1

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
dic-17	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-18	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-18	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-18	Fitch Rating	De: BB a BB+
jun-19	Moody's	De: Ba1 a Ba1
jun-19	Standard & Poors	De: BB a BB

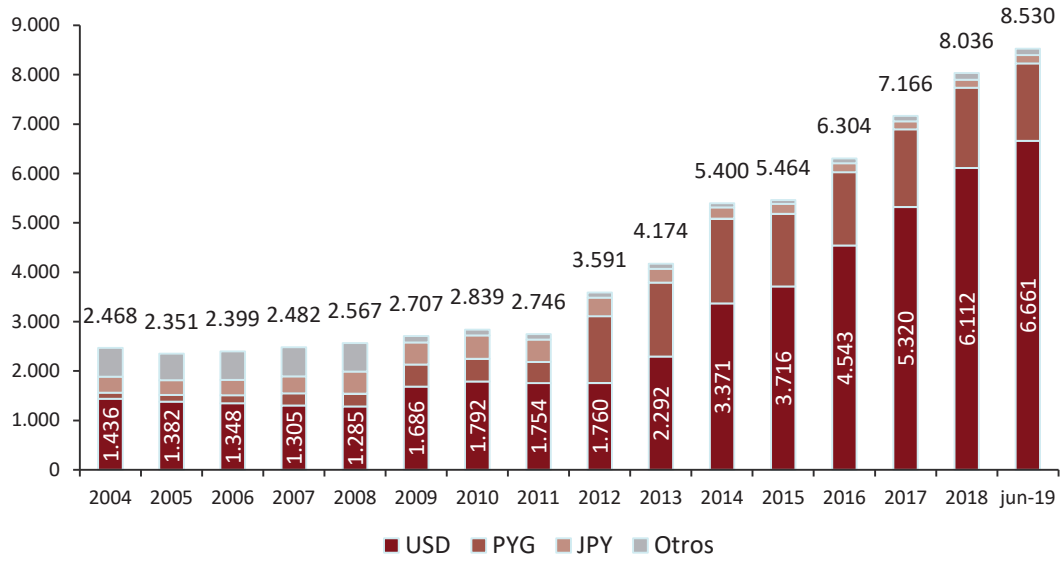
Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings.

1.7.3 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 junio de 2019, más de dos tercios (81,6%) del endeudamiento público paraguayo se encontraban denominados en moneda extranjera correspondiendo el 78,1% a dólares americanos.

Sin embargo, la participación relativa de la deuda en moneda doméstica ha ido aumentando en el transcurso de la última década. En 2004, la participación de la deuda pública emitida en guaraníes alcanzaba a representar tan solo el 5,2% 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.

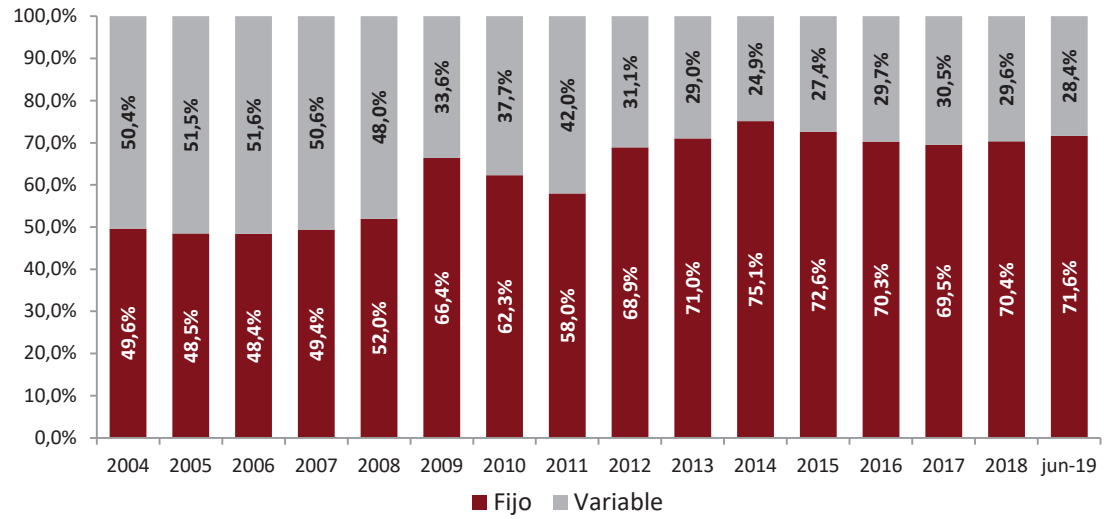
Gráfico 1.7.3.1
Deuda pública según moneda de denominación 2004 – 1er SEMESTRE 2019
(En millones de dólares)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

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 1.7.3.2
Deuda pública según tasa de interés 2004 – 1er SEMESTRE 2019
(En porcentaje)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

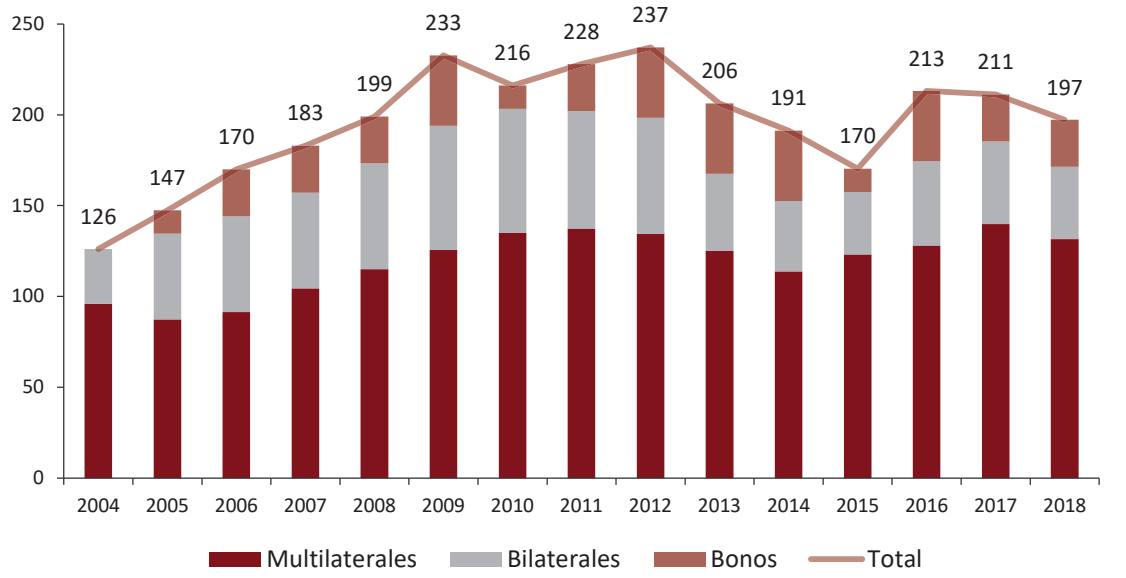
El endeudamiento público de Paraguay no se encuentra expuesto a riesgos relevantes ante eventuales variaciones al alza de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, 71,6% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés 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.

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 para la política de endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. Desde el año 2010 hasta la actualidad, el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los USD 334 millones.

1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública

Prácticamente, el perfil de amortización de la deuda pública externa de Paraguay en los últimos años corresponde a créditos concedidos por organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales, así como la de los bonos soberanos. Las características del relacionamiento con estos tipos 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. En el siguiente gráfico se expone el perfil de amortizaciones de la deuda pública del Paraguay durante el periodo 2004-2018.

Gráfico 1.7.4.1
Amortizaciones de deuda pública externa 2004 – 2018
(En millones de dólares)

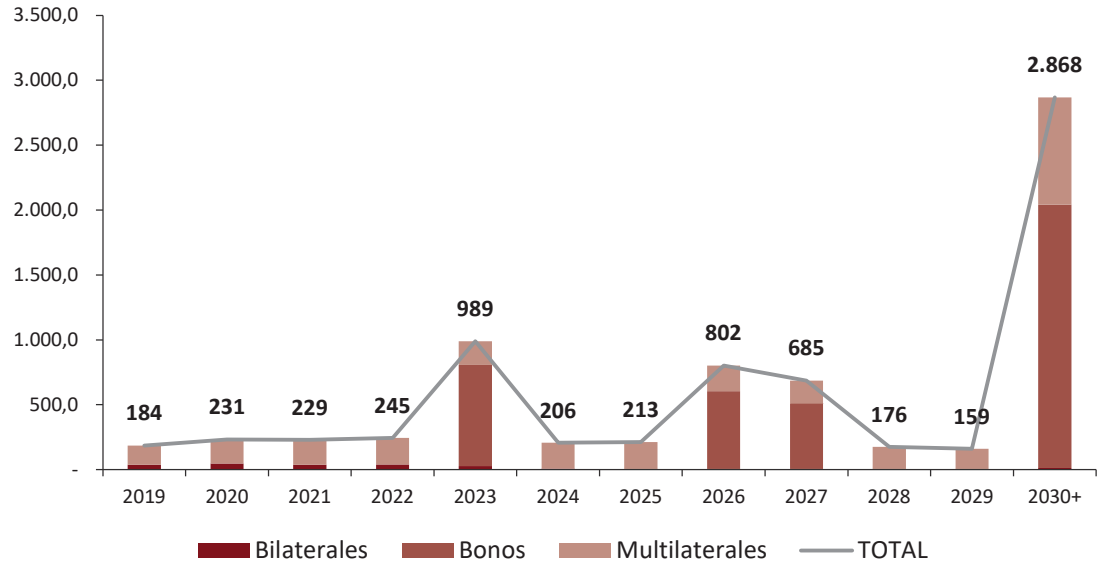


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

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. En la actualidad, al primer semestre del 2019 la duración promedio de la deuda externa de Paraguay es de 12,6 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con vencimientos en 2023, 2026, 2027, 2044, 2048 y 2050 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay, los mismos se encuentran considerados dentro de acciones con el fin de mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública y evitar los riesgos de refinanciamiento.

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.

Gráfico 1.7.4.2
Calendario de amortizaciones de la deuda pública externa
(En millones de dólares)

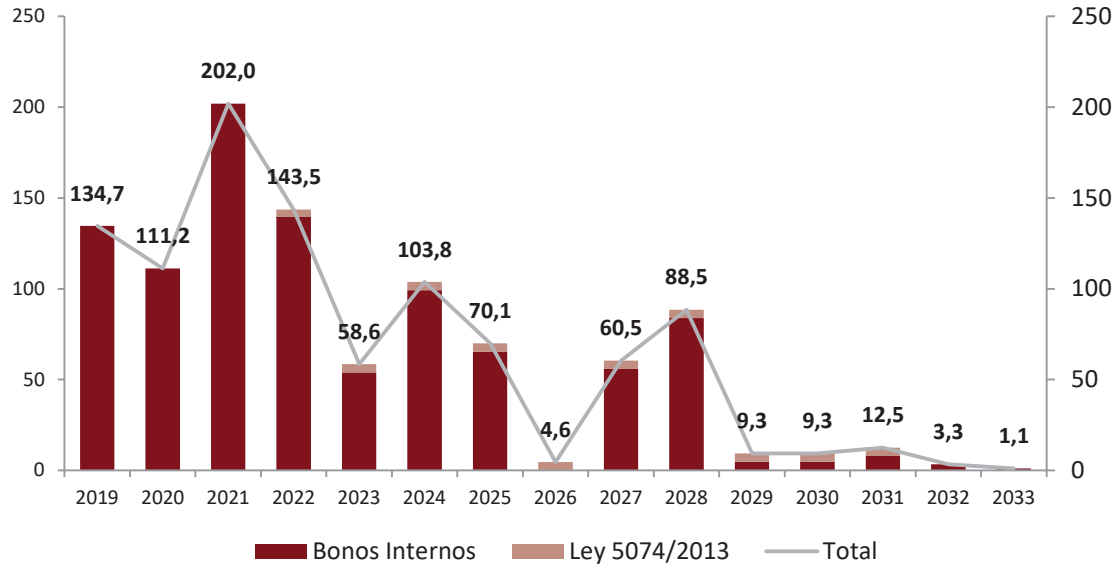


Nota: Los datos corresponden a los vencimientos del Stock de deuda con corte al mes de abril.
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

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 3,16 años. Los títulos en moneda nacional han sido emitidos a plazos de entre 3, 5, 7 años. Cabe resaltar, que a finales del 2018 la República logró la emisión del primer instrumento de largo plazo, siendo este a 10 años a una tasa del 7,9% esta nueva emisión contribuyó a la profundización y fortalecimiento del mercado local.

Al primer semestre del año 2019 el stock de bonos del tesoro en circulación en el mercado local era equivalente a USD 402 millones, lo que representa el 4,64% de la deuda pública y el 1,06% del Producto Bruto Interno.

Gráfico 1.7.4.3
Calendario de amortizaciones de la deuda pública interna
(En millones de dólares)



Nota: Los vencimientos desde el 2027 al 2033 incluyen a los Bonos del Fondo de Garantía de Depósitos también incluye bonos AFD.
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

Con la nueva emisión en el mercado interno a 10 años se ha logrado obtener una extensión similar al plazo mínimo con el que cuenta las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales (10 años) y por ende con ello se ha logrado mejorar la madurez promedio de la deuda en el mercado interno.

1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

En el transcurso de los años, se observan transformaciones importantes en la estructura del endeudamiento público. El endeudamiento con acreedores institucionales (organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales) está perdiendo participación dentro de la cartera de deuda del Estado. Conforme se vayan expandiendo las necesidades de financiamiento, será necesario que Paraguay sostenga los 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), si ofrece condiciones financieras convenientes, seguirá ganando importancia relativa en la estructura la deuda pública. Del mismo modo, los nuevos instrumentos que están ganando participación son las financiaciones bajo la modalidad Alianza Público Privada y la de la Ley 5074/2013, la modalidad "Llave en mano", éstas van abriendo camino como nuevas formas de diversificación del financiamiento en la cartera del Estado. Al primer semestre del 2019, el monto total reconocido bajo la modalidad "Llave en Mano" fue de 45,77 millones de dólares, equivalente al 0,11% del PIB correspondiente al Proyecto "DISEÑO Y CONSTRUCCION PAVIMENTACION DE LA RUTA SAN CRISTOBAL – NARANJAL – EMPALME RUTA 6.

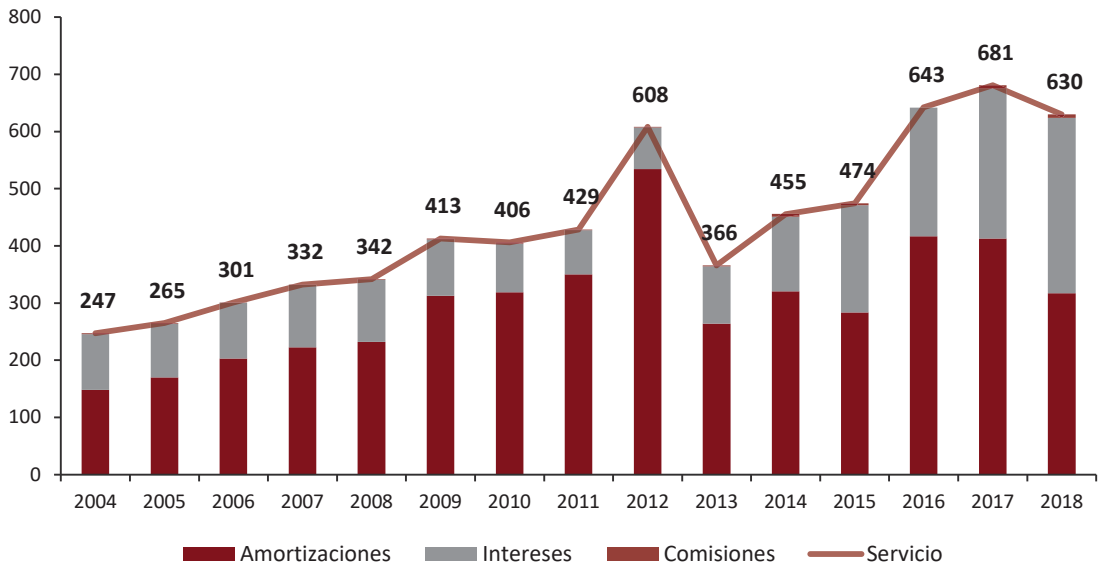
La política de endeudamiento seguida por Paraguay no se ha propuesto generar "holguras de liquidez". Esto representa un riesgo potencial vinculado con eventuales dificultades para acceder, en condiciones adecuadas, al financiamiento de mercado. Paraguay contrajo endeudamiento con organismos financieros 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 en el mediano plazo. Del mismo modo, como parte de esas acciones de mitigación, se ha contratado un préstamo contingente con la CAF por valor de USD 300 millones el cual actúa como un seguro.

Asimismo, en los años venideros se ve la 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 conveniente, lo que da lugar a una mayor previsibilidad sobre los pagos a realizar.

1.7.6 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 2018, la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban apenas el 1,1% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,4% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 1,5% del PIB.

Gráfico 1.7.6.1
Servicio de la deuda pública
(En millones de dólares)



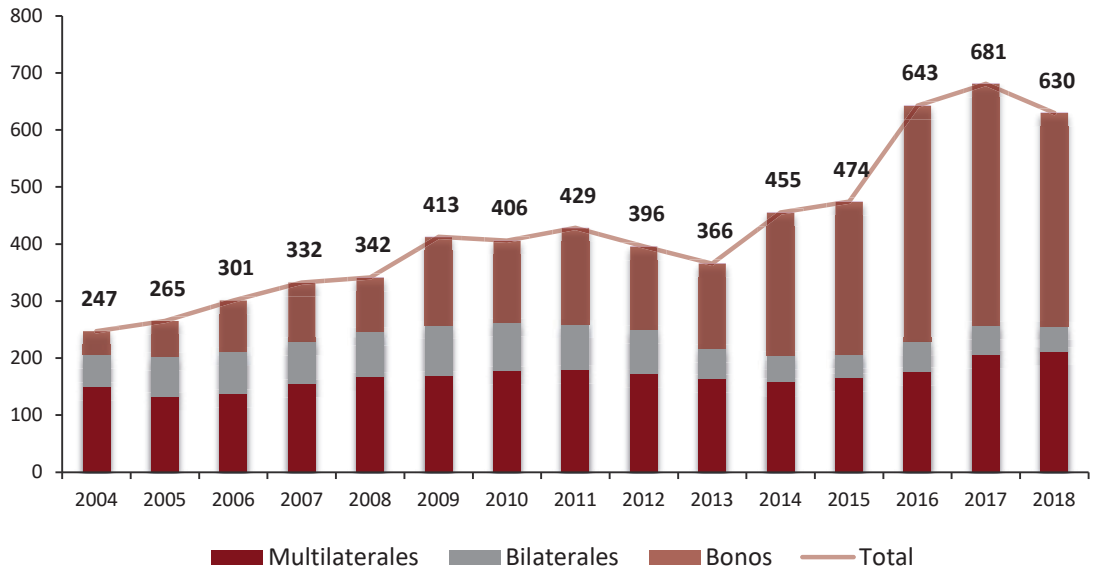
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

A pesar de que con las emisiones soberanas se observa un aumento de los intereses en el servicio de la deuda pública también se tiene que la tasa de interés promedio es baja y que la duración de la deuda es

similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. En 2018, los pagos de intereses representaron el 48,7% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central en 2018 representó el 15% 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 1.7.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
(En millones de dólares)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP)

1.7.7 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 Nacional en el marco de la aprobación de la Ley Nº 4848/12 del Presupuesto General de la Nación 2013. La demanda del mercado resultó ser 11 veces superior a la oferta de títulos presentada por el Ministerio de Hacienda. Los compradores 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 Nacional 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 Nacional 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 Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley Nº 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 Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley Nº 5.554/16. 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.

En marzo del año 2018, se realizó la quinta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018, Ley Nº 6.026/18. El monto de la emisión fue de USD 530 millones, el plazo de la colocación fue de 30 años a una tasa del 5,6%. 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. Se destaca que la emisión del 2018 obtuvo una reducción de 50 pbs con relación al primer bono emitido a 30 años en el año 2014.

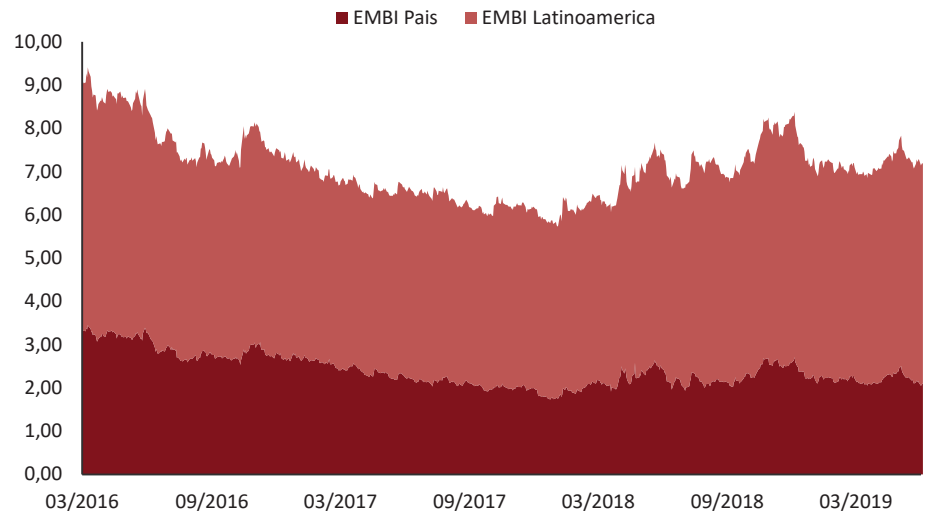
El 04 de febrero de 2019, se realizó la sexta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 Ley Nº 6.258/19. El monto de la emisión fue de USD 500 millones, el plazo de la colocación fue de 31 años a una tasa del 5,4%. En dicha emisión, se observa una mejora de manera consecutiva en las condiciones financieras de instrumentos a largo plazo siendo la reducción en 20 pbs respecto a la emisión del 2018.

El indicador de riesgo país muestra la posibilidad que tiene un país emergente de incumplir con el pago del capital o intereses de su deuda externa. Es por ello que a medida que el riesgo país aumenta, es decir este indicador crece, crece el riesgo de que el país no honre sus obligaciones.

El riesgo país se determina con el EMBI (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes, por sus siglas en inglés), este indicador es calculado por JP Morgan Chase y mide la diferencia o "spread" entre las tasas de interés que pagan los bonos denominados en dólares de un país emergente y las de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, los cuales son considerados libre de riesgo, este diferencial es expresado en puntos básicos. Los bonos más riesgosos pagan un interés más alto en compensación por la existencia de una probabilidad de incumplimiento, por lo tanto el spread será mayor.

El Paraguay, sigue siendo uno de los países más confiables para la inversión en la región, manteniendo un indicador de riesgo por debajo del EMBI registrado de Latinoamérica.

Gráfico 1.7.7.1
EMBI. Evolución del Riesgo País 2016 – 2019.
(En porcentaje)



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 2019, se situaron en 134 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 226 puntos básicos por encima para el emitido en el 2014 a 30 años de plazo, 144 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2016, 148 puntos básicos por encima para el último bono emitido en 2017, 223 puntos básicos por encima para el bono emitido en 2018, y finalmente 216 puntos básicos por encima para el bono emitido a principios de este 2019, lo que podría entenderse como una muestra de la confianza de los inversionistas en el manejo responsable de la política 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 3,1%,

el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 4,8%, el rendimiento del Bono 2026 se ha ubicado en torno al 3,4%, el del Bono 2027 se ubicó en torno al 3,5%, el rendimiento del Bono 2048 se situó alrededor del 4,7%, mientras que el del Bono 2050 se sitúa alrededor del 4,7%. En todos los casos, las cotizaciones demuestran un comportamiento estable.

1.8 Situación de la Caja Fiscal del Estado

La Caja Fiscal, regida por la Ley Nº 2.345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal" y su modificatoria la Ley Nº 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 sectores. 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 sectores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Desde la promulgación de la Ley Nº 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, el déficit de los Programas Contributivos No Civiles se financia con recursos del Tesoro Nacional.

Cuadro Nº 1.8.1
Flujo de ingresos y gastos de la Caja Fiscal. Periodo 2010-2018
(En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias (2)	Déficit/Superávit (1) – (2)	% Del PIB
2010	1.072	1.156	-83	-0,06%
2011	1.282	1.273	8	0,01%
2012	1.787	1.529	259	0,18%
2013	1.906	1.711	195	0,12%
2014	2.028	1.843	186	0,10%
2015	2.002	2.072	-70	-0,04%
2016	1.789	2.218	-429	-0,21%
2017	1.927	2.469	-542	-0,25%
2018	2.179	2.823	-645	-0,28%

Observación.: No se incluyen "Otras transferencias" en concepto del 13º 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 y pensiones del año 2018 ascienden a G. 3.054 mil millones).
Fuente: Dirección de Estudios Económicos (SSEE) y Dirección de Jubilaciones y Pensiones (SSEAF).

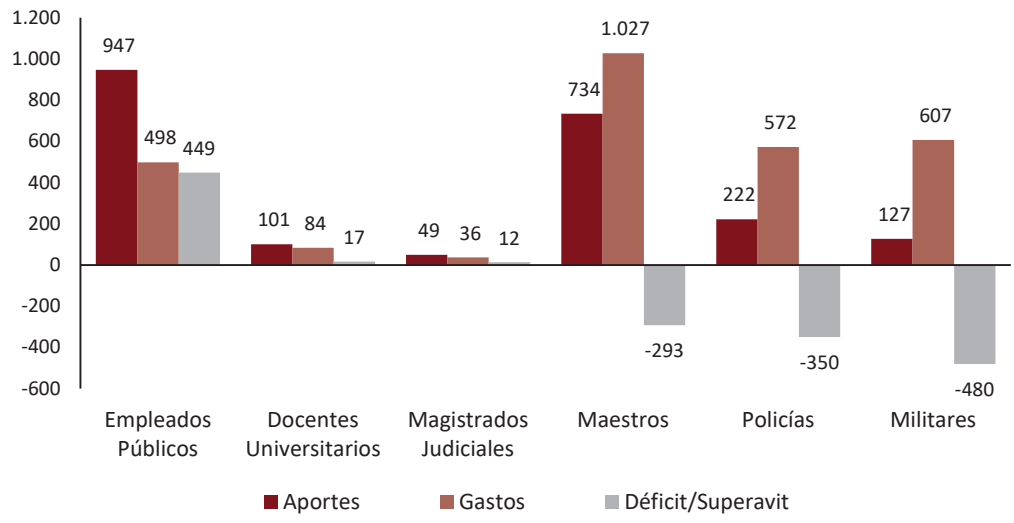
La Caja Fiscal cerró el año 2017 con un déficit de G. 542 mil millones, el cual se incrementó para el año 2018 cerrando con un déficit de G. 645 mil millones. Los ingresos en concepto de aportes totalizaron G. 2.179 mil millones en el 2018, mientras que los desembolsos fueron de G. 2.823 mil millones. Estos ingresos en concepto de contribuciones a la seguridad social, tuvieron un incremento de G. 252 mil millones con relación a lo recaudado en el año 2017 (13%). Mientras que los desembolsos se incrementaron en G. 354 mil millones (14%) con respecto al año pasado, incremento explicado principalmente por el crecimiento de la cantidad de jubilados. 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 13º haber, que en el año 2018 fue por valor de G. 231 mil millones.

Con relación al desempeño individual de los programas que conforman la Caja Fiscal, los sectores que componen el Programa Contributivo Civil presentaron en conjunto un resultado positivo levemente inferior al del año 2017 con un superávit de G. 185 mil millones, explicado 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. 947 mil millones que representan el 43% del total de ingresos por aportes a la Caja Fiscal y con un superávit de G. 449 mil millones para el año 2018.

En lo que respecta a los tres sectores deficitarios, Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, los mismos presentaron un incremento del déficit del 12% con respecto al 2017, variación superior a la registrada con respecto al 2016, la cual fue del 9%. Para 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 607 mil millones y aportes que sólo llegaron a los G. 127 mil millones durante el año 2018, dando como resultado un déficit de G. 480 mil millones. Luego se encuentra el sector de las Fuerzas Policiales, con ingresos por valor de G. 222 mil millones y egresos por valor de G. 572 mil millones, con un resultado negativo de G. 350 mil millones. 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. 830 mil millones han sido cubiertos por el Tesoro Nacional.

Gráfico Nº 1.8.1
Aportes, Transferencias y Resultado de la Caja Fiscal Ejercicio 2018 Sector Contributivo
(En miles de millones de guaraníes)



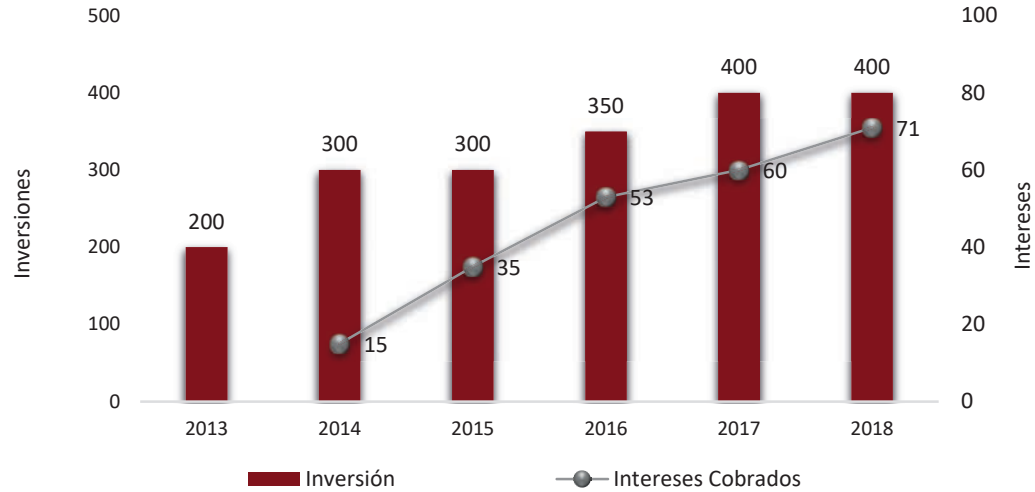
Fuente: Datos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (SSEAF).

Dentro del Programa Contributivo Civil, el sector Magisterio Nacional presentó un incremento de su resultado deficitario en alrededor del 6% con respecto al 2017, pasando de G. 276 mil millones en el año 2017 a G. 293 mil millones en el 2018. El déficit de este régimen es cubierto con los superávits de los demás sectores que componen el Programa Contributivo Civil (Administración Pública, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios).

Si se agrupan los resultados de estos tres regímenes deficitarios, el déficit de los mismos asciende a G. 1.123 mil millones, lo que representa un 12% más que en el año 2017, donde el mismo alcanzaba G. 1.003 mil millones.

Por otro lado, y en relación a los recursos excedentes del Programa Contributivo Civil, cabe destacar que desde el año 2013 la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, conforme al marco legal establecido para el efecto, realiza inversiones con el objetivo de acrecentar y fortalecer el fondo para cumplir con los compromisos previsionales. Durante el periodo 2013 – 2018 se han invertido G. 1,95 billones en Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Gráfico Nº 1.8.2
Colocación de Recursos Excedentes de los Programas Contributivos Civiles
(En miles de millones de guaraníes)



Fuente: Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

El capital invertido en las dos primeras colocaciones (2013, 2014) ha sido recuperado en su totalidad. Desde fines de 2013 y hasta diciembre de 2018, estas inversiones han generado una rentabilidad de G. 233.709 millones.

Adicionalmente, a Julio del 2019 se ha realizado una inversión de Gs. 200.000 millones en Bonos de la AFD, de un total presupuestado de Gs. 620.000 millones para el presente año y se ha recibido, a julio del corriente, en concepto de rentabilidad un total de G. 44.810 millones por las inversiones realizadas en ejercicios anteriores.

Por otro lado, como parte del proceso de fortalecimiento del gerenciamiento de activos, a partir de la Ley N° 6.258/19 del Presupuesto General de la Nación, se autoriza al Ministerio de Hacienda a impulsar un proceso de diversificación de la inversión de los recursos excedentes, permitiendo realizar inversiones en bonos de la AFD, en instrumentos emitidos o garantizados por Organismos Multilaterales

y en Certificados de Depósito a Plazo (CDA) o a la vista en Bancos Nacionales con calificación mínima de AA.

En ese contexto, a principios del mes de agosto del 2019 se realizó la primera inversión en Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) del Banco Nacional de Fomento (BNF), que tiene garantía estatal, con lo que se inicia el proceso gradual de diversificación de las inversiones. La inversión se realizó por un monto de G. 200.000 millones.

Además, 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 graciables 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 2018, alcanzaron un total de G. 1.370 mil millones, dentro de los cuales la pensión de adultos mayores tuvo un desembolso de G.1.161 mil millones, lo cual representa un monto de G. 219 mil millones superior con respecto al año anterior.

Cuadro Nº 1.8.2
Transferencias al Sector No Contributivo- (Ejercicio 2018)
(En miles de millones de guaraníes)

CONCEPTO	MONTO DESEMBOLSADO
Adultos Mayores	1.161
Veteranos	12
Herederos de veteranos	184
Herederos de Militares y Policías fallecidos en actos de servicio	6,4
Pensiones graciables	6,5

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

1.9 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 perceptoras 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 plazo[5] 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 que los adquieren.

1.9.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración

Analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo, se encuentra que G. 631 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 10,1% Ministerio del Interior; 9,6% Ministerio de Hacienda, y 9,1% en el Ministerio de Defensa Nacional, entre las principales entidades que acumulan el 28,8% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 220 millones distribuidos el 98,4% en el Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat, y el 1,6% en la Tesorería General; mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 11,9 billones se encuentran distribuidos en un 61,1% en la Tesorería General y 34,2% en el Ministerio de Hacienda, entre las principales entidades que acumulan el 95,4% del total.

Cuadro Nº 1.9.1.1
Distribución de Activos Financieros de la Administración Central
(En miles de millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	**851**	**0,0**
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	**220**	**25,9**
Tesoro Nacional	3	1,6
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	217	98,4
FONDO FIJO	**631**	**74,1**
Congreso Nacional	8	1,3
Honorable Cámara de Senadores	12	1,9
Honorable Cámara de Diputados	32	5,1
Presidencia de la República	55	8,7
Vicepresidencia de la República	30	4,8
Ministerio del Interior	64	10,1

[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.

Ministerio de Relaciones Exteriores	1	0,1
Ministerio de Defensa Nacional	57	9,1
Ministerio de Hacienda	60	9,6
Ministerio de Educación y Ciencias	4	0,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	54	8,5
Ministerio de Industria y Comercio	0	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	2	0,4
Ministerio de la Mujer	5	0,9
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	30	4,8
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	13	2,0
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	14	2,3
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	2	0,4
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	1	0,1
Corte Suprema de Justicia	55	8,7
Justicia Electoral	14	2,3
Ministerio Público	24	3,8
Consejo de la Magistratura	1	0,2
Ministerio de la Defensa Pública	30	4,8
Contraloría General de la República	22	3,5
Defensoría del Pueblo	32	5,0
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	8	1,2
BANCO	**11.907.083**	**74,3**
CUENTA CORRIENTE	**11.907.083**	**100,0**
Tesoro Nacional	7.279.384	61,1
Congreso Nacional	310	0,0
Honorable Cámara de Senadores	306	0,0
Honorable Cámara de Diputados	68	0,0
Presidencia de la República	36.138	0,3
Vicepresidencia de la República	2	0,0
Ministerio del Interior	17.532	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	8.880	0,1
Ministerio de Defensa Nacional	3.157	0,0
Ministerio de Hacienda	4.074.224	34,2
Ministerio de Educación y Ciencias	79.404	0,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	15.544	0,1
Ministerio de Justicia	22.037	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.711	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	1.029	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	148.097	1,2
Ministerio de la Mujer	30	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	245	0,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	631	0,0
Ministerio de Desarrollo Social	64.709	0,5

Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	99.709	0,8
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	259	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	65	0,0
Corte Suprema de Justicia	51.300	0,4
Justicia Electoral	534	0,0
Ministerio Público	380	0,0
Consejo de la Magistratura	74	0,0
Ministerio de la Defensa Pública	145	0,0
Contraloría General de la República	160	0,0
Defensoría del Pueblo	14	0,0
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	0	0,0
OTROS ACTIVOS	**4.123.980**	**25,7**
Tesoro Nacional	3.580.896	86,8
Presidencia de la República	20.081	0,5
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	27.383	0,7
Ministerio del Interior	149.050	3,6
Ministerio de Relaciones Exteriores	5.150	0,1
Ministerio de la Defensa Nacional	15.423	0,4
Ministerio de Hacienda	67.911	1,6
Ministerio de Educación y Ciencias	15.138	0,4
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	27.383	0,7
Ministerio de Justicia	10.634	0,3
Ministerio de Agricultura y Ganadería	12.697	0,3
Ministerio de Industria y Comercio	27.790	0,7
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	98.669	2,4
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	13.665	0,3
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	6.889	0,2
Ministerio de Desarrollo Social	9.725	0,2
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	6.189	0,2
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	8.157	0,2
Ministerio Publico	17.682	0,4
Consejo de la Magistratura	3.467	0,1
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	**16.031.914**	**100,0**

Fuente: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

1.9.2 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: Crédito Agrícola de Habilitación (62%) para la cuenta Recaudaciones a Depositar, Banco Nacional de Fomento (97,4%) para la cuenta de Fondo Fijo, Banco Central del Paraguay (92,5%) para la Cuenta de Ahorro, Agencia Financiera de Desarrollo (36%) para la Cuenta Corriente, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1.9.2.1
Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas
(En miles de millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	**816.139**	**1,1**
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	**48.154**	**5,9**
Gobierno Departamento Central	55	0,1
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	2.240	4,7
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	49	0,1
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	658	1,4
Instituto Forestal Nacional	240	0,5
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	0	0,0
Instituto de Previsión Social	711	1,5
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	1.227	2,5
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	4.035	8,4
Administración Nacional de Navegación y Puertos	1.413	2,9
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.140	2,4
Petróleos Paraguayos (Petropar)	6.311	13,1
Crédito Agrícola de Habilitación	29.870	62,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	16	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	39	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	20	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	1	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	78	0,2
Universidad Nacional de Caaguazú	1	0,0
FONDO FIJO	**767.985**	**94,1**
Banco Central del Paraguay	14	0,0
Gobierno Departamental de Concepción	42	0,0
Gobierno Departamental de San Pedro	40	0,0
Gobierno Departamental de Cordillera	5	0,0
Gobierno Departamental de Guairá	30	0,0
Gobierno Departamento Central	42	0,0
Gobierno Departamental de Ñeembucú	15	0,0
Gobierno Departamental de Amambay	19	0,0

Gobierno Departamental de Canindeyú	15	0,0
Gobierno Departamental Presidente Hayes	0	0,0
Gobierno Departamental de Boquerón	50	0,0
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	3	0,0
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	8	0,0
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	47	0,0
Instituto Paraguayo del Indígena	0	0,0
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	7	0,0
Comisión Nacional de Valores	1	0,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	25	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	39	0,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	10	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	40	0,0
Dirección Nacional de Aduanas	14	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	31	0,0
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	3	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	21	0,0
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	1	0,0
Instituto Forestal Nacional (INFONA)	11	0,0
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	6	0,0
Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA)	2	0,0
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	6	0,0
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	17	0,0
Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)	5	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial	12	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	2	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	5	0,0
Secretaría Nacional De Inteligencia	11	0,0
Instituto Superior De Educación(INAES)	3	0,0
Instituto de Previsión Social	3.043	0,4
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	4	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	7	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	25	0,0
Caja De Jubilaciones Y Pensiones Del Personal Municipal	232	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	13.741	1,8
Administración Nacional de Navegación y Puertos	481	0,1
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	508	0,1
Petróleos Paraguayos (Petropar)	312	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	748.222	97,4
Fondo Ganadero	315	0,0
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	0	0,0

Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	23	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	21	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	17	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	44	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	7	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	33	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	17	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	11	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	27	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	9	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	21	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	4	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	42	0,0
Universidad Nacional del Este	19	0,0
Universidad Nacional de Pilar	36	0,0
Universidad Nacional de Itapúa	27	0,0
Universidad Nacional de Concepción	39	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	5	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	34	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	5	0,0
BANCO	**54.799.493**	**72,8**
CAJA DE AHORRO M/EXTRANJERA	**1.321.990**	**2,4**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	14.270	1,1
Instituto de Previsión Social	54	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	481	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	301.346	22,8
Administración Nacional de Navegación y Puertos	19.786	1,5
Petróleos Paraguayos (Petropar)	855.027	64,7
Banco Nacional de Fomento (BNF)	117.344	8,9
Fondo Ganadero	13.676	1,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	6	0,0
CAJA DE AHORRO EN GUARANIES	**42.958.428**	**78,4**
Banco Central del Paraguay	39.715.649	92,5
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	10.355	0,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	146	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	19.788	0,0

Instituto de Previsión Social	1.963.697	4,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	3.019	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	871.894	2,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	1.035	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	25.138	0,1
Petróleos Paraguayos (Petropar)	289.265	0,7
Industria Nacional del Cemento	1.562	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	47.543	0,1
Crédito Agrícola de Habilitación	4.264	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	5.073	0,0
CUENTA CORRIENTE	**2.310.187**	**4,2**
Gobierno Departamental de Concepción	21.977	1,0
Gobierno Departamental de San Pedro	20.207	0,9
Gobierno Departamental de Cordillera	12.663	0,5
Gobierno Departamental de Guairá	14.796	0,6
Gobierno Departamental de Caaguazú	13.784	0,6
Gobierno Departamental de Caazapá	17.302	0,7
Gobierno Departamental de Itapúa	24.675	1,1
Gobierno Departamental de Misiones	11.851	0,5
Gobierno Departamental de Paraguarí	11.701	0,5
Gobierno Departamental de Alto Paraná	32.192	1,4
Gobierno Departamento Central	38.577	1,7
Gobierno Departamental de Ñeembucú	28.003	1,2
Gobierno Departamental de Canindeyú	14.956	0,6
Gobierno Departamental de Amambay	11.004	0,5
Gobierno Departamental Presidente Hayes	55.043	2,4
Gobierno Departamental de Boquerón	22.279	1,0
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	12.426	0,5
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	15.262	0,7
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	57.497	2,5
Dirección de Beneficencia y Ayuda Social	723	0,0
Instituto Paraguayo del Indígena	3.586	0,2
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	642	0,0
Comisión Nacional de Valores	1.046	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)	29.622	1,3
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	143	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	8.861	0,4
Dirección Nacional de Aduanas	43.894	1,9
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	81.043	3,5
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	7	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	3.570	0,2

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	17.855	0,8
Instituto Forestal Nacional	3.728	0,2
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	6.012	0,3
Dirección Nacional de Correos del Paraguay (DINACOPA)	603	0,0
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	14.969	0,6
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	254	0,0
Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)	16	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial	4	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	2.932	0,1
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)	677	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	252	0,0
Instituto Superior De Bellas Artes	46	0,0
Instituto Nacional De Educación Superior	1.106	0,0
Instituto de Previsión Social	469.729	20,3
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	383	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	184	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	8	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	18.338	0,8
Administración Nacional de Navegación y Puertos	1.435	0,1
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.337	0,1
Petróleos Paraguayos (Petropar)	1.504	0,1
Industria Nacional del Cemento	51.672	2,2
Banco Nacional de Fomento (BNF)	3.262	0,1
Crédito Agrícola de Habilitación	184.035	8,0
Fondo Ganadero	293	0,0
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	1	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	831.732	36,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	4.489	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	3.472	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	11.156	0,5
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	4.969	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	501	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	4.163	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	2.317	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	6.138	0,3
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	3.841	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	3.218	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	4.374	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	8.759	0,4
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	300	0,0

Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	4.332	0,2
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	883	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	2.306	0,1
Universidad Nacional del Este	8.649	0,4
Universidad Nacional de Pilar	2.736	0,1
Universidad Nacional de Itapúa	2.029	0,1
Universidad Nacional de Concepción	1.470	0,1
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	3.433	0,1
Universidad Nacional de Caaguazú	4.025	0,2
Universidad Nacional de Canindeyú	932	0,0
CUENTA CORRIENTE - DOLARES	**74.817**	**0,1**
Instituto de Previsión Social	13.529	18,1
Petróleos Paraguayos (Petropar)	12.006	16,0
Industria Nacional del Cemento	11.859	15,9
Banco Nacional de Fomento (BNF)	37.153	49,7
Fondo Ganadero	50	0,1
Administración Nacional de Navegación y Puertos	164	0,2
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	56	0,1
CUENTA COMBINADAS A PLAZO FIJO	**208.597**	**0,4**
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	132.106	63,3
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	76.490	36,7
CUENTAS COMBINADAS	**1.504.408**	**2,7**
Banco Central del Paraguay	1.055.736	70,2
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	270.890	18,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	59.554	4,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	15.404	1,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	26.416	1,8
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	34.615	2,3
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	1.013	0,1
Crédito Agrícola De Habilitación	38.651	2,6
Fondo Ganadero	2.128	0,1
OTROS DEPOSITOS	**2.252.965**	**4,1**
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	101.263	4,5
Banco Central del Paraguay	2.151.701	95,5
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA	**4.139.869**	**7,6**
Corto Plazo	**3.847.569**	**92,9**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	10.000	0,3

Instituto de Previsión Social	3.837.569	99,7
Largo Plazo	**292.300**	**7,1**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	3.000	1,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	283.000	96,8
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	6.300	2,2
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA - M.E.	**12.547**	**0,0**
Corto Plazo	**12.547**	**100,0**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	12.547	100,0
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA - M.E.	**15.684**	**0,0**
Largo Plazo	**15.684**	**100,0**
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	15.684	100,0
OTROS ACTIVOS	**19.677.219**	**26,1**
Banco Central del Paraguay	8.421.499	42,8
Dirección Nacional De Correos Del Paraguay	499	0,0
Comisión Nacional De La Competencia (CONACOM)	186	0,0
Agencia Nacional De Tránsito y Seguridad Vial	6.785	0,0
Instituto de Previsión Social	1.576.292	8,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	9.670.391	49,1
Agencia Nacional De Evaluación y Acreditación De la Educación	1.568	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.D.)	**75.292.851**	**100,0**

Fuente: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

1.10 Monitoreo y Seguimiento

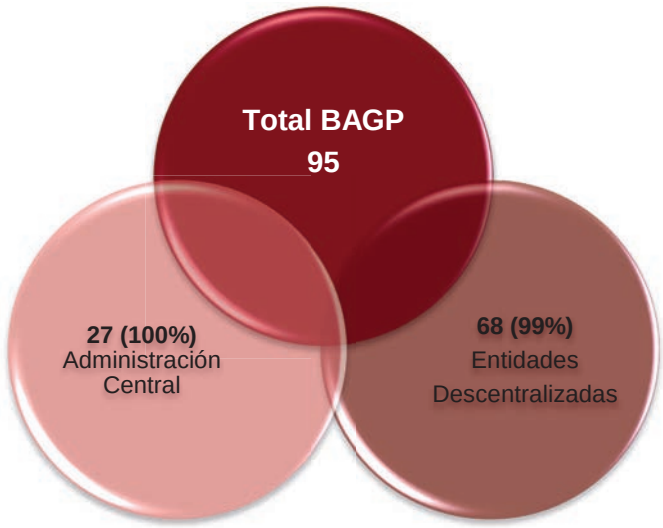
Durante el Ejercicio Fiscal 2018, se realizó el monitoreo y seguimiento trimestral de las metas de los Programas Presupuestarios de los Organismos y Entidades del Estado que integran el PGN, a través del Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto.

Con dicha herramienta, se comparó el avance de metas físicas y los gastos financieros correspondientes con lo programado, y se detectaron situaciones de desvío respecto a la planificación, motivo por el cual fueron realizadas notificaciones en forma trimestral a un promedio de 48 OEE, de un total de 96. Entre las justificaciones más frecuentes del motivo de desvío se pueden citar: retrasos en procesos licitatorios y selección de beneficiarios, obras de infraestructura suspendida, postergación de las actividades previstas para otro periodo, escasez de RRHH para procesamiento de datos e informaciones, entre otros.

Gracias a la comunicación con los OEE, éstos pudieron identificar los problemas de gestión que dificultaron el logro de los resultados planificados, y tomar medidas correctivas.

Asimismo, el seguimiento del Ejercicio Fiscal cerrado, se realizó a través del Balance Anual de Gestión Pública (BAGP), donde se recogieron los principales resultados del avance de las metas e indicadores del Ejercicio Fiscal 2018.

El BAGP fue presentado por el 99% de las entidades públicas, es decir, 95 entidades de las 96 en total, cumplieron con la elaboración y presentación al Ministerio de Hacienda.



Fuente: Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto.

Los resultados más relevantes del año 2018, por sectores fueron:

Sector Salud

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

Instalación de 3 USFs, 2 en el Departamento de Concepción y 1 en San Pedro, totalizando 804 USFs instaladas y en funcionamiento en 234 distritos de las 18 Regiones Sanitarias del país, brindando una cobertura sanitaria a 2.659.583 personas en situación de vulnerabilidad.

Reducción de la tasa de mortalidad infantil en niños < 5 años, de 17,5 (año 2011) a 11,7 (año 2018), por cada 1.000 nacidos vivos.

Reducción de la tasa de mortalidad materna, que en el año 2012 fue de 84,9 por cada cien mil nacidos vivos, y datos preliminares del

Asistencia a un total de 88.521 beneficiarios por el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), de los cuales 67.199 corresponden a niños menores de 5 años y 21.322 a mujeres embarazadas, estas cifras representan el 70% de la meta anual establecida (126.000 usuarios).

Realización de 4.310 cirugías de urgencias, 4.531 cirugías programadas, en el *Hospital de Trauma "Manuel Giagni"*.

Instituto de Previsión Social

Realización de un total de 31.714.351 prestaciones (Consultas, inmunizaciones, atención en urgencias, estudios médicos, etc.).

Sector Educación

Ministerio de Educación y Ciencias

79.575 estudiantes de EI y EEB de instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado de Capital, beneficiados diariamente con la Merienda, Almuerzo y Colación Escolar, totalizando una inversión de G. 87.562 millones.

3.924 estudiantes de la Educación Media y 2.313 estudiantes de la Educación Superior beneficiados con aportes económicos en concepto de Becas.

1.095.865 estudiantes de los diferentes niveles/modalidades del país beneficiados con Transferencias de recursos en el marco de la Gratuidad, con una inversión de G. 59.225 millones.

1.150.499 Canastas de útiles escolares entregadas a estudiantes de Educación Escolar Básica, Educación Media y Educación Permanente, con una inversión de G. 82.660 millones.

88.000 estudiantes del tercer ciclo de Educación Escolar Básica y del Nivel Medio beneficiados con el Boleto estudiantil.

25.299 Docentes de diferentes Niveles capacitados en Especialización de Aprendizaje, y actualización en áreas diversas.

Fuente: Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto.

Sector Protección Social

Secretaria de Acción Social - Presidencia

Tekoporã

- 158.257 familias beneficiadas con transferencias monetarias con corresponsabilidad
- 84.546 familias recibieron apoyo socio familiar a través de guías familiares.
- 253 distritos cubiertos por el Programa Tekoporã.
- 31.225 familias con microseguro social.

Ministerio de Hacienda

Asistencia a Pescadores

- 4.178 familias de pescadores beneficiados con subsidios.
- 53 familias accedieron a cursos para fortalecer capacidades y generar sus propios ingresos durante la veda pesquera.
- 191.995 beneficiarios con el pago de pensión alimentaria a Adultos mayores, según Ley N° 3728/2009.

Tenonderã

- 26.591 familias recibieron asistencia financiera para
- 11.259 familias beneficiadas con capacitación y acompañamiento.

Tekohá

- 2.686 familias con seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras.
- Inmuebles adquiridos en los Departamentos de Concepción y Central para regularización de
- Aproximadamente 84.601 m2 de superficie transferidos a favor de Municipios, destinados a plazas, escuelas, etc.

Fuente: Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto.

Sector Agropecuario

Ministerio de Agricultura y Ganadería
Asistencia Agropecuaria

59.617 familias asistidas técnicamente, de las cuales, 54.271 disponen de al menos 4 rubros de consumo (Huerta familiar; mandioca, maíz, poroto, habilla, maní, batata, aves, cerdo, apicultura, piscicultura), a través de Extensión Agraria.

15.000 familias beneficiadas con insumos para la producción de aves en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Guaira, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguarí, etc. con Extensión Agraria.

Apoyo a la Agricultura Familiar, ha beneficiado a 585 productores/as con la provisión de 249.015 ks de semillas de papa de la variedad spunta, en varios distritos del Departamento de Paraguarí. Esto, ha permitido la producción de 4.000 toneladas con un rendimiento de 20.000 ks por hectárea.

Indert
Reforma Agraria

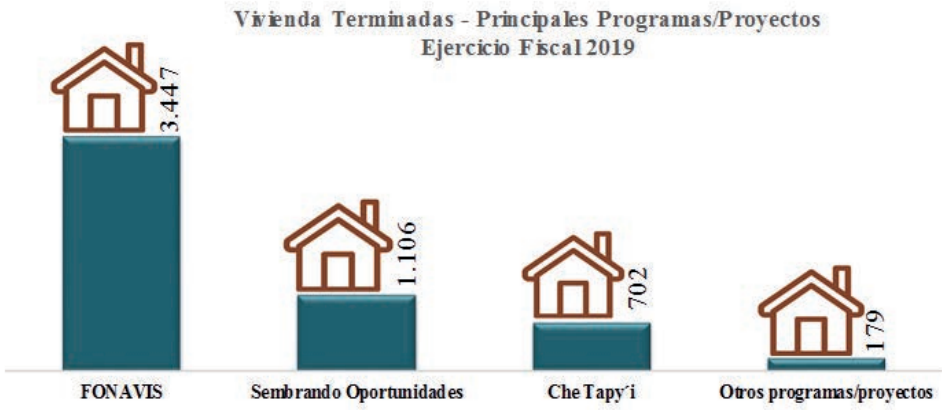
1.867 hectáreas de superficie de tierras adquiridas, en los departamentos de Caaguazú y Caazapá por valor de G. 17.430 millones y G. 21.999 millones.

4.820 familias beneficiadas con adjudicaciones de lotes y 1209 familias con la titulación de 8.684,41 hectáreas en 11 distritos de 7 Departamentos, con una ejecución de gastos de G. 9.646 millones.

Sector Vivienda

SENAVITAT

Fueron culminadas un total de 5.434 viviendas, de los cuales el 63% corresponden al Programa FONAVIS de subsidio para la vivienda social. De las 3.447 viviendas terminadas correspondientes a dicho programa, el 21% se situaron en el Dpto.



Fuente: Dpto. Control y Monitoreo del Gasto Público – CMyEGP – DGP, con datos del BAGP 2018 e Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria, cierre 2018.

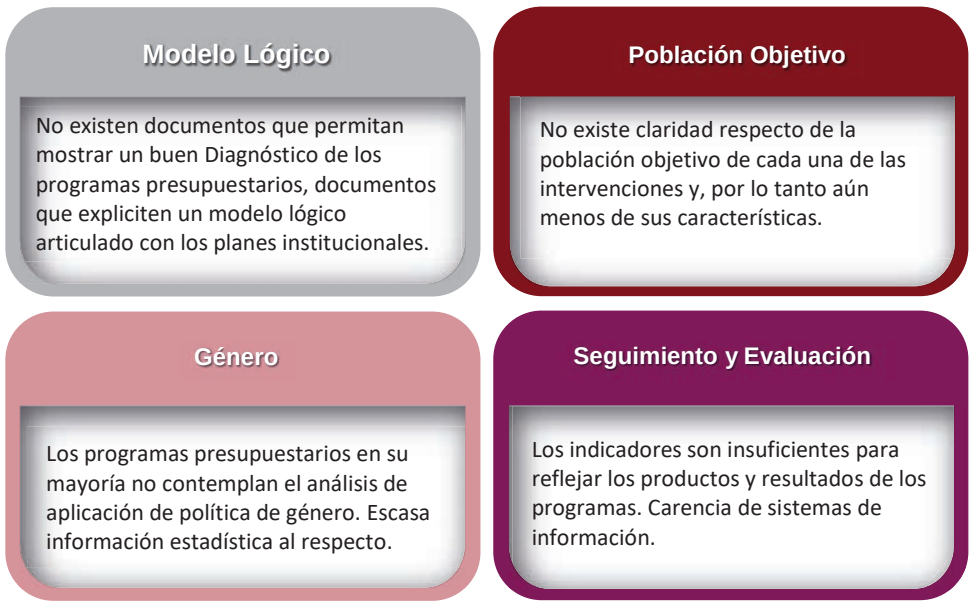
1.11 Evaluación de Programas Públicos

La evaluación de programas públicos es una de las etapas más relevantes y significativas en todo el proceso de gestión pública. Es el punto clave en el desarrollo de un programa público y tiene repercusión directa en su manera de evolucionar, pues evaluar conduce en consecuencia a mejorar.

Las evaluaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Hacienda tienen como propósito determinar en qué medida se están cumpliendo las metas que se fijan durante la planificación, asociadas a los recursos presupuestarios. Por tanto, las evaluaciones brindan retroalimentación a las instituciones públicas, detectando fortalezas y debilidades, y valorando el efecto de los servicios públicos sobre el ciudadano.

En el año 2018 y a inicios de 2019, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha trabajado en una metodología para la implementación de la nueva matriz presupuestaria enfocada a resultados, la evaluación por su parte ha brindado un diagnóstico oportuno de la situación actual de los programas presupuestarios, lo que ha permitido tomar conciencia de los aspectos a mejorar. Para ello, se han tomado tres ministerios y un subprograma presupuestario del MEC:

Se han realizado análisis partiendo del marco legal, las contribuciones al plan nacional de desarrollo, la población que atiende, el modelo lógico, los indicadores y los mecanismos de evaluación con que cuentan estas instituciones, a partir de los cuales se ha valorado la pertinencia del abordaje de las problemáticas, Entre los hallazgos se han encontrado:



Como puede evidenciarse los resultados de las evaluaciones realizadas han reflejado una debilidad acentuada en el diseño de los programas, siendo estas debilidades un factor común entre todas las instituciones, se comprueban diseños débiles y parciales, poco claros respecto a su fundamento y

conexiones lógicas inexistentes entre los elementos que lo componen, que además dificulta cubrir con los mandatos institucionales por las cuales fueron creadas.

Estas son las razones por las cuales realizar evaluaciones se constituye en un proceso no solo importante sino necesario en la gestión pública, utilizándola como uno de los instrumentos para obtener información válida y confiable sobre las acciones específicas, a fin de optimizar los esfuerzos. Con estos resultados se ha avanzado en sentar las bases para la aplicación de mecanismos correctores para conseguir una mejora en la eficacia y eficiencia de las intervenciones presupuestarias.

Para los siguientes años el desafío se centra en mejorar las acciones públicas partiendo del buen diseño de los programas presupuestarios.

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 37,0 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que además están incluidas las transferencias en concepto de Deuda Flotante 2018, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2019, 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. 11,8 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. 5,5 billones), y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 4,2 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G.38 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por Ley N° 6.026/18 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018.

Cuadro N° 1.12.1
Transferencias realizadas a los OEE, Municipalidades y ONG
(En miles de millones de guaraníes)

Denominaciones	Transferencia 2018	%
Organismos y Entidades del Estado	36.999	96,5
Municipalidades	1.316	3,4
Organismos No Gubernamentales	38	0,1
	38.353	**100,0**

Fuente: Dirección General de Tesoro Público.

En relación a los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2018, la cifra asciende a G 1,3 billones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades, Ciudad del Este (G. 53 mil millones) Salto del Guaira (G. 52 mil millones), y Encarnación (G. 22 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.

2.1 Coyuntura Económica del año 2019 y Perspectivas para el año 2020

2.1.1 Coyuntura Internacional

La economía mundial creció a una tasa de 3,6% en 2018, inferior al crecimiento alcanzado en el 2017 (3,8%). La desaceleración de la economía se acentuó a partir de la segunda mitad del año en las principales economías del mundo, influenciada por un conjunto de factores, tales como las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos, condiciones financieras menos favorables, perspectivas de menor crecimiento para China y volatilidad en los mercados bursátiles internacionales que llevaron a una mayor incertidumbre.

En esta coyuntura, se espera en el 2019 una ligera desaceleración en el crecimiento mundial, la tasa esperada es 3,2%, pronóstico que tiene un alto riesgo a la baja como resultado de nuevas tensiones comerciales y tecnológicas, vulnerabilidades financieras y una actividad económica mundial más débil que la prevista inicialmente. El panorama se muestra más complicado para la economía mundial y tendría efectos negativos en la demanda externa, debilitando a países más dependientes de la exportación de *commodities*. Por otra parte, el mercado financiero mantiene expectativas de que la Reserva Federal adopte una política monetaria más laxa, lo que contribuiría a mejorar las condiciones de incertidumbre y endurecimiento financiero a nivel internacional.

Para el 2020, se espera una recuperación del crecimiento mundial pero a un ritmo menor a los rebotes de años anteriores. Se estima una tasa de crecimiento del 3,5%, suponiendo una estabilización en las economías en desarrollo y emergentes y una mejora en las políticas comerciales. Además, la expectativa de este repunte se basa en que el mercado financiero mundial se mantenga en términos generales favorables y en la espera de recuperación de economías como Argentina y Turquía que atraviesan fuertes periodos de crisis. En este contexto, será necesaria la aplicación de políticas macroeconómicas multilaterales y nacionales que reduzcan la incertidumbre, aplaquen las tensiones comerciales, estabilicen la actividad económica y definan la hoja de ruta hacia la recuperación, para fortalecer las bases del crecimiento global.

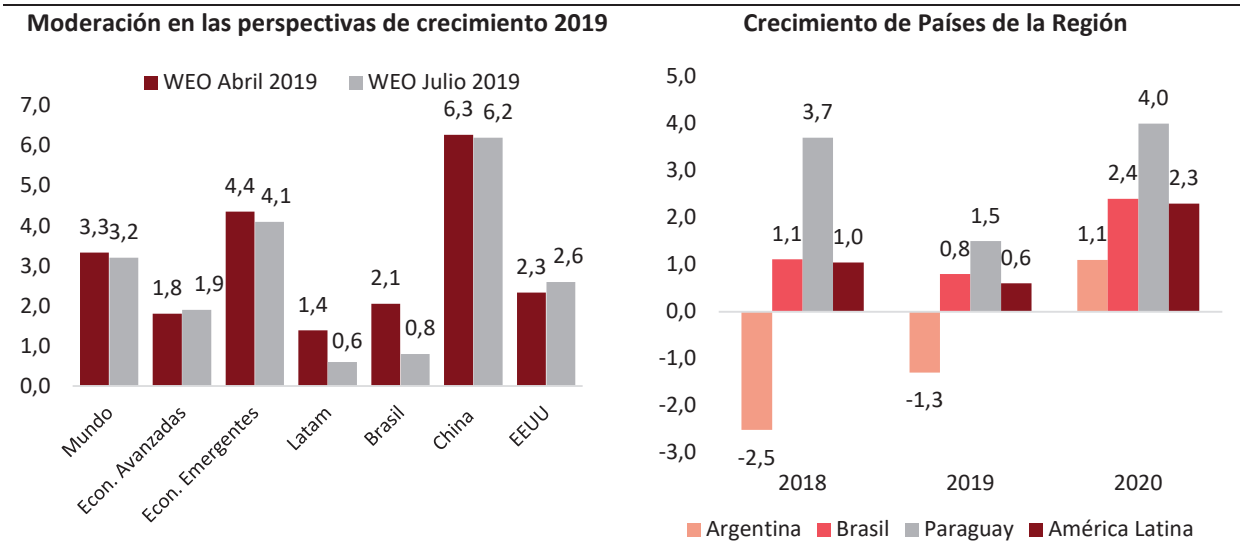
Las perspectivas para las economías avanzadas indican un crecimiento del 1,9% para el 2019, con lo que aumentan en 0,1 puntos porcentuales en relación a lo pronosticado a inicios de año, debido principalmente a mejores expectativas de crecimiento para los Estados Unidos (2,6% en relación al 2,3% previsto inicialmente). Para el año 2020, se espera un crecimiento de las economías avanzadas del 1,7%, y una moderación en la expansión económica de los Estados Unidos que ascendería al 1,9%. La situación económica de los Estados Unidos ha sido buena en el primer trimestre del año 2019, sus indicadores de actividad han mostrado un buen desempeño, resultado de las exportaciones, la inversión y el consumo privado; sin embargo durante el segundo trimestre la situación se ha moderado, la popularidad de las políticas económicas y comerciales han

debilitado las expectativas en cuanto a la fortaleza del crecimiento de EE.UU. se han deteriorado en los últimos meses y la posibilidad de una posible recesión en puerta dominan las expectativas actuales.

En lo que respecta a las economías emergentes y en desarrollo, se espera un crecimiento del 4,1% para este año y del 4,7% para el año 2020, con lo cual ambas proyecciones fueron ajustadas a la baja en 0,3 y 0,1 puntos porcentuales respectivamente, que refleja principalmente el efecto negativo en el comercio y la inversión por la aplicación de aranceles. En este sentido, se espera que la economía de China crezca en 6,2% para el 2019, pero persiste la incertidumbre que gira en torno a los efectos arancelarios de la guerra comercial.

En cuanto a América Latina, las proyecciones de crecimiento se han reducido en 0,8 puntos porcentuales, con esto se espera que el crecimiento de la región para el 2019 sea del 0,6%, con una recuperación en el 2020 donde se alcanzaría una expansión cercana al 2,3%. Las perspectivas regionales a la baja se dan como reflejo de las situaciones económicas poco favorables en las principales economías tales como Brasil (donde las estimaciones bajaron de un crecimiento de 2,1% a tan solo el 0,8% en 2019) y ha presentado un segundo trimestre de actividad económica debilitada; México donde persiste un debilitamiento en la inversión y el consumo privado; Argentina que continúa presentando expectativas de crecimiento negativo y altos niveles de inflación; asimismo la situación de Venezuela que presenta una grave crisis humanitaria y económica con alto impacto; entre otras economías que han presentado también revisiones a la baja.

Gráfico N° 2.1.1.1
Perspectivas de Crecimiento Económico
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

2.1.2 Coyuntura Local

Respecto al escenario interno, Paraguay cerró el año 2018 con un crecimiento económico del 3,7%. A inicios de año la actividad económica se había mostrado dinámica, sin embargo, el ritmo se fue moderando en los últimos meses debido a choques externos adversos, una coyuntura regional más compleja y factores internos como el clima que afectaron la producción del sector primario especialmente. Mientras en el primer semestre del 2018, el crecimiento promedio de la economía fue del 6,1%, en el segundo semestre fue de solo el 1,3%. Este cambio importante en el ritmo de crecimiento se debió fundamentalmente a las caídas registradas en la agricultura, en las actividades de construcción y electricidad y agua. Asimismo, en este tiempo se registró también una reducción en el ritmo de expansión de la industria manufacturera y de los servicios. Desde la perspectiva del gasto, el consumo privado y del gobierno fueron los componentes que incidieron positivamente en el crecimiento interanual, y por el contrario, la formación bruta de capital y las exportaciones mostraron retracciones en el segundo semestre del año.

En lo que va del año 2019, Paraguay ha enfrentado un primer semestre difícil. Durante el primer trimestre se ha registrado una caída interanual del PIB de -2,1%, donde se observaron retracciones en varios sectores económicos entre los que se destacan la contracción en la agricultura del -11,8%, y en el rubro de electricidad y agua del -11,9%. El segundo trimestre del año nuevamente se registró una variación interanual negativa del PIB de -3,0%, acumulando dos trimestres consecutivos de contracción con una variación acumulada de -2,5% al cierre del primer semestre del año. Las mayores caídas en el segundo trimestre se registran en el sector de electricidad y agua -12,0%, el sector construcción -12,0%, y la agricultura -11,4%, siendo el sector servicios, el único que registra un crecimiento que asciende al 2,3%, inferior al 2,5% registrado el trimestre anterior.

Entre los factores principales se encuentran, una menor producción de soja a raíz de las condiciones climáticas adversas (periodos de sequía que afectaron la producción y periodos de lluvias excesivas que impactaron en la ejecución de obras), además de una caída en los precios internacionales de este producto. Sumado a esto, se produjo una reducción en el caudal hídrico del río Paraná que afectó la producción de energía eléctrica.

Cuadro Nº 2.1.2.1
PIB por Tipo de Gasto Trimestral - Contribución al Crecimiento
(En porcentaje)

PIB - Gasto	2018				2019	
	I	II	III	IV	I	II
Consumo Privado	3,9	2,8	1,5	1,6	**-0,1**	**0,3**
Consumo del Gobierno	0,9	0,6	0,7	0,4	**0,4**	**0,6**
Formación Bruta de Capital Fijo	0,0	2,0	-0,5	-0,3	**-1,2**	**-3,0**
Variación de Existencias	2,8	-0,6	7,9	-0,4	**0,5**	**-0,8**
Exportación	0,6	6,4	-5,5	2,2	**-1,7**	**-1,6**
Importación	2,9	4,3	2,6	2,5	**0,0**	**-1,5**
Producto Interno Bruto	**5,3**	**6,9**	**1,6**	**1,0**	**-2,1**	**-3,0**

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay – BCP.

Desde el enfoque del gasto, la caída en el PIB durante el primer semestre del año, estuvo relacionada tanto a la demanda interna como a la demanda externa y los componentes con mayor influencia han sido las exportaciones con una incidencia de -1,7 y -1,6 puntos porcentuales durante el primer y segundo trimestre, la formación bruta de capital fijo con -1,2 y -3,0 puntos porcentuales. Por el contrario el consumo privado se

recupera en el segundo trimestre y el consumo de gobierno aportó de manera positiva con 0,4 y 0,6 puntos porcentuales.

A pesar de la coyuntura desfavorable, los diferentes indicadores de actividad económica y demanda, muestran mejoras en los últimos meses. En cuanto al Índice Mensual de Actividad Económica (IMAEP), durante los primeros seis meses del año, se registraron incrementos interanuales negativos, que promediaron una caída del 2,7% en el primer semestre 2019. Esta trayectoria se revierte en el mes de julio y agosto, donde se registraron variaciones interanuales positivas del 0,9% y 0,8% respectivamente, acumulando con esto una variación de -1,8%. En cuanto al IMAEP que excluye a la agricultura y las binacionales ha registrado en julio un crecimiento i.a del 2,2% y del 1,2% en el mes de agosto, con lo que acumula al octavo mes del año un crecimiento negativo del 0,1%. Este comportamiento negativo, ha sido el resultado de menores desempeños a lo largo de los meses registrados en la agricultura, industria manufacturera, la construcción y la electricidad y agua. En este sentido, la agricultura se vio afectada por condiciones climáticas que dificultaron la producción del cultivo de soja, mientras la construcción presentó una caída debido a que las lluvias obstaculizaron la ejecución de obras. Ante esta coyuntura, fue el sector servicios el que ha mostrado una mayor resiliencia, registrando un mejor desempeño en el que incidieron positivamente los servicios gubernamentales, los servicios a los hogares, telecomunicaciones, hoteles, restaurantes, entre otros.

En lo que respecta al Estimador de Cifras de Negocios (ECN), el mismo presentó una variación interanual promedio de enero a junio del -2,6%, en línea con la desaceleración de varios sectores, entre los cuáles los que registraron caídas más fuertes fueron la venta de vehículos, con una variación interanual promedio a junio de -12,4%, la venta de combustibles -6,1%, los materiales de construcción con una caída del -5,2%, y el sector de grandes tiendas y prendas de vestir que mostró en promedio una desaceleración del -4,3%. Mientras los sectores de servicios de telefonía móvil y productos químicos farmacéuticos mostraron comportamientos positivos promedio del 8,5% y 5,1% respectivamente. Los datos se revierten a partir del mes de junio, con tasas de crecimiento positivas, pasando de 0,7% en junio a 4,6% y 2,3% en los meses de julio y agosto respectivamente.

Dado los últimos indicadores de la evolución de la actividad económica, la expectativa de crecimiento para el año 2019 se ha revisado a la baja, pasando de una expectativa de crecimiento inicial del 3,2% a una del 1,5%. Estas perspectivas se basan en correcciones hechas en los sectores de manufactura y generación de electricidad, además de la agricultura, ganadería y comercio. El ajuste también se alinea con la expectativa de un deterioro de la coyuntura y un menor crecimiento esperado para la región. Desde la perspectiva del gasto, se han realizado ajustes en los componentes de la demanda interna, como lo son el consumo privado y la inversión, y en los componentes de la demanda externa, para los que se espera un menor crecimiento de las exportaciones en relación a las importaciones.

En lo que respecta a la inflación, se ha mantenido estable y dentro del rango meta del BCP. En el mes de julio de 2019 se observó una reducción generalizada de los precios medidos por el índice de precios al consumidor (IPC) que registró una tasa negativa del 0,1% con respecto al mes de junio. Con este resultado, la inflación acumulada en el año asciende al 1,5%, menor a la tasa del 1,6% registrada en julio de 2018. En tanto que la inflación interanual asciende al 3,1%, inferior a la inflación interanual registrada en julio de 2018 que ascendió al 4,0 interanual. La inflación registrada al mes de julio se vio influenciada por disminuciones de precios de algunos componentes dentro de la agrupación de alimentos, transporte y bienes importados. Cabe destacar que la deflación de precios de bienes y servicios observada en forma consecutiva, normalmente responde a situaciones de baja actividad económica como la registrada a lo largo de los meses.

En lo que va del 2019, se ha mostrado una tendencia a la depreciación del guaraní frente al dólar que ha persistido hasta el mes de mayo 2019, desde el mismo mes del 2018. En este sentido, la depreciación promedio registrada al primer semestre del año ha sido del 10,1% y se ubicó en promedio en Gs. 6.168 por dólar. Los elementos que han incidido en la depreciación del guaraní han sido factores internacionales como los aumentos en la tasa de la FED que han ocasionado que los activos fluyan hacia la economía de los Estados Unidos, fortaleciendo su moneda; además de un menor nivel de exportaciones con lo que ingresaron menos divisas. En este contexto, el Banco Central del Paraguay ha intervenido vendiendo dólares al mercado financiero, lo que ha generado una apreciación del guaraní en relación al mes anterior, presionando a la baja el tipo de cambio. Además, la FED ha realizado ajustes a la baja en su tasa de política monetaria con lo cual impulsaría al fortalecimiento de nuestra moneda y las monedas a nivel regional, sin embargo, con la incertidumbre reinante por la guerra comercial y el deterioro económico en Argentina, han impactado en el mercado cambiario depreciando la moneda local con respecto al dólar. Finalmente, se destaca que, gracias a la estabilidad macroeconómica y la fortaleza de la política monetaria y fiscal, el guaraní ha sido una de las monedas más estables en los últimos años, por lo cual no se esperan fricciones cambiarias importantes.

Cuadro Nº 2.1.2
Proyección de Variables Macroeconómicas al mes de Agosto 2019
En términos nominales y en cambio porcentual

Variables Macroeconómicas (Cambio porcentual anual)	2018[a]	2019[b]	2020[b]
Producto Interno Bruto Real	3,7	1,5	4,0
Producto Interno Bruto Nominal	7,0	5,1	7,7
Deflactor del PIB	3,1	3,6	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	3,2	3,9	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (millones USD)	12,8	-6,0	8,8
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	2,0	8,4	2,7
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.)[1]	232.133	243.998	262.786
PIB Nominal (millones de USD)	40.967	39.269	41.174
Deflactor del PIB	1,1	1,1	1,2
Importaciones Reg. de Bienes (millones de USD)	12.434	11.692	12.725
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	5.732	6.214	6.382

a/Datos preliminares. b/ Proyecciones del mes de agosto . 1/PIB con Binacionales.
Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el escenario macroeconómico elaborado en el mes de agosto, las proyecciones para las principales variables económicas mantenían aún una tasa de crecimiento de 1,5% para el 2019, y una inflación que se mantendría alrededor del rango meta del 4%. En cuanto a las importaciones registradas de bienes se espera una caída del -6,0% con respecto al año 2018, con lo que las mismas alcanzarían un monto de USD 11.692 millones. En lo que va del año, el monto de las importaciones de bienes registradas de enero a julio en dólares fue de USD 6,508 millones, lo que representó una caída del 6,1% en relación a lo acumulado a julio 2018. Esta evolución está explicada por caídas en la importación de bienes de consumo y bienes intermedios acumuladas a julio de -11,5% y -8,3% respectivamente.

Respecto al tipo de cambio promedio para el 2019 se espera un nivel de G. 6.214 por dólar, lo que se traduce en una depreciación del guaraní frente al dólar americano del 8,4% con respecto al tipo de cambio promedio

de Gs. 5.732 observado durante el 2018. En cuanto al año 2020, la expectativa es que el tipo de cambio alcance un nivel promedio de G. 6.382 por dólar, que representaría una depreciación del 2,7% respecto al tipo de cambio nominal promedio estimado para el 2019.

Para el año 2020 se espera una evolución favorable hacia la recuperación de las principales variables macroeconómicas. En este sentido, se proyecta un crecimiento en torno al 4,0%, lo que significaría un repunte de la economía, debido a la recuperación de los sectores primario, en los rubros de agricultura, ganadería, y explotación forestal. Asimismo, se espera un mejor desempeño del sector secundario, en el rubro de electricidad y agua considerando que se den condiciones climáticas favorables. En cuanto al sector servicios, se asume para el 2020 un repunte del comercio, que impactaría de forma positiva en el crecimiento del PIB. También se espera que se mantenga una dinámica positiva del consumo y la inversión, así como una recuperación de las exportaciones netas. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, se estima que la inflación se mantenga en torno al 4,0% y una depreciación de la moneda del 2,7% con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2019. Por último, se prevé que las importaciones registradas de bienes en dólares, presenten un incremento del 8,8% en relación al 2019 manteniendo un nivel en torno a USD 12.725 millones y que se mantendría como porcentaje del PIB en torno al 30,5%.

Los principales riesgos que tendrá que enfrentar Paraguay son resultado de su alta dependencia del sector agrícola, a través de las exportaciones, la inversión y los efectos indirectos sobre el consumo. En este sentido, los factores climáticos adversos como las sequías, las inundaciones, así como errores en las cosechas o efectos de políticas comerciales que afecten el precio de los cultivos se constituyen los principales riesgos para la economía del país.

2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2019

2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de julio de 2019 – Administración Central

La ejecución presupuestaria al séptimo mes del presente año, permite observar algunas tendencias sobre cómo cerraría el ejercicio fiscal 2019. En este sentido, se presentan los datos correspondientes al periodo enero-julio de 2019 comparados con igual periodo del año 2018.

Cuadro Nº 2.2.1.1
Administración Central - Ejecución Presupuestaria Ene-Julio 2019 Vs. Ene-Julio 2018
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución Enero-Julio 2018	Ejecución Enero-Julio 2019	% de Var.
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**18.501,9**	**19.577,2**	**5,8**
Ingresos tributarios	13.423,1	13.715,3	2,2
Contribuciones sociales	938,2	1.258,3	34,1
Donaciones	1.036,1	658,3	(36,5)
Otros ingresos	3.104,5	3.945,3	27,1
GASTO TOTAL OBLIGADO	**16.871,2**	**18.376,4**	**8,9**
Remuneración a los empleados	8.151,1	8.728,9	7,1

Uso de bienes y servicios	1.643,2	1.842,4	12,1
Intereses	833,1	1.045,5	25,5
Donaciones	2.723,3	2.800,0	2,8
Prestaciones sociales	2.822,7	3.104,2	10,0
Otros gastos	697,9	855,4	22,6
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***1.630,7***	***1.200,9***	**(26,4)**
Adquisición neta de activos no financieros	**2.525,6**	**2.746,3**	**8,7**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**(894,9)**	**(1.545,4)**	**72,7**

Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO) ; BCP - Cifras preliminares

El *Ingreso Total* (Recaudado) de la Administración Central ha registrado un crecimiento de 5,8% en términos nominales con respecto a la ejecución a julio de 2018. Los *ingresos tributarios*, que representan el 70% de los ingresos totales, muestran un crecimiento de 2,2% en términos nominales al mes de julio de 2019, este crecimiento se explica principalmente por la recaudación de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), del orden del 8,5% entre los meses de enero a julio. Por su parte, los ingresos de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) disminuyeron en 6,4% consecuente con la reducción en el volumen de importaciones del orden del 2,9% al mes de julio del presente año.

Las *contribuciones sociales* crecieron 34,1% al mes de julio de 2019, explicado por los aportes recaudados mayormente de Empleados Públicos, Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas.

Por su parte, los *ingresos por donaciones* han disminuido en 36,5% en comparación al año anterior, cuando se habían registrado ingresos extraordinarios generados por la licitación de las bandas de 4G para las zonas rurales, que ya no se registraron en el año 2019.

El rubro de *otros ingresos* ha registrado un incremento del 27,1% al mes de julio de 2019. En esta partida se incluyen las regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá que explican el incremento evidenciado a julio de 2019 por la recepción extraordinaria de USD 120 millones por parte de Entidad Binacional Yacyretá en concepto de pago de deudas de años anteriores.

El *Gasto Total Obligado* ha registrado un crecimiento del 8,9% en términos nominales al mes de julio de 2019. Uno de los principales aspectos observados que explican la evolución del gasto total corresponde a la *Remuneración a los Empleados*, que ha crecido en 7,1% al mes de julio de 2019. Este incremento se explica principalmente por el aumento del 16% otorgado a docentes desde el mes de abril del presente año, el ajuste del salario de militares y policías, el cual se encuentra indexado al salario mínimo legal vigente, así como el efecto de los aumentos otorgados al sector salud desde julio de 2018.

Así también, se observa que el rubro correspondiente a *Uso de Bienes y Servicios* creció 12,1% en términos nominales con respecto a igual periodo del año anterior, explicado en gran medida por el aumento del 14% en el gasto de compra de medicamentos y el incremento del 89% en el gasto destinado a bienes de consumo, oficina e insumos, producido principalmente por la compra del Kit Escolar efectuada por el MEC. Por otra parte, los *intereses* registraron un crecimiento del 25,5% al séptimo mes del año, en tanto que las *donaciones* crecieron 2,8% y las *prestaciones sociales* 10%.

La diferencia entre ingresos y gastos totales determina el *Resultado Operativo Neto*, el cual registró un superávit operativo de G. 1.200,9 mil millones (USD 198,3 millones) representando el 0,5% del PIB, lo cual indica que el Estado puede cumplir con sus compromisos operativos, es decir, la viabilidad de las operaciones del gobierno.

Por otra parte, la *Adquisición Neta de Activos No Financieros* (Inversión Física) aumentó en 8,7% al mes de julio de 2019. Este incremento se explica por el aumento en la ejecución de las modalidades tradicionales de inversión, así como el reconocimiento de obras del proyecto "Naranjal – San Cristóbal, Ruta 6", ejecutado bajo la modalidad de Llave en Mano (Ley N°5.074/2013).

El *resultado fiscal* observado al séptimo mes del año es deficitario y totaliza G. 1.545,4 mil millones (USD 255,2 millones), lo cual representa -0,6% del PIB. La reducción del superávit operativo y el aumento en la inversión física explican el aumento del déficit fiscal en 0,2 puntos porcentuales del PIB, considerando que en el mismo periodo de 2018, el déficit fue de -0,4% del PIB.

2.2.2 Estimación Base de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Administración Central

La estimación de cierre del ejercicio fiscal 2019 muestra un déficit fiscal del 1,5% del PIB, dentro del límite establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal. En este Escenario Base, las estimaciones se corresponden al escenario macroeconómico con un crecimiento económico del 1,5% en el 2019, teniendo en consideración una tasa de crecimiento nominal del gasto superior a la tasa de incremento de los ingresos.

En el siguiente cuadro, se muestran en forma resumida los principales agregados y partidas de resultado de la proyección de cierre 2019:

Cuadro N º 2.2.2.1
Administración Central - Proyección de Resultados 2019 Vs. Cierre 2018
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	**32.534,0**	**14,0%**	**35.083,9**	**7,8%**	**14,4%**
Ingresos tributarios	23.137,1	10,0%	24.329,2	5,2%	10,0%
Contribuciones sociales	2.114,0	0,9%	2.498,2	18,2%	1,0%
Donaciones	1.747,0	0,8%	1.708,0	-2,2%	0,7%
Otros ingresos	5.535,9	2,4%	6.548,5	18,3%	2,7%
Gastos Totales	**30.823,1**	**13,3%**	**33.504,1**	**8,7%**	**13,7%**
Remuneración a los empleados	15.228,0	6,6%	16.239,8	6,6%	6,7%
Uso de bienes y servicios	2.911,8	1,3%	3.209,1	10,2%	1,3%
Intereses	1.549,5	0,7%	2.083,0	34,4%	0,9%
Donaciones	4.795,7	2,1%	5.259,5	9,7%	2,2%
Prestaciones sociales	5.253,1	2,3%	5.601,1	6,6%	2,3%
Otros gastos	1.085,1	0,5%	1.111,5	2,4%	0,5%
Balance Operativo Neto	**1.710,8**	**0,7%**	**1.579,8**	**-7,7%**	**0,6%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	4.688,0	2,0%	5.361,7	14,4%	2,2%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(2.977,2)**	**-1,3%**	**(3.781,9)**	**27,0%**	**-1,5%**

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

Con respecto a los ingresos totales, se estima que al cierre de 2019 registrarían un incremento de 7,8%, en términos nominales, con respecto al monto acumulado al cierre de 2018, lo que representaría 14,4% del PIB, superior en 0,4 puntos porcentuales a lo observado en 2018.

Los *ingresos tributarios* se incrementarían levemente en lo que resta del año, en comparación al crecimiento observado al mes de julio de 2019 que fue 2,2% y alcanzarían una tasa de crecimiento del 5,2% al cierre de 2019, situándose por debajo del 6,5% registrado en el año 2018. Esto se debe principalmente a las caídas en las recaudaciones de los impuestos sobre los bienes y servicios (-0,6%), así como de los impuestos al comercio exterior (-1,2%). De igual manera, la presión tributaria se mantendría en torno al 10% del PIB en el año 2019.

Las *contribuciones sociales* registrarían un crecimiento del 18,2% con respecto al cierre de 2018. Esta situación determinaría que lo que se recaude este año en este concepto sea superior en 0,1 puntos porcentuales del PIB con respecto a lo recaudado el año pasado.

Con respecto a los *ingresos por donaciones*, lo recaudado en 2019 en términos del PIB sería menor en 0,1 puntos porcentuales a lo recaudado en 2018, ya que no se recibirán los ingresos extraordinarios registrados en 2018, que tuvieron origen en la licitación de las líneas de 4G para zonas rurales.

Con respecto a la partida denominada *Otros Ingresos*, las proyecciones indican que lo recaudado en el año 2019 sería equivalente al 2,7% del PIB, superior al 2,4% recaudado en 2018. Cabe mencionar que la partida de Otros Ingresos incluye, entre otros conceptos, a las regalías y compensaciones de Itaipú y Yacyretá.

Otros componentes del rubro de Otros Ingresos son partidas tales como el canon fiscal, tasas judiciales, tasas por registro del automotor, estampillas postales, venta de formularios, así como multas, recargos. Estos conceptos presentarían un crecimiento nominal de 9,3% y conjuntamente con el incremento en regalías y compensaciones, determinarían la variación positiva de 0,3 puntos porcentuales del PIB para el 2019 respecto al año anterior.

En cuanto al Gasto Total Obligado, se proyecta para 2019 un incremento del 8,7% con respecto al ejercicio fiscal 2018, con lo cual los egresos que representaron el 13,3% del PIB en el año 2018, pasarían a representar el 13,7% del PIB en 2019.

El incremento del *Gasto Total* en 0,4 puntos porcentuales del PIB para el año 2019 se explica, principalmente, por el aumento de la Remuneración a los Empleados, que se incrementaría en 6,6% nominal al cierre del ejercicio fiscal 2019, como consecuencia del aumento de salarios de docentes y fuerzas públicas. Dado este crecimiento, el gasto en salarios expresado como porcentaje del PIB, aumentaría en 0,1 puntos porcentuales.

Por el lado del *Uso de Bienes y Servicios*, se espera un crecimiento de 10,2% en términos nominales con lo que estos gastos serían equivalentes al 1,3% del PIB en 2019, mismo porcentaje observado en 2018. El aumento en 2019 estaría generado principalmente por incremento en la adquisición de medicamentos y kits escolares.

Los pagos de *intereses* de la deuda pública tendrían un crecimiento de 34,4% y pasarían a representar el 0,9% del PIB en 2019, luego de haber representado el 0,7% del PIB en 2018, el aumento se explica principalmente por el aumento del pago de intereses por los desembolsos de deuda pública recibidos.

En materia de *donaciones*, se observa una tasa de crecimiento positiva del 2,3% al mes de julio de 2019. El monto proyectado para 2019, en términos del PIB, es superior en 0,1 puntos porcentuales con respecto al cierre de 2018.

Las *prestaciones sociales* tendrían un incremento de 6,6% nominal, con lo que llegarían a representar el 2,3% del PIB en 2019, igual a lo observado en el año 2018. El incremento nominal se explica por el crecimiento en la cantidad de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y programas sociales.

Por último, el rubro de *Otros Gastos* tendría un crecimiento del 2,4% nominal, con lo que este rubro representaría un 0,5% del PIB al cierre de 2019, porcentaje similar a lo observado en 2018.

Todos estos factores señalados en los ingresos y gastos conducirían a una reducción en el superávit operativo estimado al 0,6% del PIB, dado que en 2018 el mismo fue 0,7% del PIB.

Por el lado de la inversión física, que en términos del PIB representó en 2018 el 2,0%, se espera que en 2019 represente el 2,2% del PIB, con un crecimiento del 14,4%. En el marco del plan de aceleración de las inversiones de alto impacto impulsado por el Equipo Económico Nacional, se prevé la ejecución de proyectos bajo las modalidades tradicionales de inversión y las enmarcadas bajo la Ley N° 5074 de Llave en Mano. Cabe destacar que, en 2019 se realizó el reconocimiento final de obras del proyecto "Construcción Pavimentación Naranjal San Cristóbal Ruta 6", además de dar inicio a la ejecución de obras del proyecto "Bioceánico" y la firma del contrato del proyecto "Costanera Sur", todos estos bajo la modalidad de Llave en Mano.

Dadas estas estimaciones de ingresos, gastos e inversión física, se estima que al cierre del ejercicio fiscal 2019 se tendría un endeudamiento neto equivalente al 1,5% del PIB para la Administración Central.

2.2.2.1 Escenario Alternativo de cierre fiscal 2019

En la última revisión del crecimiento económico realizada por el Banco Central en el mes de octubre pasado, se redujo la tasa de crecimiento del 1,5% estimada en el mes de julio, al 0,2% para el 2019. La actividad económica se ha desacelerado desde la segunda mitad del 2018 y se ha acentuado en la primera mitad del 2019. Los factores son tanto externos como internos. Por el lado externo, la coyuntura internacional y regional adversa con recientes revisiones a la baja para el crecimiento económico de países de la región; mientras que, por el lado interno, el shock de oferta negativo por el lado de la producción primaria, con la caída del sector de agricultura y el sector de energía y agua.

El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP) ha registrado siete meses consecutivos de variaciones interanuales negativas, desde diciembre de 2018 hasta junio de 2019. Durante el primer semestre del año, la actividad económica se redujo 2,8% con respecto al primer semestre del 2018, considerando los datos del IMAEP.

En éste sentido, con los datos de evolución del PIB trimestral se confirma la caída de la actividad económica. El PIB real luego de registrar una variación interanual de -2,1% durante el primer trimestre del 2019, registró una contracción de -3,0% durante el segundo trimestre, acentuándose la desaceleración observada durante el segundo semestre del 2018.Entre los factores principales se encuentran, una menor producción de soja a raíz de las condiciones climáticas adversas (periodos de sequía que afectaron la producción y periodos de lluvias excesivas que impactaron en la ejecución de obras), además de una caída en los precios internacionales de la oleaginosa. Sumado a esto se produjo una reducción en el caudal hídrico del Río Paraná lo que afectó la producción de energía eléctrica. En esta coyuntura, durante el segundo trimestre los sectores económicos más afectados que registraron tasas de variación negativas fueron los sectores de agricultura (-11,4%), construcción (-12,0%), electricidad y agua (-12,0%).

Con los datos observados hasta el momento, tanto del nivel de actividad económica como de otros indicadores de comercio exterior, las proyecciones de crecimiento para este año fueron revisadas a la baja; considerando el dato del IMAEP al mes de julio que acumuló una caída del 2,3% y el último dato del PIB al segundo trimestre que acumula una contracción de 2,5%.

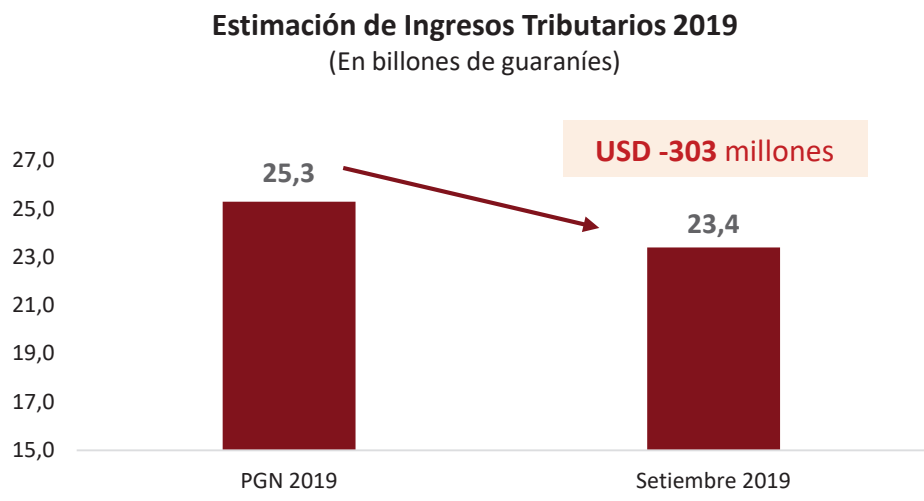
Por su parte, los datos de comercio exterior también registran un menor nivel de exportaciones e importaciones, resultado de la guerra comercial y los problemas económicos e incertidumbre política de los países vecinos. Las exportaciones registradas totales acumuladas al mes de agosto del 2019, presentan una caída del 16,2%. Por su parte las importaciones de bienes registradas acumuladas al mes de agosto, presentaron una variación negativa de 6,4%. Esta merma en el comercio exterior explica las menores recaudaciones de la Dirección Nacional de Aduanas y que tienen un impacto importante en los recursos tributarios disponibles.

A partir de este reciente empeoramiento de las condiciones externas y los últimos datos observados de actividad económica, el escenario de crecimiento económico esperado para el 2019 se ha ajustado a la baja a una tasa de solo 0,2%[6]. En este escenario, se estima un empeoramiento de otros sectores como el de comercio, la manufactura y servicios. Por su parte, se mantienen las previsiones de caída de las importaciones y los niveles de tipo de cambio e inflación estimadas para el cierre del 2019 y presentadas para el proyecto de PGN 2020.

Con estas previsiones macroeconómicas, se elabora el **Alternativo** para el cierre fiscal 2019, en el que se considera el menor crecimiento económico para el presente año que repercute indefectiblemente en los recursos fiscales, en especial en los ingresos que provienen de la recaudación de tributos.

El PGN 2019 había sido aprobado con una estimación de ingresos tributarios de G. 25,3 billones, en tanto que la última actualización de la estimación de ingresos tributarios para este ejercicio fiscal alcanza G. 23,4 billones. Esto implica que con relación a lo aprobado en el PGN 2019, el fisco recaudaría aproximadamente G. 1,9 billones (USD 303 millones) por debajo de lo presupuestado en el PGN 2019[7].

Gráfico Nº 2.2.2.1.1
Administración Central
Estimación de Ingresos Tributarios 2019
(En billones de G.)



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

[6] Tercera revisión del PIB – BCP mes de octubre 2019.
[7] Estimación realizada por Dirección de Política Macrofiscal – SSEE – MH.

Dada la estimación de crecimiento económico de 0,2% para 2019, los ingresos tributarios se estiman que registren un crecimiento de solo 1,0% durante este año, después de haber crecido 6,5% en 2018. Este comportamiento de los ingresos tributarios está sustentado principalmente por la recaudación de impuestos internos provenientes de la Subsecretaria de Estado de Tributación (SET) y por la reducción de los ingresos provenientes del comercio exterior, recaudados por la Dirección Nacional de Aduanas.

En cuanto a los ingresos no tributarios, como se mencionó previamente, en el rubro de ingresos por donaciones se espera que no registren ingresos extraordinarios como lo ocurrido en 2018, cuando la CONATEL licitó la línea de 4G para zonas rurales.

En cuanto a los otros ingresos, se destaca que en el primer semestre del presente año se registraron transferencias provenientes de la Entidad Binacional Yacyretá por USD 120 millones, en concepto de pago de deudas pendientes de la entidad binacional con el país, pero lo correspondiente al flujo normal que debería remitir la Entidad de aproximadamente US$ 50 millones, aún está pendiente para este año, lo cual podría implicar que no se reciba lo que se estimaba inicialmente.

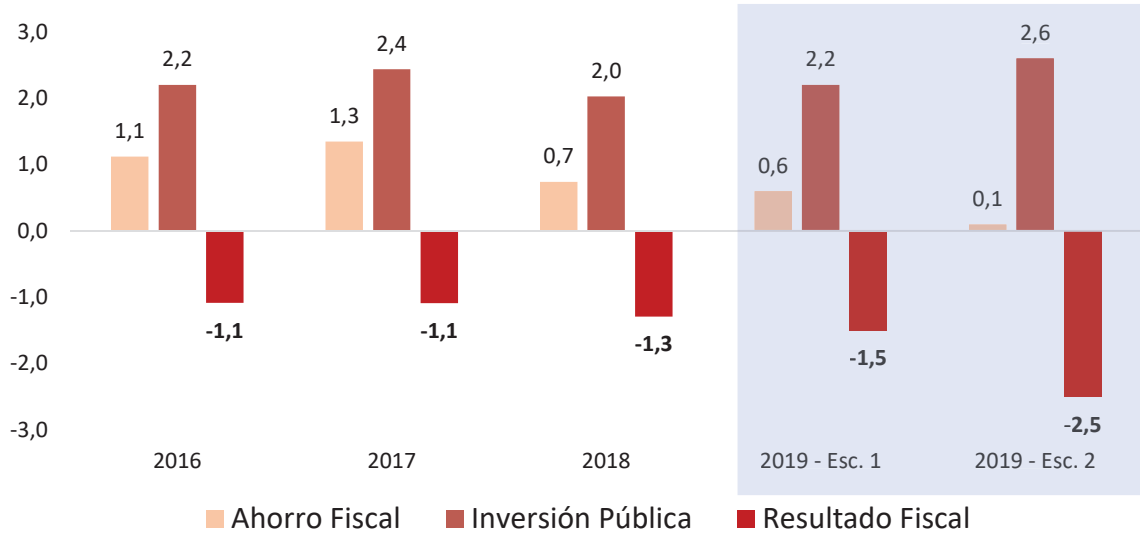
En cuanto a los gastos, se espera que registren un crecimiento de 6,8% respecto al año anterior, este crecimiento es inferior al que se menciona en el Escenario Base (8,7%) debido a que se espera un impacto de las medidas adicionales de racionalización del gasto público que estableció el Poder Ejecutivo en el mes junio, con lo que se busca una asignación más eficiente de los recursos públicos disponibles en el presupuesto vigente.

Por otra parte, en lo que respecta a las inversiones, en el mes de junio del presente año el Equipo Económico Nacional anunció un plan de reactivación económica para la aceleración de las inversiones de alto impacto, con el fin de impulsar obras emblemáticas que son necesarias para desarrollo del país, como la ampliación de las Rutas 2 y 7, el mantenimiento de la Ruta 9; el impulso a la ejecución del corredor bioceánico y la firma del contrato de la Costanera Sur.

La inversión pública de la Administración Central registraría un crecimiento en torno al 30% con relación al año anterior y representaría el 2,6% del PIB.

Finalmente, ante este escenario de menor crecimiento económico, menores ingresos, contención del gasto e impulso a las inversiones para la reactivación económica, se estima un resultado fiscal deficitario de 2,5% del PIB, el cual sobrepasaría el límite del 1,5% del PIB de la Ley de Responsabilidad Fiscal desde su implementación en 2015.

Gráfico Nº 2.2.2.1.2
Administración Central
Resultado operativo, inversión y resultado fiscal
(En % del PIB)



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

2.2.3 Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal

La proyección del Escenario Alternativo tiene una probabilidad de ocurrencia significativa, dada la situación cíclica de la economía y la necesidad de mantener el impulso a la inversión pública como una medida de recuperación de la dinámica económica.

La posibilidad de un déficit fiscal mayor al 1,5% del PIB está contemplada en la misma Ley de Responsabilidad, la cual permite tener un déficit fiscal como máximo del 3% del PIB, toda vez que dicho déficit adicional obedezca a una situación de emergencia nacional, crisis internacional y/o caída de la actividad económica interna.

El menor crecimiento de la economía, debido a choques exógenos que inicialmente impactaron en la oferta, pero que luego tuvieron un impacto en componentes de la demanda agregada, requiere de la actuación del rol de estabilización económica que es responsabilidad del Estado.

Y en ese sentido, las reglas fiscales son importantes para resguardar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano a largo plazo, pero a la vez mantener una consistencia de la política fiscal con la situación económica. Toda vez que la sostenibilidad fiscal este resguardada, cuando la economía requiera de un impulso fiscal, la regla fiscal debería permitir la actuación de una política fiscal contra – cíclica.

Como se puede ver en secciones anteriores de este mismo informe, la perspectiva de un mayor déficit fiscal en el 2019 obedecería principalmente a situaciones cíclicas y transitorias, que no tendrían un efecto duradero en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El mayor déficit fiscal se explica por la caída de los ingresos tributarios, especialmente debido a la contracción del comercio exterior y en general por la situación económica. Esto significa que una parte significativa de la caída de la recaudación, que sería mayor al 0,5% del PIB, sería una caída cíclica.

Asimismo, se observó un incremento de los gastos que fueron financiados por saldos iniciales de caja que se autorizaron a varias instituciones para el pago de gastos en bienes y servicios, lo cual también constituiría un gasto adicional excepcional. Más allá de esto, el mayor déficit no obedece a un aumento discrecional adicional del gasto que no había sido previsto, sino principalmente por la situación de los ingresos.

Por lo tanto, el mayor déficit fiscal previsto para el 2019 no significará un aumento de la relación deuda a producto. Considerando que todo el déficit se explica solamente por inversiones y que todos los proyectos de inversión pública cuentan con el financiamiento presupuestado y asegurado, desde inicios del ejercicio, entonces la deuda tendrá una evolución conforme lo reportado en este mismo informe.

Asimismo, los ejercicios de sostenibilidad de la deuda señalan una holgada situación de viabilidad financiera. El nivel de deuda total del Sector Público se mantiene por debajo del promedio regional. En un escenario de simulación consistente con las proyecciones de ingresos, gastos y resultado primario hasta el 2024, se proyecta un nivel de deuda de la Administración Central que se estabiliza en niveles prudenciales.

Utilizando la metodología propuesta por Mendoza y Oviedo (2009), se realizó una simulación donde se obtuvo lo que se denomina como un límite natural de deuda, que sería del orden del 34,5% del PIB. Entonces, las proyecciones del nivel de la deuda indican que la misma se mantendría por debajo del límite natural sostenible, con lo cual la posibilidad de un déficit fiscal transitoriamente mayor al 1,5% del PIB no pondrá en riesgo la sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas en general.

El eventual mayor déficit fiscal para el año 2019 sería una cuestión transitoria y cíclica, que se apoyaría en una facultad contemplada en la LRF, y que es una medida imperativa para que la política fiscal tenga un perfil contra-cíclico que contribuya a la recuperación de la dinámica económica. Asimismo, se mantiene el compromiso de retornar a la senda normal de resultados fiscales y una garantía de ello es que el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio 2020 fue construido manteniendo el cumplimiento del déficit fiscal del 1,5% del PIB conforme a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Gobierno General[8]

El Gobierno General comprende a la Administración Central, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Universidades Nacionales y los Gobiernos Departamentales. Es importante destacar que para el presente Informe de las Finanzas Públicas no se incluyen a los gobiernos municipales, debido a que el presupuesto de estos niveles de gobierno no forma parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020.

Para el cierre de 2019, se estima que los Ingresos Totales crecerán en 7,5%, lo que determina que los Ingresos Totales en 2019 representarían 17,7% del PIB. Esta cifra resulta superior a lo observado al cierre de 2018, que fue 17,4% del PIB. Los principales determinantes del incremento en los ingresos son los recursos

[8] La estimación de cierre para el Gobierno General se realizó para el escenario base. Se debe tener en cuenta que un déficit mayor de la Administración Central, presentado en la sección anterior de -2,5% del PIB en el escenario alternativo, implicaría igualmente un déficit mayor al presentado en este apartado para el Gobierno General.

extraordinarios recibidos en la Administración Central junto con los mayores niveles de ingresos por contribuciones sociales esperados en el nivel correspondiente a Seguridad Social.

Se estima que los Gastos Totales crecerían 8,4% respecto a lo observado en 2018. El Gasto estimado con este crecimiento pasaría a representar en 2019 el 16,4% del PIB, superior al 15,9% del PIB registrado en el 2018. El mayor crecimiento en los Gastos Totales con respecto a los Ingresos causaría una caída de 0,1 punto porcentual del PIB en el Balance Operativo Neto del Gobierno General respecto a lo observado en 2018.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (Inversión Física), representaría 2,6% del PIB al cierre de 2019, superior al 2,4% del PIB destinado a la inversión física en el año 2018.

Como resultado neto, se estima un déficit fiscal que alcanzaría G. 2.977 millones y representaría el 1,2% del PIB en el cierre del año.

Cuadro N º 2.2.4.1

Gobierno General - Proyección de Resultados 2019 Vs. Cierre 2018

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	**40.290,5**	**17,4%**	**43.304,9**	**7,5%**	**17,7%**
Gastos Totales	**36.953,7**	**15,9%**	**40.048,8**	**8,4%**	**16,4%**
Balance Operativo Neto	**3.336,8**	**1,4%**	**3.256,1**	**-2,4%**	**1,3%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**5.635,4**	**2,4%**	**6.233,1**	**10,6%**	**2,6%**
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(2.298,7)**	**-1,0%**	**(2.977,0)**	**29,5%**	**-1,2%**

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

2.2.5 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2019 – Sector Público[9]

En el siguiente cuadro, se muestran las proyecciones de ingresos, gastos, inversión física y resultado fiscal para el cierre de 2019 del sector público. Este nivel de gobierno comprende al Gobierno General, las Empresas Públicas, el Banco Central del Paraguay, y el resto de las entidades financieras públicas.

[9] La estimación de cierre para el Sector Público se realizó para el escenario base. Se debe tener en cuenta que un déficit mayor de la Administración Central, presentado en la sección anterior de -2,5% del PIB en el escenario alternativo, implicaría igualmente un déficit mayor al presentado en este apartado para el Sector Público.

Cuadro N º 2.2.5.1

Sector Público - Proyección de Resultados 2019 Vs. Cierre 2018

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	52.785,7	22,7%	57.443.1	8,8%	23,5%
Gastos Totales	45.984,2	19,8%	50.124,7	9,0%	20,5%
Balance Operativo Neto	6.801,5	2,9%	7.318,4	7,6%	3,0%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	7.133,8	3,1%	8.161,70	14,4%	3,3%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(332,3)**	**-0,1%**	**(843,3)**	**153,8%**	**-0,3%**

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

Las estimaciones muestran que los *Ingresos Totales* tendrían un incremento del 8,8% nominal en 2019 comparado al cierre de 2018. Dada esta tasa de crecimiento, los Ingresos Totales del Sector Público pasarían a representar el 23,5% del PIB en 2019.

Considerando los *Gastos Totales* del Sector Público, se estima que en 2019 crecerían en 9,0% con respecto a las erogaciones registradas en el año 2018. Consecuentemente, los gastos totales representarían un 20,5% del PIB, superior en 0,7 puntos porcentuales a las erogaciones registradas en 2018.

Por otro lado, al analizar la inversión física, se proyecta un crecimiento del 14,4% en términos nominales, lo cual representaría 3,3% del PIB igual a lo observado en 2018.

Finalmente, se estima que el resultado fiscal sería deficitario y representaría el 0,3% del PIB. Este resultado sería mayor al déficit observado al cierre del año 2018, que había representado el -0,1% del PIB.

2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020 contempla una nueva estructura programática, elaborada bajo la metodología de Presupuesto por Resultados. Este enfoque implica la asignación de recursos presupuestarios destinados a la consecución de acciones concretas planteadas por los Organismos y Entidades del Estado para satisfacer las necesidades detectadas, así como el cumplimiento de la misión institucional de cada una. El presupuesto basado en resultados permitirá evaluar la eficiencia y el resultado de cada acción llevada a cabo.

Dentro del marco de responsabilidad fiscal, el Proyecto de PGN 2020 permite el sostenimiento de los niveles de inversión en capital humano y en infraestructura necesaria para el desarrollo, así como el fortalecimiento del gasto social, de manera tal que exista una mejora real en la calidad de vida de la población de nuestro país.

2.3.1 Administración Central

2.3.1.1 Estimación de Ingresos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 para la Administración Central incluye una previsión de ingresos totales de G. 41.596,5 mil millones, cifra superior en 5,2% a los ingresos totales del Presupuesto Vigente al 30 de junio de 2019. En términos del Producto Interno Bruto, los ingresos totales presupuestados para el ejercicio 2020 son equivalentes al 15,8%, cifra inferior al 16,2% registrado en el presupuesto vigente al 30 de junio de 2019.

Se estima para el 2020 que los ingresos tributarios registren un incremento del 2,1% con respecto a lo presupuestado a mitad del año 2019, totalizando G. 25.777,6 mil millones. De esta manera, la presión tributaria presentada en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2020 representa el 9,8% del PIB.

Cuadro N º 2.3.1.1.1

Administración Central - Ingresos del PGN 2019 Vs. Ingresos del PGN 2020

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

Concepto	PGN 2019 al 30/VI/19	Como % del PIB	PGN 2020	% de Variación	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**39.555,3**	**16,2%**	**41.596,5**	**5,2%**	**15,8%**
Ingresos tributarios	**25.256,6**	**10,4%**	**25.777,5**	**2,1%**	**9,8%**
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	5.754,2	2,4%	6.346,3	10,3%	2,4%
Impuestos sobre los bienes y servicios	16.471,8	6,8%	16.203,3	-1,6%	6,2%
Impuestos sobre el valor agregado	12.907,4	5,3%	12.684,2	-1,7%	4,8%
Impuestos selectivos	3.564,4	1,5%	3.519,1	-1,3%	1,3%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.596,8	1,1%	2.763,9	6,4%	1,1%
Otros impuestos	433,8	0,2%	464,1	7,0%	0,2%
Contribuciones sociales	**2.933,7**	**1,2%**	**3.162,5**	**7,8%**	**1,2%**
Donaciones	**2.425,5**	**1,0%**	**2.697,6**	**11,2%**	**1,0%**
Otros ingresos	**8.939,5**	**3,7%**	**9.958,9**	**11,4%**	**3,8%**

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

2.3.1.2 Asignación de Gastos

La asignación de gastos de la Administración Central prevista en el Proyecto PGN 2020 totaliza G. 38.098,5 mil millones, lo cual representa un incremento del 5,3% nominal con respecto al presupuesto vigente al 30 de junio de 2019. En términos del PIB, la asignación de gastos del PGN 2020 representa el 14,5%.

En la composición del Gasto Total, se observa que la partida correspondiente a Remuneraciones a los Empleados es la de mayor participación y representa el 47,9% del gasto total. En el Proyecto de Ley del PGN

2020, se observa que esta partida registra un incremento de 5,3% comparado con el presupuesto vigente al mes de junio de 2019, y en términos del PIB representa el 6,9%. Es importante destacar que para el ejercicio fiscal 2020 se incluye el ajuste del salario mínimo legal vigente del 3,8% registrado en el mes de julio de 2019.

Cuadro N º 2.3.1.2.1

Administración Central - Gastos del PGN 2019 Vs. Gastos del PGN 2020

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

Conceptos	PGN 2019 al 30/VI/19	Como % del PIB	PGN 2020	% de Variación	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	**36.172,7**	**14,8%**	**38.098,5**	**5,3%**	**14,5%**
Remuneración a los empleados	17.317,7	7,1%	18.240,2	5,3%	6,9%
Uso de bienes y servicios	3.860,2	1,6%	3.881,7	0,6%	1,5%
Intereses	1.815,3	0,7%	2.376,8	30,9%	0,9%
Externa	1.449,6	0,6%	2.068,8	42,7%	0,8%
Interna	365,7	0,1%	308,0	-15,8%	0,1%
Donaciones	4.998,3	2,0%	4.665,7	-6,7%	1,8%
Prestaciones sociales	6.221,5	2,5%	6.789,8	9,1%	2,6%
Otros gastos	1.959,7	0,8%	2.144,2	9,4%	0,8%

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

2.3.1.3 Resultados

El Balance Operativo Neto del PGN 2020, el cual se calcula como la diferencia entre los ingresos y los gastos (excluida la inversión), representa una brecha positiva de G. 3.498,0 mil millones, lo que en términos del PIB equivale al 1,3%. Por su parte, en el PGN vigente a junio de 2019, el balance operativo neto equivale al 1,4% del producto.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (inversión física), presenta una variación negativa en su asignación en el Proyecto de Ley del PGN 2020 del 8,7% nominal respecto al presupuesto vigente a junio de 2019. Como porcentaje del PIB, la inversión física sería del 2,9%, menor en 0,5 puntos porcentuales al presupuesto vigente a junio de 2019.

Por otra parte, el Endeudamiento Neto de la Administración Central, totaliza G. 4.040,9 mil millones, este resultado fiscal deficitario representa el 1,5% del PIB para el PGN 2020 y se da cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal manteniendo el tope cuantitativo del déficit fiscal.

Cuadro N º 2.3.1.3.1
Administración Central - Partidas de Resultado del PGN 2019 Vs. PGN 2020
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2019 al 30/VI/19	Como % del PIB	PGN 2020	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***3.382,6***	**1,4%**	***3.498,0***	**3,4%**	**1,3%**
Adq. Neta de Activos no Financieros	**8.254,2**	**3,4%**	**7.539,0**	**-8,7%**	**2,9%**
Activos fijos	8.163,7	3,3%	7.414,7	-9,2%	2,8%
Otros activos	90,6	0,0%	124,2	37,2%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**(4.871,6)**	**-2,0%**	**(4.040,9)**	**-17,1%**	**-1,5%**

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

2.3.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2020 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal (LRF)

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020 presentado por el Poder Ejecutivo establece un déficit fiscal del 1,5% del PIB para la Administración Central, cumpliendo de esta manera con la regla macrofiscal que establece que el déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% del PIB estimado para un año fiscal.

Otra regla macrofiscal que se establece en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) es que el incremento del gasto corriente primario del Sector Público para el ejercicio fiscal 2020 no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%[10].En este sentido, se destaca que el crecimiento del gasto corriente primario para el ejercicio fiscal 2020 es de 5,7%, inferior al tope establecido (tasa de inflación interanual más el 4%), con lo cual se cumple la regla macrofiscal.

Además, no se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. Al respecto, para el ejercicio fiscal 2020 se incluye el ajuste del salario mínimo legal vigente del 3,8% registrado en el mes de julio de 2019.

En cuanto a la programación fiscal, se establece en la LRF que el resultado fiscal de la Administración Central no podrá superar en el mediano plazo un déficit promedio del 1% (uno por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB). En este sentido, se proyecta un déficit promedio de 1% del PIB para el periodo 2020-2022.

En este sentido, es importante destacar que el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal representa un ancla importante para mantener la estabilidad fiscal. El déficit fiscal del 1,5% del PIB es compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2019

En las siguientes tablas se pueden observar las estimaciones de ingresos y las asignaciones de gasto que corresponden a los sectores y niveles de gobierno componentes del Sector Público, de acuerdo al Proyecto del PGN para el Ejercicio Fiscal 2020:

[10] El Gasto Corriente primario se define como gasto corriente excluido el pago de intereses.

Cuadro N º 2.3.2.1

El Sector Público del PGN 2020 por Sectores Componentes

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	**41.596,5**	**50.894,9**	**65.384,1**	**68.690,2**
Gastos Totales	**38.098,5**	**45.852,7**	**57.436,5**	**59.189,6**
Balance Operativo Neto	**3.498,0**	**5.042,2**	**7.947,6**	**9.500,7**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**7.539,0**	**8.825,1**	**11.808,2**	**11.996,2**
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(4.040,9)**	**(3.782,9)**	**(3.860,5)**	**(2.495,5)**

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

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, el resultado fiscal (préstamo neto/endeudamiento neto) corresponde a un déficit fiscal de 1,5% a nivel de la Administración Central, y este resultado deficitario disminuye a nivel del Gobierno General al 1,4% del PIB. Al incorporarse las cifras presupuestadas para las empresas públicas, el déficit se eleva al 1,5% del PIB, y finalmente, al consolidar las cifras del Sector Público incluyéndose las partidas de ingresos y gastos de las entidades financieras oficiales, el déficit fiscal se establece en 0,9% del PIB.

Cuadro N º 2.3.2.2

El Sector Público del PGN 2020 por Sectores Componentes

(En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	**15,8**	**19,4**	**24,9**	**26,1**
Gastos Totales	**14,5**	**17,4**	**21,9**	**22,5**
Balance Operativo Neto	**1,3**	**1,9**	**3,0**	**3,6**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**2,9**	**3,4**	**4,5**	**4,6**
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(1,5)**	**(1,4)**	**(1,5)**	**(0,9)**

Observación: Datos Consolidados

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

2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2020

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2020 ha sido elaborado sobre una base de medidas orientadas al bienestar y desarrollo social, las cuales abarcan la transformación educativa, servicios de salud de calidad y las políticas sociales, como así también el empleo y la infraestructura, energía, tecnología y seguridad.

Por ello, considerando el entorno económico externo complejo y volátil, el cual exige un presupuesto prudente acorde a la real capacidad del Estado para generar recursos, pero con prioridades claras, buscando alcanzar lo siguiente:

Dinamizar la economía, con el apoyo a la productividad y el empleo

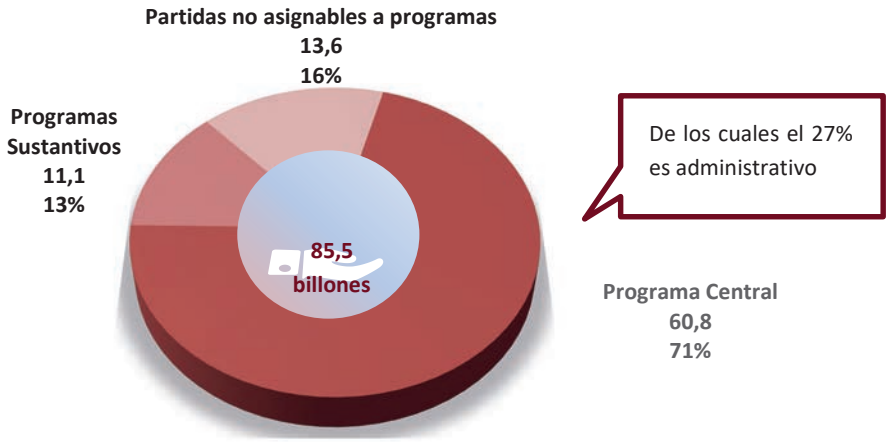
Acceder a servicios de Salud y Educación efectivos

Consolidar las acciones públicas configuradas en un Sistema de Protección Social

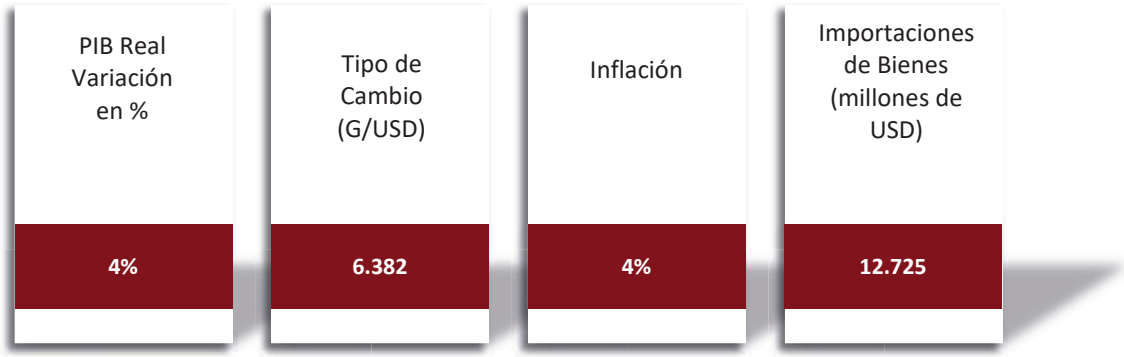
Mantener la Inversión y la sostenibilidad Financiera

Con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía el PGN 2020 tiene un cambio de paradigma importante, pues pasa de aquel presupuesto de necesidades a una "**Nueva Estructura Presupuestaria Orientada a Resultados**".

Así, a partir de la detección de problemas y necesidades de la población se diseñaron nuevos programas que articulan el compromiso del Gobierno con las familias, reaccionando oportuna y responsablemente ante la situación macroeconómica actual.

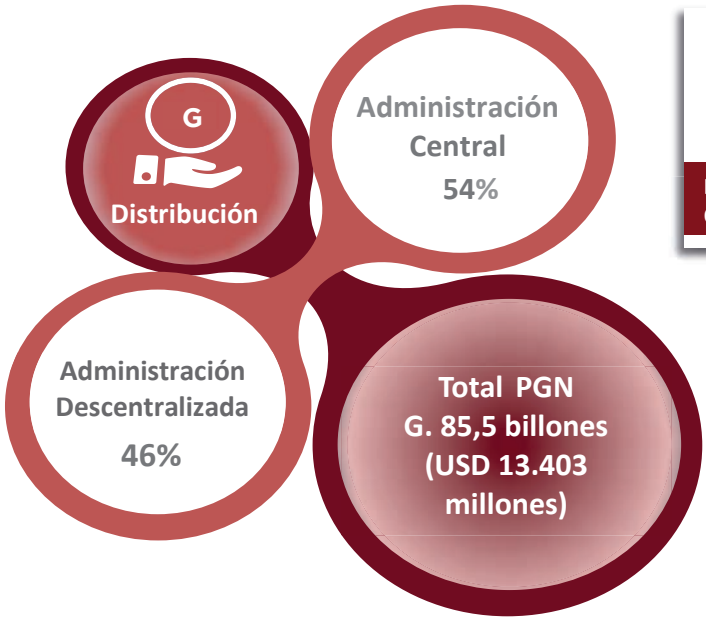


Para el Ejercicio Fiscal 2020 se prevé que el comportamiento de las principales variables macroeconómicas se dé de la siguiente manera:

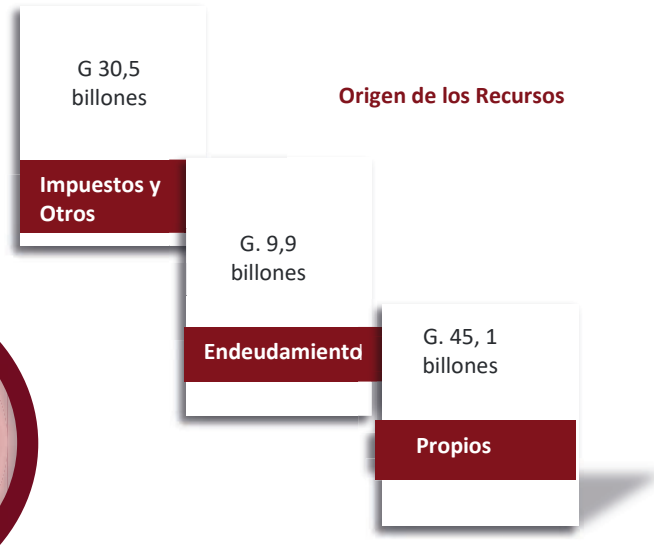


El total de recursos previstos para el PGN 2020 es de G. 85,5 billones, de los cuales el 54% del total de recursos corresponden a la Administración Central y el 46% a las Entidades Descentralizadas.

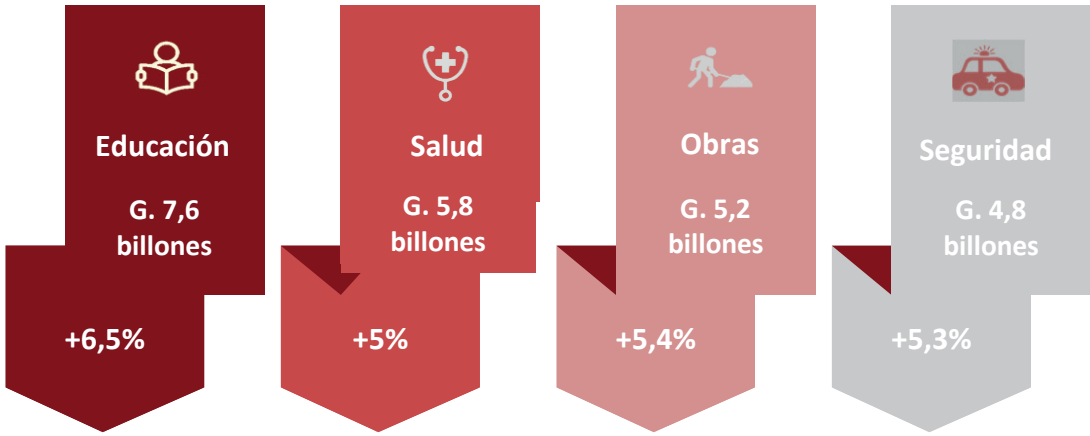
Distribución de Recursos



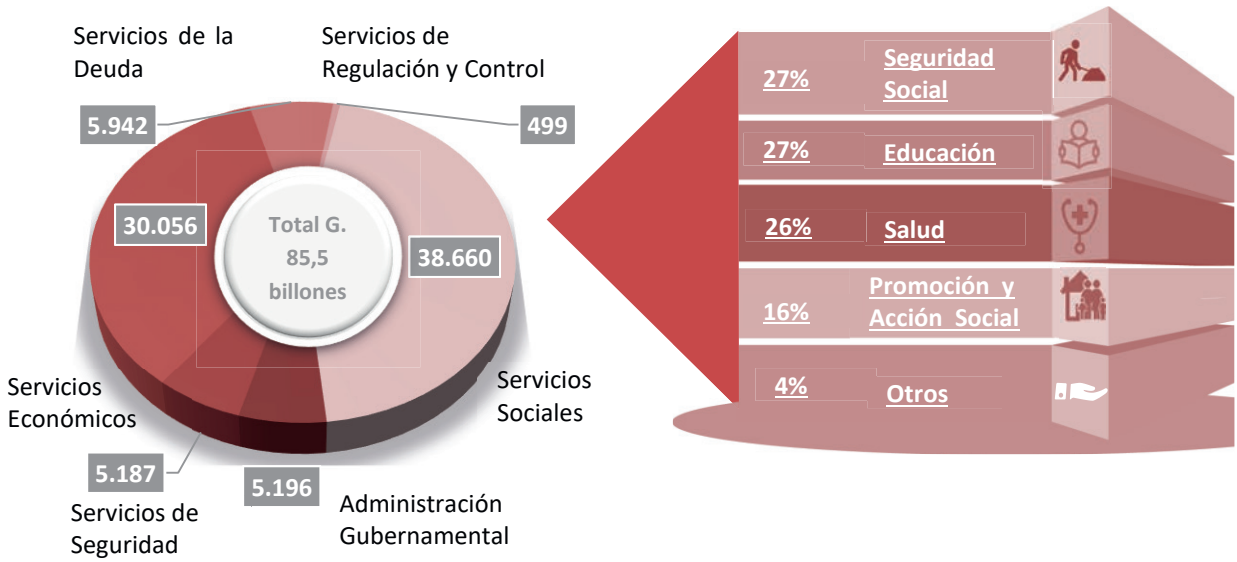
Origen de los Recursos



El Proyecto de Presupuesto 2020 está enfocado a financiar acciones para atender las necesidades de la población, materializando los ideales y consolidando acciones públicas hacia la eficiencia operativa, destinando mayores recursos a:



Por ello, la prioridad del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 puede ser visualizada a través de la distribución del gasto por sectores; en este sentido, se prioriza los servicios sociales como Educación, Seguridad Social, Salud, Promoción y Acción Social y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.



El presupuesto asignado a los Servicios Sociales para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 está distribuido de la siguiente manera: Educación (27%), Seguridad Social (27%), Salud (26%), Promoción y Acción Social (16%) y otros (4%).

El próximo Ejercicio Fiscal será fundamental para el Desarrollo Económico y Social del país, ya que se combinan diversos factores que generan presión en las finanzas públicas, originando el diseño de un presupuesto con una orientación hacia resultados.

Seguidamente se desarrolla un análisis de sectores de relevancia en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2020:

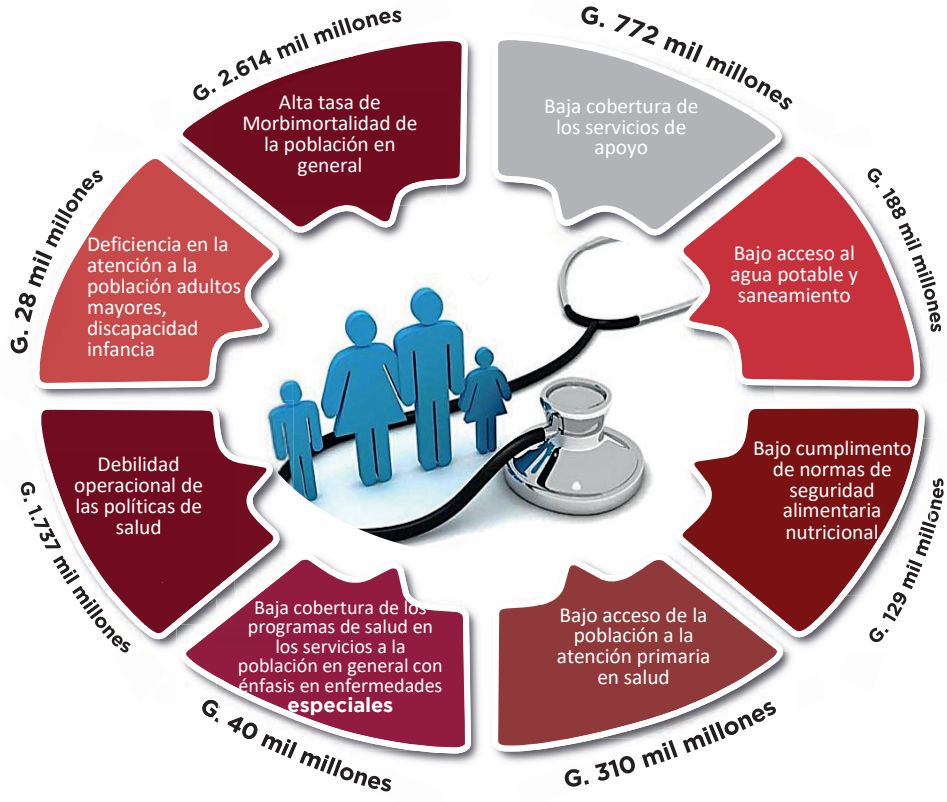
2.4.1 Salud

Para el 2020, en el sector salud se prevé realizar inversiones en los Servicios Hospitalarios para la atención del 85% de la población, para fortalecer la cantidad de Recursos Humanos de blanco disponibles para la atención, llegando a 3 por cada 10.000 habitantes, dispersos en 24.144 establecimientos sanitarios habilitados en todo el país.

Así también se prevé dar inicio a las construcciones de 42.227 m^2 del Hospital General de Barrio Obrero y 20.000 m^2 del Hospital General de Coronel Oviedo, además de un incremento del 30% en número de camas con nuevos servicios en terapia intensiva en Misiones, Amambay y Paraguarí.

Para el PGN 2020, se prevé como resultados disminuir las tasas de mortalidad tanto general como la infantil establecida en 4,2 y 13 por cada 1000 habitantes, respectivamente.

Para lo cual este presupuesto se enfoca en resolver los siguientes problemas de salud:



Otro de los resultados previstos, es el incremento de la cobertura para la atención a enfermedades especiales, donde los resultados a obtener son:

- 15.550 pacientes con afecciones cardiovasculares atendidos
- Cobertura del 100% a pacientes que acuden por enfermedades lisosomales
- 444.636 personas con Cáncer atendidas
- Cobertura del 80% para personas que acuden por molestias oculares
- Cobertura del 100% para pacientes ostomizados
- 92.000 servicios para tratamiento de fibrosis quísticas y retardo mental
- 10.404 personas con VIH reciben tratamiento antirretrovírico

De la misma forma, se mantiene el compromiso ineludible de fortalecer los sistemas de Atención Primaria de la Salud (APS), esperando cubrir el 68% de la población paraguaya que se encuentra sin acceso a servicios de APS en sus comunidades, a través de la instalación de 65 unidades de salud de las 402 planificadas al 2023.

2.4.2 Educación

El gran desafío del Gobierno en materia educativa, será progresar hacia una educación de mayor calidad, que sea incluyente, que privilegie la innovación y la equidad. El punto de partida hacia una sociedad del conocimiento, es tener claro cuáles son los problemas educativos y al mismo tiempo identificar las razones por las cuales no hemos podido prosperar. En ese sentido, con el nuevo enfoque del presupuesto y con una inversión de G. 7,6 billones, buscamos avanzar principalmente en la atención de cuatro problemas:

Entre las acciones planteadas para este fin se encuentran; la entrega de almuerzos para 50.624 alumnos, merienda escolar en beneficio de 45.724 alumnos de la capital del país, canastas básicas de útiles escolares a 1.357.647 alumnos, con una cobertura del 100% de los matriculados, disponibles para su uso desde el primer día de clases, hecho histórico en la educación paraguaya.

El 61% de los recursos del MEC se destinará para el cumplimiento de las acciones misionales como brindar servicios educativos en los niveles: Inicial, Básica, Media y Superior.

El reto en materia educativa es desafiante, la transformación es un proceso que demanda un gran esfuerzo, a pesar del difícil momento económico del país, en este presupuesto se ha previsto G. 415 mil millones adicionales para el aumento salarial del 16% a los docentes a partir del segundo semestre.

Así también, para el 2020 se espera contar con al menos 15.000 docentes capacitados, que representan el 24% del total.

De igual manera, se tiene previsto G. 759 mil millones para la obtención de los siguientes resultados:

- 321 espacios educativos (ampliación, reposición y equipamiento de la infraestructura escolar)
- 4.558 instituciones con infraestructura tecnológica; 3.950 equipos tecnológicos para instituciones educativas y unidades de gestión; 3 cursos para educadores en el uso de las TIC.
- 198 espacios educativos con infraestructura en los servicios educativos; 198 aulas equipadas (mobiliario, equipo tecnológico y materiales educativos)
- Fortalecimiento de 35 institutos de formación docente en competencias acordes a la disciplina; Desarrollo de metodologías innovadoras en la enseñanza en lengua, matemática y ciencias.

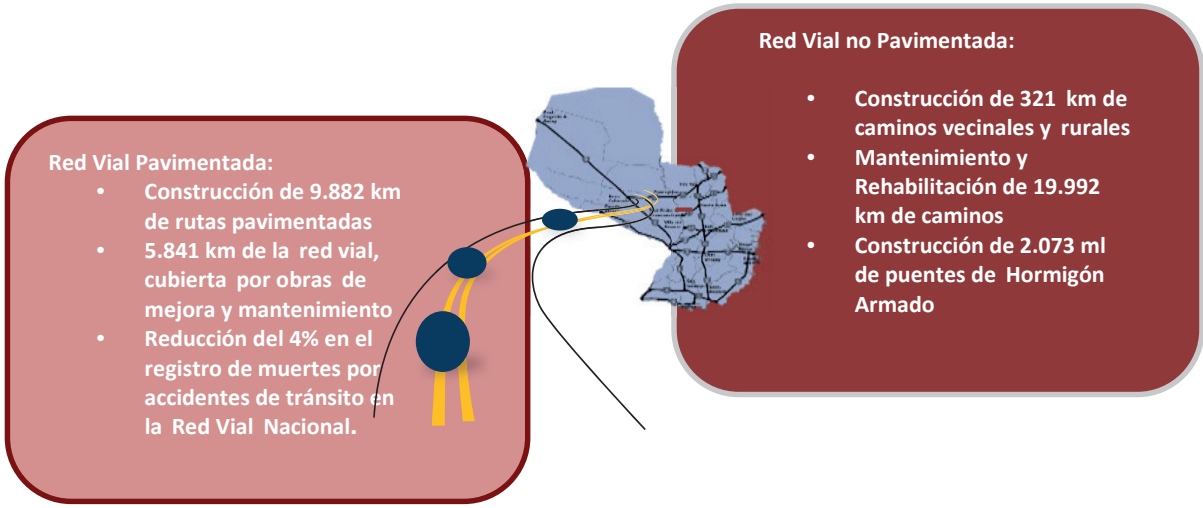
2.4.3 Inversión Pública

Con el afán de dinamizar la economía, se han identificado rubros estratégicos tales como: inversiones para la vivienda, infraestructura, apoyo a la agricultura y el empleo, para las que se prevé una inversión de G. 12,8 billones.

En el país existe un marcado déficit habitacional caracterizado por la insuficiencia de viviendas adecuadas, por lo cual el Gobierno continuará realizando inversiones permitiendo la entrega efectiva de 5.120 viviendas sociales en municipios e iniciar otras, totalizando una suma de G. 336 mil millones. Además, se continuará con la inversión iniciada para el Proyecto de Mejoramiento de Habitabilidad de la Chacarita, empleando G. 43 mil millones, que beneficiará a familias de nivel medio y en situación de pobreza.

La provisión eficiente de los servicios de infraestructura vial, es uno de los aspectos más importantes que el Gobierno considera para el desarrollo de las sociedades, puesto que el nivel de progreso de la misma, impacta directamente en la actividad económica y en la productividad en el largo plazo.

Para ello, se ha identificado problemáticas sobre las cuales incidir; entre ellas la insuficiente cobertura de la red pavimentada, donde los principales resultados establecidos por el Gobierno para el 2020 son:



2.4.4 Seguridad Nacional

En materia de seguridad, se destinará G. 4,8 billones, buscando avanzar en la solución de los problemas relacionados principalmente a seguridad ciudadana, teniendo en cuenta que actualmente Paraguay cuenta en promedio con 1,9 policías por cada 1.000 habitantes, inferior al estándar de seguridad de la ONU (3,3 policías por cada 1.000 habitantes).

Para ello, se prevé incorporar gradualmente Oficiales y Suboficiales a las fuerzas policiales a fin de ampliar la cobertura de seguridad en un 35%, llegando a 1.100 oficiales de policía y 2.011 nuevos cadetes para el 2020. Así también, se tiene previsto garantizar la dotación de equipamientos de prevención, combate e investigación de hechos punibles, la capacitación permanente de oficiales y sub oficiales de la Policía Nacional que contribuyan a incrementar gradualmente la seguridad ciudadana en el territorio nacional.

Igualmente, en materia de seguridad, no podemos dejar de mencionar que el sistema penitenciario requiere una atención urgente y un cambio en el modelo de gestión, por ello para el próximo año, se destinarán G. 20 mil millones para la construcción de penitenciarias de máxima seguridad, que permitan descongestionar el alto índice de hacinamiento existente, además se prevé aumentar G. 12 mil millones para la contratación de un mayor número de guardia cárceles que darán cobertura en todas las penitenciarías a nivel nacional.

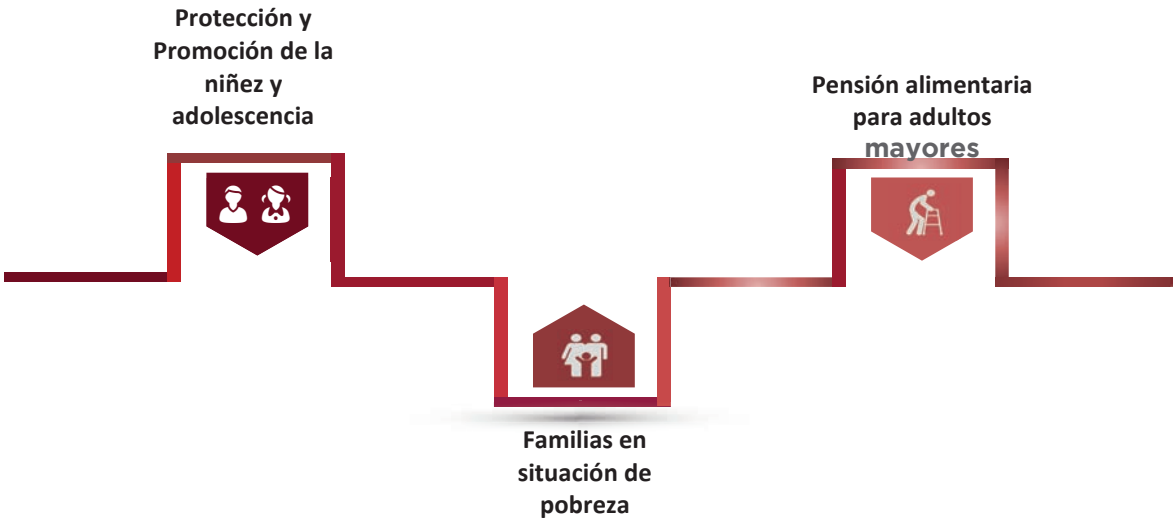
2.4.5 Promoción y Acción Social

Una tarea fundamental que se ha trazado, es avanzar en la inclusión y promoción de la cohesión social como base de su desarrollo, con un presupuesto total de G. 2 billones.

En ese sentido, se busca la protección social a familias en situación de pobreza, cuya cantidad total de personas es de 1.679.810, de los cuales el 36% aproximadamente es atendido por Tekoporã, por lo que, el compromiso es que familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren acceder a pisos de protección social.

Para ello, se destinará G. 416 mil millones para transferencias monetarias y acompañamiento, para 160.000 familias. Además, al menos 36.000 familias que culminaron su participación en el programa Tekoporã, puedan alcanzar las condiciones mínimas de protección social.

En lo que refiere a la protección de la niñez y adolescencia, existe una deficiente atención para el desarrollo integral de niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad psicosocial, el 56% de los niños/as y adolescentes se encuentran en situación de pobreza, además, el 9% de niños/as y adolescentes se encuentran en exposición al trabajo infantil.



En cuanto a la pensión alimentaria para los adultos mayores en situación de pobreza, existiendo 208.057 adultos mayores en esta situación a nivel país, se dará cobertura para el 2020 a 205.976 adultos mayores, que corresponde al 99%, con una inversión de G. 1,4 billones.

2.5 Escenarios Alternativos

El escenario macroeconómico presentado anteriormente fue utilizado para elaborar el PGN para el año 2020, el cual contiene las previsiones de las principales variables macroeconómicas 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 9,8% del PIB en el año 2020, estimando un crecimiento nominal del 7,7% en relación al cierre estimado para el 2019. 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 internos o externos.

Dada la elevada correlación entre la recaudación impositiva y el entorno macroeconómico, en los análisis de riesgos fiscales, uno de los riesgos más importantes que impactaría a las cuentas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas, son las desviaciones a las proyecciones de las variables macroeconómicas utilizadas para la realización de predicciones y escenarios alternativos sobre los ingresos y gastos de la Administración Central. Los riesgos que se derivan de un eventual cambio en el escenario macroeconómico, podrían significar una recaudación impositiva diferente a la establecida en el proyecto de presupuesto, lo que resultaría en un resultado fiscal que podría ser mayor o menor. En este sentido, en el informe del año 2018 para el proyecto de PGN 2019, se había presentado como escenario macroeconómico “base” una tasa de crecimiento del PIB real del 4,0%, un crecimiento del nivel de las importaciones de bienes registrada del 4,5% y una depreciación del tipo de cambio nominal con respecto al dólar del 0,9%. Las perspectivas actuales para el cierre de las principales variables macroeconómicas para el 2019 se han ajustado a las estimadas hace un año, con

diferencias importantes en las importaciones, en el tipo de cambio y en el crecimiento real esperado (ver cuadro 2.5.1).

Cuadro Nº 2.5.1
Comparación de Escenarios 2019
(En base al IFP para el PGN 2019 y PGN 2020)

Variables Macroeconómicas	2019*	2019**	Diferencia
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	4.0	1.5	-2.5
Producto Interno Bruto Nominal	7.7	5.1	-2.6
Deflactor del PIB	3.7	3.6	-0.1
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4.0	3.9	-0.1
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	4.5	-6.0	-10.5
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	0.9	8.4	7.5
(Variables nominales)			
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	12,719	11,692	-1,027
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	5,749	6,214	465

(*) Informe de las Finanzas Públicas PGN 2018. **(**)** Informe de las Finanzas Públicas PGN 2019.

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

En los análisis de riesgos fiscales, uno de los riesgos más importantes que impactaría en forma negativa a las cuentas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas, son las desviaciones a las proyecciones de las variables macroeconómicas utilizadas para la realización de proyecciones, predicciones y escenarios alternativos sobre los ingresos y gastos de la Administración Central. Como las estimaciones se basan en supuestos y datos observados, en el cuadro anterior se comparan las estimaciones que se realizaron para el año 2019, en la edición del Informe de Finanzas Públicas del año pasado y en la actual edición. Al comparar las diferencias entre ambas estimaciones, se observa por un lado que para este año la tasa de crecimiento económico se ajustó fuertemente a la baja en 2,5 p.p., de 4,0% a solo un crecimiento de 1,5%. En este sentido, también se ajustó a la baja el crecimiento de las importaciones de bienes en dólares, pasando de un crecimiento del 4,5% a una caída del 6,0% estimado para el 2019, lo que representa una diferencia de 10,5 p.p. menos en relación a la estimación inicial. Por último, la depreciación del tipo de cambio se espera que sea mayor a la estimada en el informe anterior y llegaría a una tasa del 8,4% con respecto al 2018.

Es por tanto conveniente cuantificar las variaciones que se tendrían en la recaudación tributaria del año 2020 como consecuencia de escenarios macroeconómicos alternativos al escenario base con el que se ha elaborado el Proyecto de Presupuesto 2020. En éste sentido se presentan dos escenarios alternativos relacionados a los riesgos macroeconómicos, 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 1,5% y un menor nivel de importaciones (USD 11.926 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento menor de solo el 2,0% con respecto al cierre estimado de 2019. En el escenario pesimista se supone una leve recuperación del sector primario (agricultura y ganadería), pero sin alcanzar los niveles normales de producción luego de la contracción del 2019, al mismo tiempo se considera un recrudecimiento de las condiciones económicas de la región que impactaría al sector comercial e industrial, al mismo tiempo una mayor volatilidad e incertidumbre

global causada por la guerra comercial, que impactaría a los mercados financieros y al comercio, afectando los precios de las materias primas.

En otro escenario más alentador (alto), se considera un mayor crecimiento de la economía para el 2019 del 5,0% acompañado de un mayor incremento de las importaciones de bienes del 12,0%, las demás variables como el tipo de cambio y la inflación no se ven alteradas. Este escenario más positivo sería movido al contrario que el escenario negativo, por un shock positivo por el lado de la agricultura con mejores rendimientos en la producción de soja y maíz; por otro lado, se supone una coyuntura externa más favorable, lo que se traduciría en mayores niveles de importación de bienes, un sector comercial más dinámico y una recuperación de la inversión privada.

Cuadro Nº 2.5.2
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	**25.777,5**	**9,8%**	**(4.040,9)**	**-1,5%**
Alto	**26.331,9**	**9,9%**	**(3.486,6)**	**-1,3%**
Bajo	**24.774,0**	**9,7%**	**(5.044,5)**	**-2,0%**

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 2020 y le corresponde una presión tributaria del 9,8% 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 2020 y un crecimiento mayor de las importaciones de bienes, se produce como resultado un crecimiento mayor de la recaudación tributaria (aumento nominal del 10,5% equivalente a una presión tributaria del 9,9% del PIB) por el aumento de la actividad económica y mayor crecimiento de las importaciones, que manteniendo constante el nivel de gasto público, se traduce en 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 (aumento nominal del 4,0% equivalente a una presión tributaria del 9,7%) y un déficit fiscal mayor que llegaría al 2,0% del PIB si se mantienen el mismo nivel de gasto e inversiones previstos en el escenario base.

2.6 Resultado Fiscal Estructural

2.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica

Desde el 2013, la política fiscal en Paraguay tiene como marco referencial a la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 5098). El objetivo de esta ley es mantener las cuentas fiscales en un ambiente que garantice su sostenibilidad financiera. La norma mencionada contempla topes máximos al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal medido como porcentaje del PIB, así como también establece reglas para el ajuste de los salarios del sector público. En resumen, el diseño actual de la Ley de Responsabilidad Fiscal restringe el crecimiento de la deuda pública al límite del déficit fiscal fijado por la norma.

El Proyecto de Presupuesto 2020 está en línea con los límites y reglas cuantitativas definidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Si bien el déficit presupuestario del proyecto se sitúa en el límite establecido en la ley, es preciso mencionar que el déficit efectivo al final del periodo podría terminar siendo algo inferior, como ha sido el caso en los últimos dos ejercicios fiscales. Esto es así porque normalmente se regulan los gastos vía plan financiero de acuerdo a la disponibilidad real de ingresos tributarios y a la capacidad de gestión y ejecución de las entidades.

Además del cumplimiento de los límites fijados en la ley es necesario mencionar que la proyección de los resultados fiscales presupuestarios y efectivos no permite visualizar con precisión la postura de la política fiscal independiente del ciclo de la actividad económica. Dado que los ingresos tributarios están estrechamente vinculados con el crecimiento económico, la postura de la política fiscal (la cual puede ser expansiva, neutra o contractiva) no puede ser cuantificada mediante los resultados fiscales estándar o típicos. Para lograr una medida de la postura fiscal separada del ciclo económico es necesario calcular el balance o resultado fiscal estructural, esta medida consiste en estimar la evolución de los ingresos fiscales como si la economía estuviera produciendo en su nivel potencial o normal y, posteriormente, reemplazar los ingresos ajustados en el balance fiscal.

El balance fiscal estructural será expansivo (contractivo) cuando la autoridad responsable decida un recorte (aumento) de impuestos independiente del ciclo económico y/o un aumento (recorte) de los gastos con el objetivo de atenuar una desaceleración (aceleración) de la economía. La cuantificación del balance fiscal estructural será de frecuencia anual y los cambios de esta medida debe ser entendida como el cambio de postura de las autoridades fiscales. A continuación, se analiza esta medida ajustada del balance fiscal para Paraguay (Ver Anexo 5.2).

2.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

En los últimos 15 años, la economía paraguaya ha tenido una serie de altibajos con respecto a su nivel de producción potencial o de tendencia. En particular, los años 2004, 2005, 2006, 2012 y el periodo 2015-2018 la economía enfrentó choques externos tanto en el ámbito financiero internacional como climático que perjudicó la producción de bienes y servicios, lo que a su vez redujo la producción de Paraguay a niveles por debajo de su potencial (ver gráfico N° 2.6.2.1). El fin del súper ciclo de los commodities (etapa comprendida entre 2008 y 2014 donde se observó un crecimiento sin precedentes en la cotización de minerales y granos altamente demandados por la industria a nivel mundial) ocasionó una reducción importante del precio de la soja sea en grano o en aceite y harina. Sin embargo, a pesar del deterioro en la cotización de uno de los

principales productos de exportación, la economía paraguaya pudo crecer en el 2016 y el 2017 a tasas muy cercanas de su crecimiento potencial (alrededor del 4% anual).

En los años 2018 y 2019, la economía paraguaya no solo sufre una baja cotización de la soja, sino la incertidumbre global y regional ocasionada por la guerra comercial entre EE.UU. y China y la inestabilidad fiscal de la Argentina, respectivamente. Ante este escenario de incertidumbre, la economía ingresó a una fase de bajo crecimiento, es decir, la producción está por debajo del potencial. Se prevé que la economía en el 2019 se ubique un 2,2% por debajo de su nivel potencial y en el 2020, a pesar del crecimiento esperado, su nivel se encuentre aún por debajo, aproximadamente un 0,9% de su potencial (ver gráfico N° 2.6.2.1).

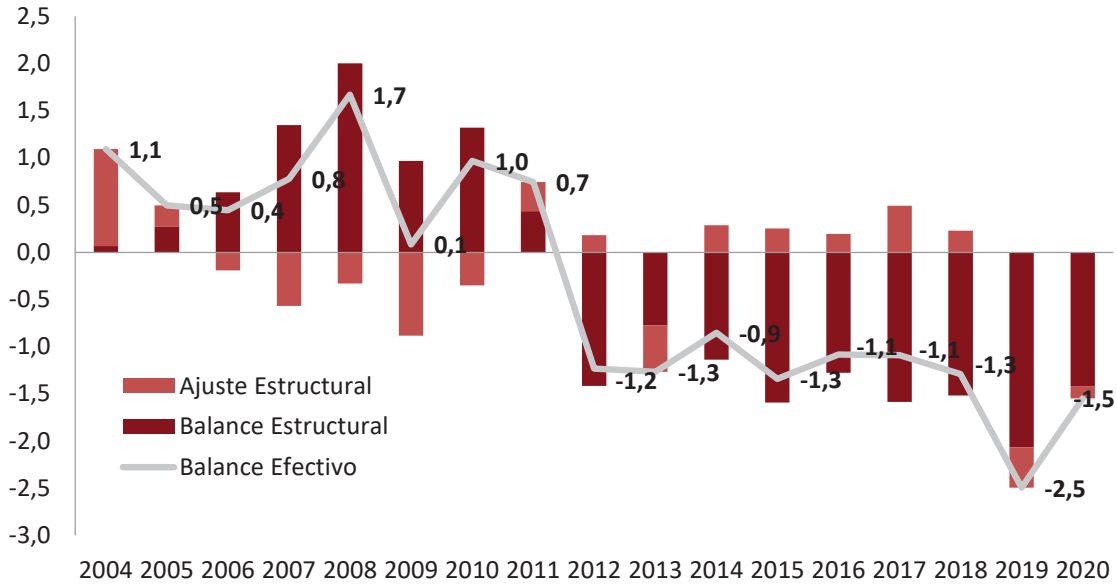
El periodo 2004-2011 se caracterizó por presentar un balance fiscal estructural positivo, aunque en algunos de esos años, en particular 2007, 2008 y 2011, este superávit estructural estuvo muy por encima de una meta razonable para la sostenibilidad de las finanzas públicas (ver gráfico N° 2.6.2.2). Cabe destacar que el excesivo superávit en el periodo mencionado fue necesario en un contexto de reafirmación de la credibilidad hacia la política fiscal, la cual estuvo abandonada en la década del noventa.

Gráfico Nº 2.6.2.1
Brecha PIB: PIB Efectivo – PIB de Tendencia
(En puntos porcentuales)

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

En los años 2012, 2014, 2015 y 2017, se implementó una activa política contra-cíclica (reflejada en el incremento del déficit estructural respecto al año anterior. Sin embargo, la implementación de esta postura fiscal difiere. Solo en el 2012 la postura contra-cíclica fue a través de un aumento en el gasto salarial, y en los años posteriores la expansión fiscal fue mediante un plan agresivo de inversión en infraestructura. Esta última orientación contra-cíclica de la política fiscal logró atenuar la desaceleración económica esperada en esos años.

Gráfico Nº 2.6.2.2
Resultado Fiscal: Efectivo y Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Para el año 2019 el balance estructural estimado es acorde al periodo de desaceleración de la economía, es decir, un balance fiscal estructural negativo de 2,1% y superior al estimado en el 2018 (ver gráfico N° 2.6.2.2). El incremento de esta medida confirma la postura de la autoridad fiscal de atenuación del periodo de desaceleración observado y previsto.

Sin embargo, la recuperación esperada de la economía en el 2020 no tendría una respuesta inmediata en los ingresos fiscales previstos. El déficit fiscal estructural proyectado para el 2020 es de 1,4%, el cual es inferior al déficit de 2,1% previsto para el 2019. De modo que el límite del déficit fiscal establecido por la LRP sería contraproducente pues exigiría una fuerte reducción del gasto público para el año 2020, cuando lo recomendable es retirar lentamente el estímulo del gasto público (en un periodo de 2 o 3 años).

3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2021-2022

Los pronósticos macroeconómicos para el periodo 2021-2022, dan un crecimiento en torno al 3,6% para la economía mundial. Para el grupo de economías avanzadas el crecimiento esperado en este periodo es en promedio del 1,6%, tasa de crecimiento levemente menor al promedio de 1,7% estimado para los años 2019 al 2020. Para la Zona Euro se mantiene un crecimiento en torno al 1,5%, que dependerá en un porcentaje importante de cómo se vaya desarrollando el acuerdo del Brexit.

Con respecto a América Latina se espera una recuperación del ritmo de crecimiento con una tasa promedio del 2,7% para el periodo 2021-2022, lo que representa una recuperación en el ritmo de crecimiento de la región luego del crecimiento promedio de 1,4% estimado para el periodo 2019-2020.

En el caso de los países vecinos, se espera que Brasil crezca a una tasa del 2,2% para el periodo analizado, y Argentina lo haga a una tasa promedio del 3,3%, perspectivas que favorecerían a las previsiones para la economía local. La mejora esperada para las principales economías del bloque, están sujetas a la implementación de las reformas estructurales necesarias para sostener el crecimiento de mediano plazo. Un hecho positivo adicional para la región representa el reciente anuncio del acuerdo de libre comercio entre la UE y los cuatro países de la unión aduanera del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), casi dos décadas después de que comenzaran las negociaciones. Este es un evento importante, que envía un mensaje positivo a los inversores y crea oportunidades económicas para ambos bloques.

En este escenario, para los años 2021 y 2022 se proyecta una tasa de crecimiento económico para el Paraguay de 3,8%, cifra inferior al crecimiento promedio de 4,2% registrado en los últimos 5 años (2014-2018), lo que refleja una leve desaceleración del crecimiento de tendencia o de mediano plazo de la economía. El escenario económico global y regional más complejo, donde las tensiones comerciales entre China y EE.UU. se mantienen generando incertidumbre en los mercados y en el comercio exterior explican este escenario más conservador.

En referencia a los precios internacionales de los principales *commodities* también fueron afectados por la fuerte incertidumbre en torno a las políticas económicas en algunas economías importantes, tensiones comerciales agudas entre Estados Unidos y China y un crecimiento mundial algo más débil. En esta coyuntura se espera que los precios de la soja, el cultivo económicamente más relevante para el Paraguay, observe un repunte para el 2021-2022 y pase de 340 dólares en el 2020 a un valor de 357 dólares por tonelada en el 2022.

Se espera que el índice de precios de las materias primas industriales (IRM) The Economist, luego de contraerse un 5% en 2019, se recupere y crezca 3,4% en el 2020. En las previsiones para el 2021 y 2022 se supone que una recuperación moderada en los principales mercados desarrollados y en la economía de EE.UU. En este escenario, se proyecta un precio del petróleo (Brent) que se recupere alcanzando niveles de 67 U$S por barril en 2022 y de 73 U$S por barril en 2023.

Con respecto a la evolución de la inflación anual, el Banco Central del Paraguay ha logrado mantener ancladas las expectativas de inflación en los últimos años en un 4% anual, a través de su política monetaria basada en su objetivo de metas de inflación. Para 2021 y 2022 se mantiene las perspectivas de inflación en torno a la meta del BCP de 4,0% anual, considerando que no se producirían presiones por el lado de precios internacionales, ni por el lado de la demanda interna. Es importante considerar que se pueden presentar cambios en este pronóstico, ya sea como consecuencia de riesgos climáticos, o un entorno global más volátil.

Cuadro 3.1.1
Estimación variables macroeconómicas
(En miles de millones de Gs. y en cambio porcentual)

Variables Macroeconómicas	2021	2022
(Cambio porcentual anual)		
Producto Interno Bruto Real	3.8	3.8
Producto Interno Bruto Nominal	7.5	7.5
Deflactor del PIB	3.7	3.7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4.0	4.0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	6.6	7.0
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	2.0	2.0
(Variables nominales)		
PIB Nominal (miles de millones de Gs.)[1]	282,495	303,682
PIB Nominal (millones de USD)	43,394	45,734
Deflactor del PIB	1.2	1.3
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	13,559	14,509
Tipo de Cambio Nominal (Gs/USD)	6,510	6,640

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaria de Estado de Economía (SSEE).

En lo que respecta al tipo de cambio, a pesar de la incertidumbre y volatilidad de corto plazo, producto del conflicto comercial y una política monetaria cambiante de EE.UU., se mantiene para el periodo 2021 y 2022 una depreciación nominal del guaraní del 2% con respecto al dólar americano, en base a una visión de mediano plazo, manteniendo un tipo de cambio real. Las previsiones del tipo de cambio están en línea con las proyecciones de otros organismos internacionales que mantienen una depreciación del 1,3% en promedio para el periodo[11].

En lo que respecta al comercio exterior, se espera que se mantenga un crecimiento promedio de las importaciones de bienes de 6,8%, para el 2021 y 2022, con esto las importaciones tendrían en este periodo una participación relativamente constante con respecto al producto del 31% 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

[11] El Fondo Monetario Internacional proyecta una depreciación promedio del 1,3% y The Economist Intelligence Unit del 0,9% para el periodo.

cierre del primer semestre 2019, 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.

Estas proyecciones son revisadas a fin de año, momento en que se ajustan las estimaciones de cierre del año y se reestiman los modelos y las variables para el escenario macroeconómico.

3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2019-2021

3.2.1 Administración Central

3.2.1.1 Estimación de Ingresos

El Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2020 establece que los recursos de la Administración Central serían G. 41.596,5 mil millones, que representan el 15,8% del PIB. Las estimaciones indican que los recursos en 2021 aumentarían a una tasa nominal del 8,9% y representarían el 16,0% del PIB. Los ingresos totales para el año 2022 aumentarían a la tasa nominal del 8,5% y serían equivalentes al 16,2% del PIB.

Es importante destacar que en la programación de ingresos tributarios se incluye el impacto esperado de la Modernización y Simplificación Tributaria, la cual permitirá destinar mayores ingresos para inversiones en educación, salud, protección social e infraestructura, debido a que el aumento en la recaudación estará blindado para inversión social y no se permitirá su utilización en aumentos salariales u otros gastos rígidos.

Cuadro N º 3.2.1.1.1

Gobierno Central Presupuestario - Ingresos del Programa Financiero 2020 - 2022

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

Conceptos	PGN 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**41.596,5**	**15,8%**	**45.316,8**	**16,0%**	**49.153,9**	**16,2%**
Ingresos tributarios	25.777,5	9,8%	28.769,5	10,2%	31.529,9	10,4%
Contribuciones sociales	3.162,5	1,2%	3.325,9	1,2%	3.575,3	1,2%
Donaciones	2.697,6	1,0%	2.899,9	1,0%	3.117,4	1,0%
Otros ingresos	9.958,9	3,8%	10.321,5	3,7%	10.931,3	3,6%

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

Analizando los componentes principales de los ingresos del PGN 2020, se puede observar que los recursos impositivos representan el 9,8% del PIB y llegarían al 10,4% del PIB de 2022, lo que significa un incremento de 0,6 puntos porcentuales comparado con lo programado en el PGN 2020.

Por otra parte, las Contribuciones Sociales y las Donaciones representan el 1,2% y 1,0% del PIB, respectivamente. Se estima que estos porcentajes se mantendrían para el resto del periodo proyectado.

Con referencia a Otros Ingresos estipulados en el PGN 2020, los mismos se encuentran al nivel del 3,8% del PIB de ese año. Para los siguientes años se prevé una reducción anual de 0,1 puntos porcentuales explicada

por el menor incremento de los ingresos provenientes de las entidades binacionales comparado con el crecimiento de la economía.

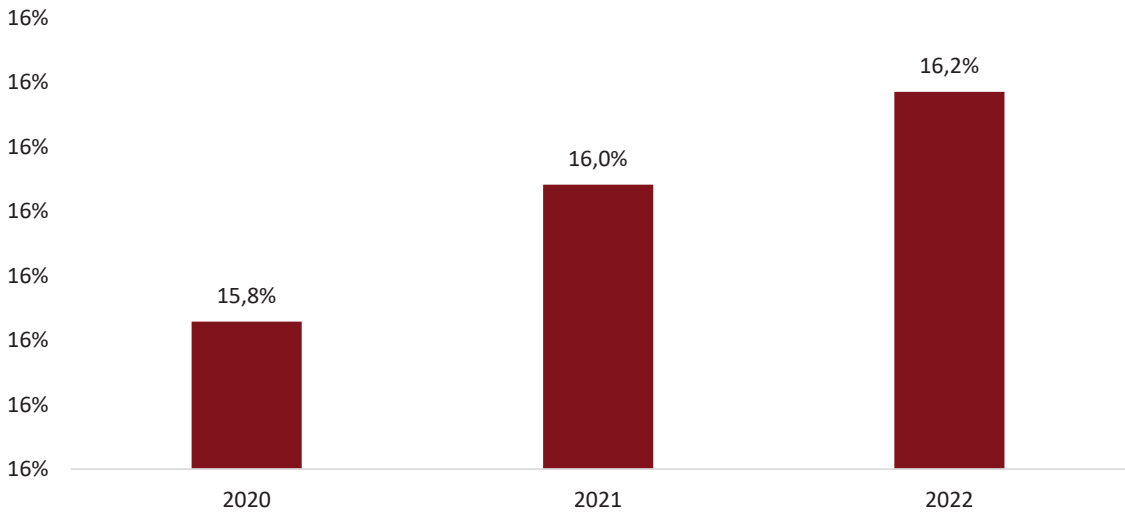
En el gráfico siguiente se observan, en porcentaje del producto interno bruto, los recursos establecidos para la Administración Central (Gobierno Central Presupuestario) en el Proyecto del PGN 2019, y las estimaciones de recursos para los años 2021-2022:

Gráfico Nº 3.2.1.1.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Ingreso Presupuestado

PGN 2020 y Proyección 2021-2022

(En % del PIB)



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

3.2.1.2 Proyección de gastos

El proyecto de ley del presupuesto 2020 del Poder Ejecutivo asigna a la Administración Central un gasto total de G. 38.098,5 mil millones, que representa el 14,5% del PIB. Estos gastos se incrementarían para el año 2021 a una tasa nominal del 8,3% con lo que el gasto pasaría a representar el 14,6% del PIB. Para el año 2022 se espera que los mismos se incrementen a una tasa del 7,1% nominal, con lo que los gastos se mantendrían como porcentaje del PIB.

En cuanto a la composición del gasto, se evidencia la mayoritaria participación de la *remuneración a los empleados*. En el PGN 2020 representa el 6,9% del PIB y se mantendría a ese mismo nivel en 2021, esto se explica conforme a la vigencia del acuerdo con el sector docente por el cual se le otorgan incrementos salariales. Una vez finalizado este acuerdo, se prevé una reducción de las remuneraciones personales en 0,1 puntos porcentuales del producto, bajando al 6,8% del PIB en 2022.

El pago de intereses de la deuda pública programado en el Proyecto del Ejecutivo 2020 representa el 0,9% del PIB y se espera que aumente en los años sucesivos alcanzando el 1,0% del PIB en 2022. Este incremento de los intereses guarda relación con las proyecciones de la deuda pública para el periodo considerado.

El gasto programado para donaciones en el PGN 2020 representa el 1,8% del PIB, que se mantendría en el mismo nivel hasta el 2022 pero con un menor crecimiento en cada año. Esta tendencia guarda estrecha relación con los ingresos esperados en concepto de regalías y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales.

Las prestaciones sociales presentan una tendencia creciente a lo largo del periodo considerado. Para el PGN 2020 representan el 2,6% del PIB y se mantendrían a ese nivel hasta el año 2022, creciendo a una tasa nominal del 8,5%. Este incremento se debería principalmente a la mayor incorporación de jubilados y pensionados contributivos, así como los beneficiarios de los programas de asistencia social.

Los gastos que mantendrían igual participación en términos del PIB en cada año considerado son los de Otros Gastos y Uso de Bienes y Servicios, que representarían el 0,8% y el 1,5%, respectivamente.

Cuadro N º 3.2.1.2.1

Gobierno Central Presupuestario - Gastos del Programa Financiero 2020 - 2022

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

Conceptos	PGN 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	**38.098,5**	**14,5%**	**41.279,6**	**14,6%**	**44.211,1**	**14,6%**
Remuneración a los empleados	18.240,2	6,9%	19.608,3	6,9%	20.767,8	6,8%
Uso de bienes y servicios	3.881,7	1,5%	4.172,8	1,5%	4.485,8	1,5%
Intereses	2.376,8	0,9%	2.766,4	1,0%	3.118,6	1,0%
Donaciones	4.665,7	1,8%	5.057,4	1,8%	5.362,6	1,8%
Prestaciones sociales	6.789,8	2,6%	7.369,6	2,6%	7.998,2	2,6%
Otros gastos	2.144,2	0,8%	2.305,0	0,8%	2.477,9	0,8%

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

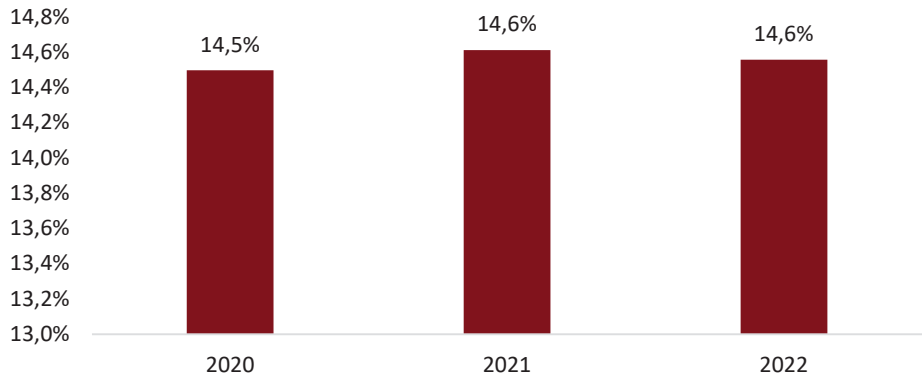
En el siguiente gráfico puede apreciarse el nivel gasto total para el PGN 2020 y las estimaciones para los años 2021-2022 como % del PIB:

Gráfico Nº 3.2.1.2.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Gasto Presupuestado

PGN 2020 y Proyección 2021-2022

(En % del PIB)



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

3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

En el Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2020, se establece un déficit de 1,5% del PIB para el Gobierno Central Presupuestario (Administración Central). El déficit se reduciría a 0,9% del PIB en el 2021, y se estima que para el año 2022 sería de 0,6% del PIB. Con esto se proyecta un déficit promedio del 1,0% en los tres años considerados.

Cuadro N º 3.2.1.3.1

Gobierno Central Presupuestario - Programa Financiero 2020 - 2022 - Partidas de Resultado

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	PGN 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	**3.498,0**	**1,3%**	**4.037,2**	**1,4%**	**4.942,8**	**1,6%**
Adquisición Neta de Activos no Financieros	**7.539,0**	**2,9%**	**6.708,3**	**2,4%**	**6.903,3**	**2,3%**
Préstamo neto / endeudamiento neto	**(4.040,9)**	**-1,5%**	**(2.671,1)**	**-0,9%**	**(1.960,4)**	**-0,6%**

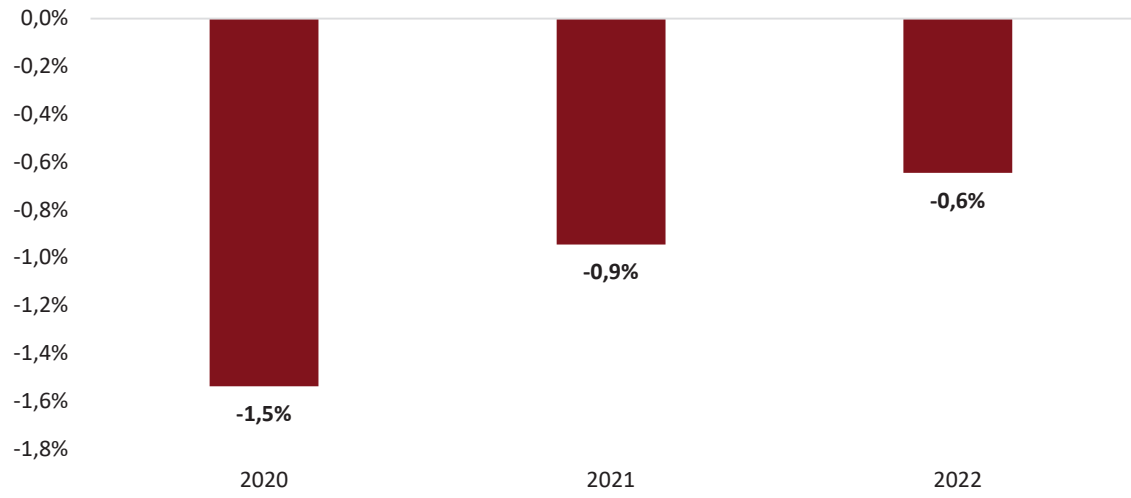
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

De manera gráfica, se presenta a continuación el déficit del Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo para el año 2020 y las proyecciones de resultado para los años 2021-2022:

Gráfico Nº 3.2.1.3.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Resultado Fiscal

PGN 2019 y Proyección 2020-2022 (% del PIB)



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

3.2.2 El Programa financiero del Gobierno General y Sector Público 2020-2022

La programación financiera para el Gobierno General en el periodo 2020-2022, muestra las mismas tendencias que se presentan en el Gobierno Central Presupuestario. Con ingresos totales que se incrementan y gastos que mantienen prácticamente el mismo nivel, se observa una mejora del Balance Operativo Neto o Resultado Operativo. Junto con el nivel esperado de inversiones físicas, se determina un déficit fiscal que disminuye a lo largo del periodo. Inicialmente, en el proyecto del Ejecutivo para el año 2020 se determina un déficit del 1,4% del PIB, disminuyendo progresivamente hasta llegar a un déficit de 0,6% del PIB en 2022.

Cuadro N º 3.2.2.1

Gobierno General - Programa Financiero 2020 - 2022

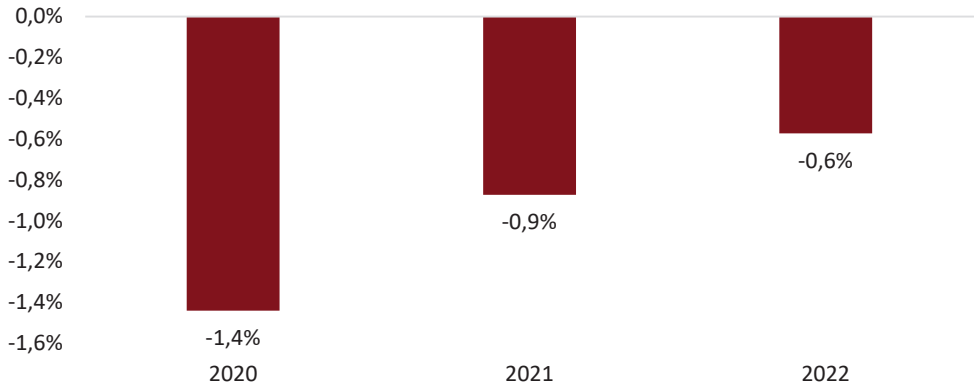
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	Como % del PIB
Ingresos Totales	**50.894,9**	**19,4%**	**55.241,8**	**19,6%**	**59.823,3**	**19,7%**
Gastos Totales	**45.852,7**	**17,4%**	**49.615,4**	**17,6%**	**53.172,0**	**17,5%**
Balance Operativo Neto	**5.042,2**	**1,9%**	**5.626,4**	**2,0%**	**6.651,2**	**2,2%**
Adquisición Neta de Activos No Financieros	**8.825,1**	**3,4%**	**8.090,9**	**2,9%**	**8.389,6**	**2,8%**
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	**(3.782,9)**	**-1,4%**	**(2.464,6)**	**-0,9%**	**(1.738,4)**	**-0,6%**

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

En el siguiente gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, se observan el déficit del PGN 2020 para el Gobierno General y las proyecciones para el mismo nivel de gobierno en los años 2021-2022:

Gráfico Nº 3.2.2.1
Gobierno General - Evolución del Resultado Fiscal
PGN 2020 y Proyección 2021-2022 (% del PIB)



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

La programación financiera para el Sector Público en el periodo 2020-2022 muestra igual tendencia a la del Gobierno General. En el proyecto del Poder Ejecutivo para el año 2020 se obtiene un déficit del 0,9% del PIB, que para el año 2021 se reduciría a un déficit del 0,4% del PIB. Finalmente, el déficit volvería a reducirse en 2022 alcanzando el 0,1% del PIB.

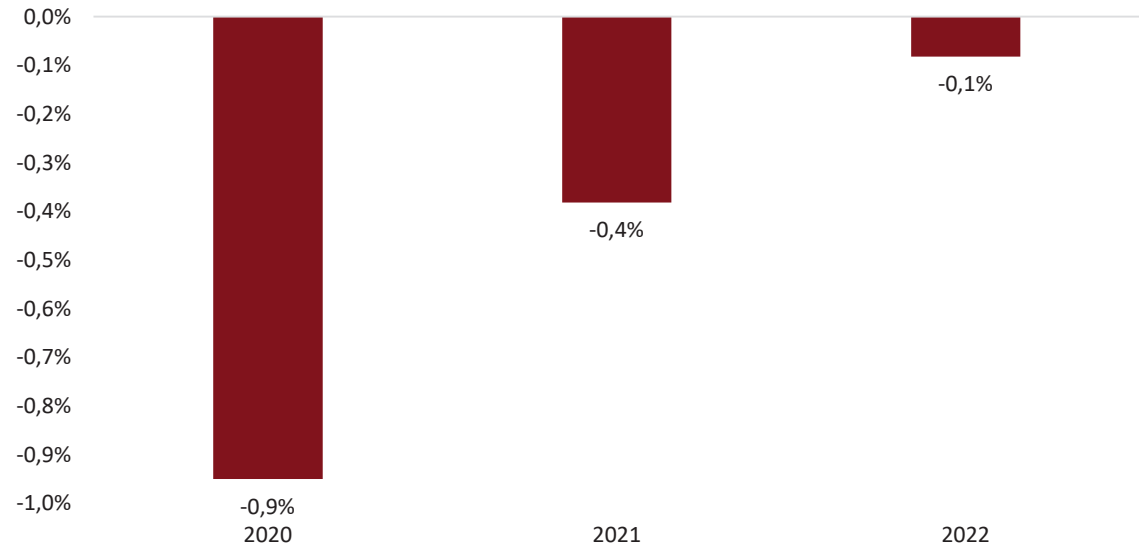
Cuadro N º 3.2.2.2
Sector Público - Programa Financiero 2020 - 2022
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	Como % del PIB
Ingresos Totales	68.690,2	26,1%	74.373,8	26,3%	80.390,1	26,5%
Gastos Totales	59.189,6	22,5%	63.952,6	22,6%	68.584,5	22,6%
Balance Operativo Neto	9.500,7	3,6%	10.421,2	3,7%	11.805,7	3,9%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	11.996,2	4,6%	11.499,9	4,1%	12.054,2	4,0%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(2.495,5)	-0,9%	(1.078,7)	-0,4%	(248,5)	-0,1%

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

Se presenta a continuación un gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, que muestra la evolución del déficit para el Sector Público, partiendo del resultado obtenido en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo para el año 2020 y las proyecciones para los años 2021-2022:

Gráfico Nº 3.2.2.2
Sector Público - Evolución del Resultado Fiscal
PGN 2020 y Proyección 2021-2022 (% 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 2019 por un monto USD 500 millones, la relación Deuda/PIB de la Administración Central a junio de 2019 alcanzó el 18,5%[12]. En el escenario base, se proyecta un crecimiento del PIB de 1,5% al cierre del 2019, mientras que para el 2020 se espera un crecimiento de 4% y para los próximos años se pronostica un crecimiento promedio anual moderado de 3,8%. La tasa de interés doméstica se mantiene constante y corresponde al promedio de las tasas de corte de colocación de los Bonos del Tesoro del mes de julio de 2019. Cabe mencionar que en el escenario base, no se considera el mayor déficit fiscal estimado para el cierre del 2019, ya que dicho déficit está explicado por la caída de los ingresos tributarios y la reducción del resultado operativo que no necesariamente implica un mayor nivel de deuda para la Administración Central. Adicionalmente, si bien se podría dar un leve aumento del ratio Deuda/PIB como efecto de un menor crecimiento del PIB, manteniendo el mismo monto de deuda pública estimada para el cierre del 2019, los resultados y conclusiones sobre la evolución de la deuda en el escenario presentado, no sufren cambios a considerar.

En lo que respecta, a la evolución de la tasa de depreciación de la moneda nacional, se estima que la misma se mantenga alrededor de 2,0% a lo largo del periodo estudiado. Es importante resaltar, que su estabilidad

[12] PIB año base 2014

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.

El resultado fiscal primario surge de las proyecciones de ingresos y gastos públicos (estimación de ejecución de gastos). La tasa de inflación se mantiene constante y acorde a la meta de inflación del Banco Central del Paraguay (BCP) y para la tasa de interés del endeudamiento externo (en moneda extranjera) se utiliza el rendimiento promedio de los Bonos Soberanos al mes de julio de 2019, correspondiente a la Administración Central.

Cuadro Nº 3.3.1
Evolución del ratio Deuda / PIB de la Administración Central
Escenario Base

Línea Base	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Crecimiento Real PIB	4,0%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Tasa de Interés Doméstica	7,4%	7,4%	7,4%	7,4%	7,4%	7,4%	7,4%
Tasa de Depreciación de la moneda	2,7%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Déficit Primario(*)	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
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	**19,7%**	**19,8%**	**20,0%**	**20,1%**	**20,2%**	**20,3%**	**20,4%**

Fuente: Ministerio de Hacienda./(*) 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 igual a 20%, 10% y 5% para los años 2020, 2021 y 2022 respectivamente, para luego volver a su tendencia normal.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al (-1,5%) para el año 2020 y de 0% para el año 2021, para luego volver a recuperarse lentamente.

Escenarios 3 y 4: Aumento de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) igual a 9% para el año 2020 y una reducción de la tasa a 8,5% para el 2021; y, un aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) a 6,3% para el 2020 y a 5% para el 2021.

Escenario 5: Se supone un incremento del déficit primario de la Administración Central igual a 1,5% para el año 2020 y de 1% para el 2021 para luego converger nuevamente a su senda.

Cuadro Nº 3.3.2
Simulación de Escenarios al modelo de Deuda
(Modelo Endógeno)

Modelo Endógeno de Deuda Simulación			
Escenarios	**2020**	**2021**	**2022**
Depreciación de la moneda	20,0%	10,0%	5,0%
Crecimiento del PIB	-2,0%	0%	1,0%
Tasa de Interés Externa	6,3%	5%	-
Tasa de Interés Doméstica	9,0%	8,5%	-
Déficit Primario (*)	-1,5%	-1,0%	
Año de Inicio	2020	-	-

Fuente: Ministerio de Hacienda./(*) Administración Central

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 la depreciación del tipo de cambio. Al respecto, la depreciación del tipo de cambio de 20% produce un incremento de la deuda de 2,7% en relación al escenario base. Asimismo, una depreciación del 10% para el 2021 y de 5% para el 2022 eleva los ratios de deuda en aproximadamente 4,5% en promedio entre el 2021 al 2026.

Por otro lado, una desaceleración de la economía traería consigo un incremento de ratio de Deuda/PIB en torno al 20,8% y 22,8% en el periodo estudiado. Una caída del producto puede ser caracterizada por una creciente tasa de interés que lleva a la reducción de la acumulación de capital.

Un incremento de las tasas de interés doméstica y externa hará que la deuda fluctúe entre 20,0% y 20,9% del PIB entre los años 2020 y 2026. Por otra parte, un aumento del déficit fiscal traería aparejado un incremento del nivel de endeudamiento del 20,6% al 21,8% en el período comprendido entre el 2017 y el 2020.

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 2021 en niveles superiores al 28% del PIB. Es importante enfatizar que este es un escenario de estrés, donde se combinan varios choques negativos, con una probabilidad conjunta de ocurrencia simultánea muy baja.

Cuadro Nº 3.3.3
Evolución del ratio de Deuda / PIB de la Administración Central
Escenarios con perturbaciones

Deuda/PIB ratio con perturbaciones	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Escenario 1: Depreciación	22,4%	24,0%	24,7%	24,7%	24,8%	24,8%	24,9%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	20,8%	21,8%	22,5%	22,5%	22,6%	22,7%	22,8%
Escenario 3: Tasa de Interés ajustada por la inflación	20,0%	20,4%	20,5%	20,6%	20,7%	20,8%	20,9%
Escenario 4: Déficit Primario (*)	20,6%	21,4%	21,5%	21,6%	21,6%	21,7%	21,8%
Escenario 5: Choques combinados	**25,1%**	**28,7%**	**30,3%**	**30,2%**	**30,2%**	**30,2%**	**30,2%**

Fuente: Ministerio de Hacienda./(*) Administración Central

IV. Otros temas de Interés

4.1 Política económica y fiscal: Dinamizar la economía, fortalecer el capital humano y el ahorro nacional

En las secciones anteriores se presentaron las evidencias de los riesgos externos y exógenos que la economía paraguaya enfrenta, riesgos que de materializarse tendrían impacto más allá del control de las políticas públicas, que pueden tener un impacto significativo.

El conjunto de políticas macroeconómicas de la República del Paraguay ha permitido preservar la solvencia financiera, a la vez que ha contenido los impactos adversos del contexto externo sobre la economía nacional. Una política monetaria de metas de inflación con una institucionalidad sólida e independiente, que ha preservado la estabilidad de precios, una política cambiaria con un tipo de cambio flexible para acomodar los choques externos, y unas reglas fiscales de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), claramente comprometidas y cumplidas.

La situación económica adversa combina factores coyunturales y estructurales. Por este motivo, la política económica se ha concentrado en el objetivo de dinamizar la economía con la ejecución de los planes de inversión y otras medidas, con el compromiso asumido de las “Acciones Inmediatas para Fortalecer la Inversión, el Empleo y la Ayuda Social”, anunciadas al inicio de junio de 2019.

Las acciones se agruparon en tres pilares. En el pilar de Aceleración de Inversiones se prevé agilizar el plan de infraestructura pública por un valor de US$ 1100 millones, buscando sostener la generación de 50.000 empleos. En el pilar de Protección Social hay transferencias extraordinarias, con implementos para la producción de la agricultura familiar, bonos alimentarios, viviendas sociales y otros que sumarían US$ 100 millones. Y finalmente en el pilar de Apoyo a la Producción y al Comercio se tiene recursos para el refinanciamiento y financiamiento de créditos por US$ 250 millones, así como medidas de reducción de costos para el comercio fronterizo.

En ese sentido, se han tomado medidas en materia de política arancelaria, rebalanceando los aranceles de manera a fortalecer la competitividad. Esto incorporó la actualización de las listas de bienes comerciados en el Régimen de Turismo, la reducción temporal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 1,5% al 1%, la incorporación de la elevación del cupo de compra en frontera adoptada en conjunto por el Mercosur, así como la baja temporal general de aranceles hasta 0% para los bienes de capital no producidos en el territorio nacional.

Estas medidas coinciden con el histórico Acuerdo del Mercosur con la Unión Europea (UE). El acuerdo abre oportunidades de integración comercial y económica con los países europeos, lo cual será un foco de ocupación de la política pública, lo cual buscará potenciarse con la firma de los Acuerdos para evitar la doble imposición con la mayor cantidad de países.

Las Acciones Inmediatas resultarán en una postura fiscal más expansiva con la ejecución de las inversiones, lo que devuelva la dinámica a corto plazo a nuestra economía y permitirá consolidar el crecimiento hacia el 2020.

Dado que el ciclo de bajas tasas de interés internacionales –que continuará durante el 2020 y posiblemente más adelante- es razonable seguir aprovechando las oportunidades de financiamiento externo, siempre dentro de los límites de lo que nuestra recaudación lo permita –en cuanto al pago de intereses- como dentro del marco de la LRF. Lo anterior permitirá mantener el impulso de las obras públicas.

Al mismo tiempo se seguirá buscando mejorar el efecto de las políticas públicas y presupuestarias, para lo cual el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el ejercicio 2020 se ha construido siguiendo la metodología del presupuesto por resultados. El PGN 2020 será el último donde se discutirá de los cambios presupuestarios en el margen, para ir instalando y cambiando el foco del análisis hacia los resultados de los programas de gasto e inversiones.

Todo esto se enmarca en la política fiscal para el desarrollo. El objetivo de la política económica y fiscal, más allá de la política coyuntural, busca enfocarse en las políticas estructurales, en los cambios que requiere nuestra economía para generar nuevos motores de crecimiento y desarrollo con equidad.

En ese sentido, esta política fiscal para el desarrollo se concentrará principalmente en elevar el capital humano, y en particular en subir la asignación de recursos para mejorar el sistema público de salud y educación, ampliando su calidad y cobertura de forma sostenida. Entre otros aspectos, este énfasis se observará en la priorización de acciones tendientes a un sistema efectivo de unidades de salud familiar ampliado y la implementación de las reformas del proceso de transformación educativa.

Se buscará movilizar más recursos hacia la educación y la salud con la racionalización del gasto público, los ahorros en las compras públicas, una nueva matriz presupuestaria enfocada en resultados, la reducción de la elusión y evasión de impuestos, y una mayor equidad del sistema tributario.

La política tributaria seguirá buscando la mejora de la eficiencia recaudadora, la reducción de la evasión y por supuesto constituirse en un instrumento de fiscalidad para el desarrollo, que genere nuevos recursos con equidad para el sostenimiento de los programas públicos prioritarios.

La propuesta de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario, recientemente promulgada, permitirá ampliar la recaudación con un mayor énfasis en los impuestos directos, un mejor control y un tratamiento más justo de ciertas deducciones, al tiempo que se profundizará la justicia tributaria.

El nuevo marco legal tributario, concebido con dos años previos de estudios técnicos de la Subsecretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda y el apoyo de organismos multilaterales, establece un nuevo sistema tributario que fortalecerá la competitividad, formalizando y apoyando a las micro y pequeñas empresas, y fortaleciendo a las familias de ingresos medios.

Con la nueva fiscalidad en materia tributaria y el énfasis en una política fiscal para el desarrollo, se avanzará gradualmente hacia una mayor progresividad del sistema fiscal, puesto que los principales beneficiarios de estos servicios son los estratos sociales de ingresos medios y bajos. En el ámbito tributario eso será así puesto que se recaudará más mediante impuestos directos, de acuerdo con la capacidad contributiva de las personas; y, blindar por ley los recursos adicionales para que vayan solo y exclusivamente a la educación y la salud.

Más y mejor educación y salud elevarán el capital humano, lo que se sabe es uno de los determinantes fundamentales del crecimiento, con lo cual se conseguirá impulsar el crecimiento potencial y el desarrollo del Paraguay.

Asimismo, en el ámbito fiscal se pretende avanzar en una propuesta de reforma integral de la seguridad social, particularmente del sistema de jubilaciones y pensiones públicas.

También se impulsa la aprobación de los proyectos de mejora del clima de negocios y avanzar en la implementación de la agenda digital.

4.1.1 Hacia un plan fiscal que fomente el ahorro

Como se ha descripto previamente, la coyuntura económica ha resultado en una significativa menor recaudación tributaria, comparada con las proyecciones iniciales del 2019. Y dado los planes de gasto hay un riesgo alto de registrar un déficit fiscal superior al 1,5% del PIB en el 2019. En el contexto de bajo crecimiento es prioritario mantener la inversión pública, por lo que es necesario superar transitoriamente el tope del déficit fiscal del 1,5% del PIB de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

Es el momento de solicitar la excepción establecida y acotada por la misma LRF en su Art. 11, lo que estará plenamente justificado en la situación de la recaudación, justificado en que se trata de un déficit fiscal totalmente explicado por inversiones, que son obras en ejecución con pleno financiamiento.

En última instancia se utilizará una cláusula de excepción prevista en la misma LRF, lo que le daría consistencia a la política fiscal, puesto que las reglas para la conducción de la política económica, en este caso las reglas fiscales, deben asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo, pero a la vez ser coherentes con la coyuntura económica. Mantener el impulso fiscal mediante la aprobación con carácter transitorio o temporal de un déficit mayor terminará fortaleciendo la institucionalidad fiscal.

La propuesta sería acompañada con el compromiso de reducir gradualmente el déficit fiscal en los próximos años. Se trataría de una trayectoria de resultados fiscales de mediano plazo que gradualmente converja hacia un resultado sostenible a largo plazo. Ese resultado sostenible de largo plazo que aseguraría mantener la solvencia fiscal a mediano plazo no requeriría necesariamente un equilibrio fiscal, sino un déficit algo menor al 1,5%, dada la perspectiva de crecimiento económico de Paraguay seguiría siendo superior a las tasas de interés de la deuda.

De la literatura económica se sabe que el ahorro público es importante para el ahorro nacional y este último importante para el crecimiento económico. Entonces, para elevar el ahorro público es necesario reducir el déficit fiscal, lo que a mediano plazo resultará en mayor cobertura de recursos ordinarios para el sostenimiento de la inversión pública y los demás gastos de capital, todo lo cual resultará en un mayor crecimiento económico.

La estrategia para generar mayor ahorro público también se complementará con otras acciones como la mejora del sistema de compras públicas, la revisión de las estructuras de las instituciones públicas, un mejor control de la eficiencia del gasto público con el presupuesto por resultados, así como con la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones de la Caja Fiscal.

4.1.2 Modernización Tributaria

Antecedentes.

La vigente Ley Tributaria, la Ley N° 125/91 cuenta con más de 27 años de vigencia y a través del tiempo ha sufrido modificaciones y ampliaciones legales que fueron reglamentadas a lo largo de este tiempo por numerosas disposiciones administrativas. Es por este motivo que era necesaria su ordenamiento, simplificación y actualización, conforme a una visión país más competitivo, moderno y justo.

El Ministerio de Hacienda (MH), a través de la Subsecretaría de Estado de Economía en octubre del 2016, durante las reuniones de otoño del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), solicito la asistencia técnica de estos organismos para realizar un análisis del sistema tributario y evaluar posibles cambios en el mismo. A mediados del 2017, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un Proyecto de Cooperación Técnica (PR-T1238) de Apoyo a la Política Macrofiscal, en el que uno de los objetivos del programa era realizar una propuesta de alternativas de cambios en el sistema tributario nacional y la correspondiente estimación del impacto macrofiscal.

Como parte de esta Cooperación Técnica (CT) del BID, a comienzos del 2018 el Consultor Daniel Artana (Economista Jefe de FIEL) se reunió con autoridades y el equipo técnico del MH, de manera a realizar un estudio previo del sistema tributario nacional. En abril de ese año, el Consultor presentó el Informe "*Análisis del Sistema Tributario de Paraguay y Sugerencias de Reforma*". Este informe fue uno de los principales insumos en el cual el equipo técnico del MH (conformado por técnicos de la Secretaria de Estado de Economía y la Subsecretaria de Estado de Tributación) se basó para elaborar un proyecto de ley para modificar el sistema tributario nacional.

Este primer borrador fue evaluado primeramente en conjunto con el Consultor Artana, el Sr. Alberto Barreix (experto tributario del BID) y el Dr. Leonardo Costas (Consultor Tributario). Posteriormente, en respuesta a la solicitud que había realizado el MH, una misión de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Publicas (FAD por sus siglas en inglés) del FMI, visito Asunción del 18 de junio al 3 de julio de 2018, para analizar la reforma tributaria. La misión estuvo integrada por los Sres. Roberto Schatan (jefe de misión) del FAD, Ricardo Varsano y Ricardo Villalobos, asesores externos. Como resultado de esta misión, el FAD presento el Informe "*Paraguay, la siguiente reforma tributaria*".

A comienzos de julio, el equipo técnico del MH finalizó el borrador del Proyecto de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional. La modernización y simplificación del sistema tributario debía ser encarada de una manera amplia e integrada entre los sectores públicos y privados. Por este motivo, el 4 julio del 2018, mediante la Resolución MH N° 231/18 se creó una Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET), integrada por representantes especializados del sector público y privado, expertos nacionales e internacionales y exministros de Hacienda. La CTET estaba encargada de presentar una propuesta de modernización y simplificación del régimen tributario nacional.

Durante los meses de julio y agosto del 2018, la CTET llevo adelante una serie de reuniones de discusión técnica de manera a analizar el sistema impositivo vigente y realizar recomendaciones para modernizarlo y simplificarlo. Durante dichas reuniones, se realizó una revisión exhaustiva del sistema tributario nacional con el propósito de construir la visión general de una propuesta de modernización del mismo. En particular, tomando en cuenta el estado del arte de la tributación y consideración de las mejores prácticas en materia tributaria.

A comienzos de septiembre del 2018, la CTET entregó sus recomendaciones generales. La CTET llegó a la conclusión de que era urgente modernizar y simplificar el sistema tributario nacional, para lograr una mayor recaudación mediante los impuestos directos, con mayor equidad y progresividad, sugiriendo evitar subas de tasas impositivas en una primera etapa, pero sí con ajustes necesarios de los impuestos actuales. Asimismo, sugirieron establecer un mecanismo de blindaje para la eventual recaudación adicional, al tiempo de instar al cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de transparencia internacional y de luchar contra la evasión y elusión fiscal.

A los efectos de continuar con el análisis, discusión y debate participativo entre los sectores públicos y privados y con el objeto de avanzar en la modernización y simplificación del sistema tributario nacional, mediante la Resolución MH N° 137 del 4 de noviembre del 2018, se actualizó la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET). Además de los integrantes iniciales de la CTET, también integraban la comisión representante de los gremios y de la sociedad civil.

La CTET se reunió desde noviembre 2018 al mes de abril del 2019, se realizaron más de 20 reuniones con los representantes técnicos de la CTET y el equipo técnico del MH. Como resultado de estas reuniones, se llegaron a importantes consensos para presentar una propuesta de Modernización y Simplificación del Régimen Tributario Nacional.

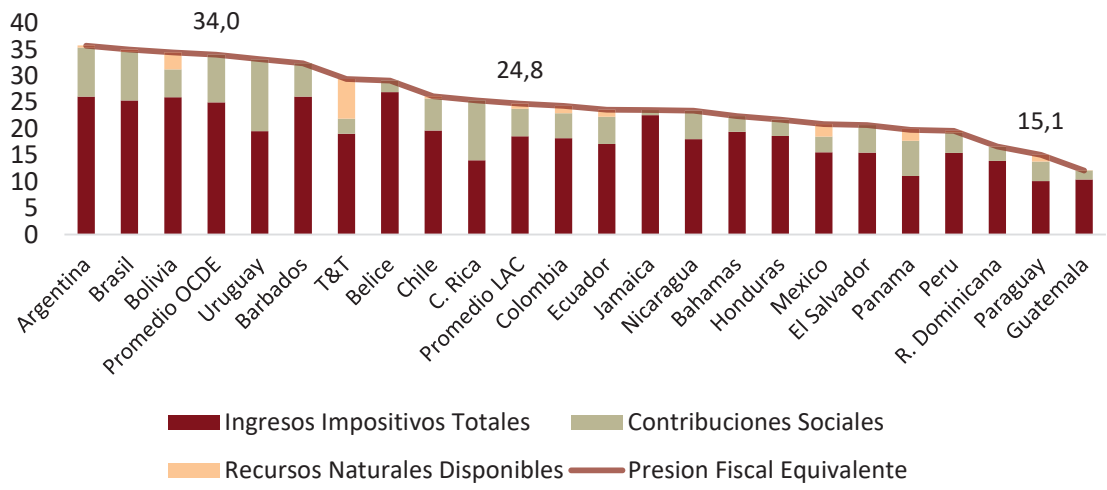
Finalmente, a través del Mensaje N° 188 del 9 mayo del 2018, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso Nacional, el Proyecto de "Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional". El referido proyecto de ley fue aprobado por la Honorable Cámara de Senadores en la sesión del 19 de junio del corriente año. El mismo fue aprobado sin cambios estructurales, manteniéndose lo presentado por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, la Honorable Cámara de Diputados, en su sesión del 10 de julio del corriente año aprobó con modificaciones el proyecto de ley. Las principales modificaciones introducidas guardan relación con las tasas máximas de ciertos bienes dentro del Impuesto Selectivo al Consumo. El proyecto de ley fue sancionado el 12 de septiembre por la Honorable Cámara de Senadores. Posteriormente, el 25 de septiembre el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 6.380/2019 "De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional".

4.1.2.1 El Sistema Tributario Actual

El sistema tributario paraguayo está caracterizado por tener una de las presiones tributarias más bajas de la región. Si observamos la recaudación impositiva, está situada en 10,2% del PIB mientras que el promedio de la región es de 18,6%, ver gráfico 4.1.2.1.1. Al incluir también lo ingresos de las contribuciones sociales y los royalties de las binacionales, la presión fiscal equivalente se sitúa en un 15,1% del PIB, mientras que en la región es del 24,8% del PIB. Esta reducida presión puede ser una ventaja siempre que los recursos recaudados sean suficientes para financiar los gastos públicos más relevantes y de mayor calidad. Sin embargo, puede convertirse en un riesgo si la carga fiscal recae principalmente en los estratos de menores recursos y además no cubren las necesidades básicas de una sociedad moderna.

Gráfico Nº 4.1.2.1.1

Composición de la Presión Fiscal Equivalente en América Latina 2015

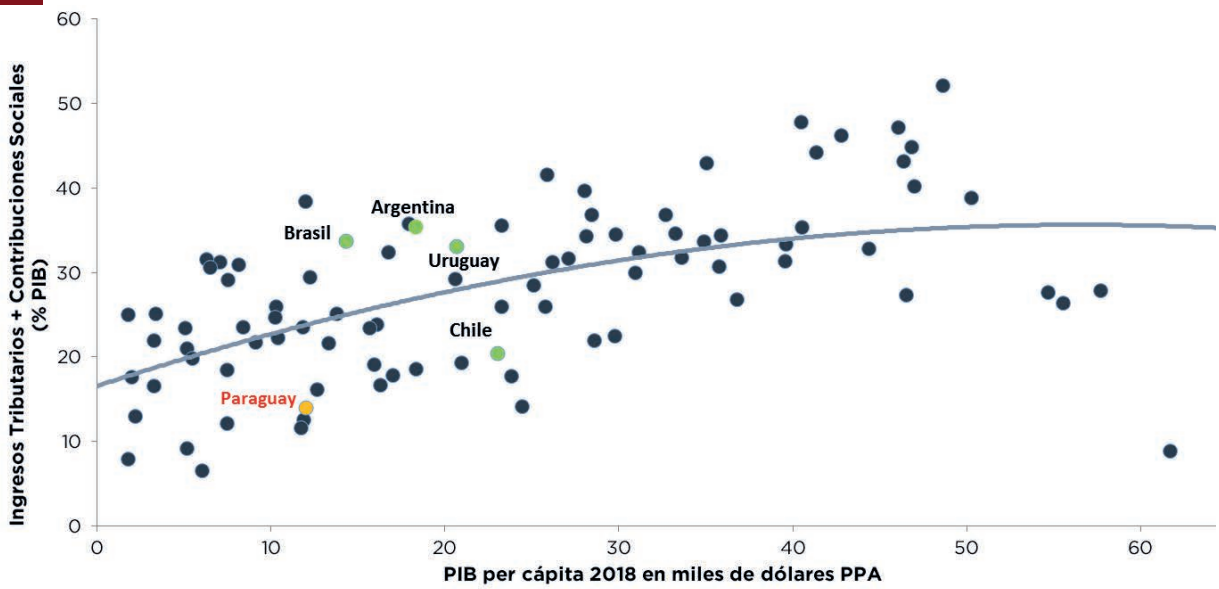


Fuente: CIAT. Los datos corresponden al sector público consolidado.

En el gráfico 4.1.2.1.2 se compara los ingresos fiscales (tributarios más contribución a la seguridad social) del Paraguay con el resto del mundo. Se puede observar que existe una relación positiva entre el nivel de desarrollo y los ingresos del Gobierno General. Dado el nivel de desarrollo del Paraguay, se puede inferir que existe un margen para aumentar los ingresos del gobierno, sin que esto afecte negativamente a la eficiencia económica.

Gráfico Nº 4.1.2.1.2

Ingresos de Gobierno General y nivel de desarrollo



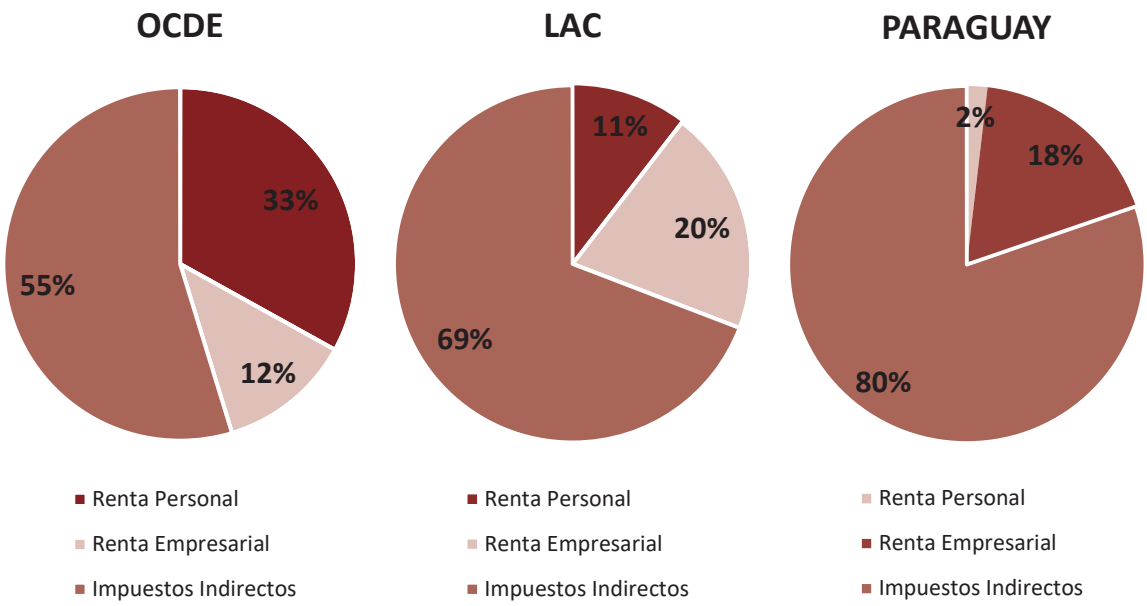
La recaudación del sistema tributario paraguayo está concentrada en los impuestos indirectos como son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), representando estos el 80% del

total de la recaudación y el restante 20% correspondiendo a Impuestos Directos (gráfico 4.1.2.1.3). Esto denota un sistema altamente regresivo donde la mayor parte de la carga fiscal recae sobre las personas de menores recursos.

Comparando con la participación promedio de los impuestos indirectos en los países de América Latina se puede observar que la concentración en el sistema tributario paraguayo es más alta, a pesar que la mayoría de países de la región también poseen recaudación basada en impuestos indirectos. En promedio, los sistemas tributarios en América Latina recaudan cerca del 69% en impuestos indirectos. En los países de la OCDE en cambio la recaudación se encuentra equilibrada entre los impuestos directos e indirectos

Gráfico Nº 4.1.2.1.3

Participación Promedio de Impuestos Directos e Indirectos



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Los Impuestos a la Renta

IRACIS e IRAGRO: inequidad tributaria que distorsiona las decisiones de negocios

El actual régimen de impuesto a la renta a las actividades empresariales tiene ciertas deficiencias que hacen al sistema poco efectivo. La segmentación del impuesto a la renta empresarial en el sector agropecuario (IRAGRO) y el sector no agropecuario (IRACIS) distorsionan las decisiones de negocios. Las diferencias más resaltantes entre ambos esquemas impositivos son que se permite el arrastre de pérdidas en IRAGRO, pero

no se permite en el IRACIS. Además, la distribución de dividendos o utilidades están gravadas con una tasa adicional del 5% sólo para las actividades no agropecuarias. Este trato desigual en las actividades económicas se contradice con el objetivo de equidad tributaria.

Cuadro Nº 4.1.2.1.1
Carga Fiscal Efectiva sobre las Utilidades Distribuidas de las Empresas

Actividad Económica	Residente		No Residente	
	Persona física	Persona Jurídica*	Persona física	Persona Jurídica
Agropecuario	14.5	14.5	23.5	23.5
No Agropecuario	18.8	14.5	27.3	27.3

* La tasa adicional por distribución de utilidades a otras empresas es piramidal, es decir, los dividendos percibidos por personas jurídicas no obtienen crédito por el 5% pagado por la entidad que distribuye los dividendos. Por lo tanto, la tasa efectiva puede ser mucho mayor.

Fuente: Ministerio de Hacienda

Si bien ambos impuestos cuentan con la misma tasa del 10%, la carga fiscal efectiva a la utilidad de la empresa es dispersa y toma valores en el intervalo 14,5% y 27,3% (Cuadro 4.1.2.1.1). Si las utilidades son distribuidas se les debe agregar una tasa del 5% a la tasa del IRACIS solo para las actividades no agropecuarias, sin importar si son personas físicas o personas jurídicas. Además, si el accionista es residente en el extranjero se le debe agregar una retención del 15% sin importar si la empresa es agropecuaria o no. Si el accionista es una persona física residente en el país, debe pagar un 10% adicional pero solo se le aplica al 50% de los dividendos percibidos.

El sistema de impuestos a la renta de actividades económicas y a la renta de las personas, no está adecuadamente integrado de manera a permitir un efectivo control del circuito de las rentas. Esto significa que puede haber rentas que actualmente no tributen de acuerdo al criterio de justicia o equidad. La falta de control sobre ciertos gastos o el diferente tratamiento a los dividendos entre el IRAGRO e IRACIS, resultan en esa inadecuada integración.

Un IRP no recaudador y no progresivo

Actualmente el Impuesto a la Renta Personal (IRP) tiene una recaudación muy por debajo del promedio de la región. De acuerdo con la información proporcionada por la OCDE y el CIAT en el 2017, el promedio de recaudación en América Latina es del 1,7% del PIB y el promedio entre los países de la OCDE es del 8,2% del PIB, en cambio la recaudación en el Paraguay por este impuesto solo alcanzo el 0,1% del PIB. Esta baja recaudación se debe al mal diseño del impuesto y a las bajas tasas impositivas características del sistema tributario paraguayo.

El IRP cuenta con una ineficiencia a la hora de aplicación de las tasas impositivas del 8% y 10%, el sistema actual grava de manera absoluta los ingresos brutos de los individuos en lugar de hacerlo por tramos, siendo esta ultima la forma de aplicación utilizadas en las demás economías.

A modo de ejemplo, si el límite en el ingreso bruto para el cambio de tasa es ₲ 244 millones, un contribuyente con ingresos anuales igual a ₲ 244 millones, pero con una renta neta de ₲ 100 millones, es decir, pudo deducir sus gastos en ₲ 144 millones, deberá pagar por IRP ₲ 8 millones (tasa de 8%). Sin embargo, si el mismo contribuyente logra aumentar sus ingresos en un millón de guaraníes y además lograse deducir ese monto adicional, sus ingresos brutos superan el límite fijado y la tasa que se le aplica es del 10% sobre la misma renta neta de ₲ 100 millones, por lo tanto, deberá pagar ₲ 10 millones.

En resumen, un contribuyente que se encuentra en el límite del cambio de tasas, si logra aumentar su ingreso anual en un millón, deberá pagar dos millones adicionales, esto desalienta al contribuyente a generar ese ingreso adicional (ver Cuadro N° 4.1.2.1.2).

Cuadro Nº 4.1.2.1.2
Ejemplo de Ineficiente Diseño de Tasas Progresivas en IRP Vigente

	Contribuyente		
Concepto	**A**	**B**	**Diferencia**
Ingresos Gravados	244.000.000	245.000.000	1.000.000
Renta Neta	100.000.000	100.000.000	
Impuesto a pagar	8.000.000	10.000.000	2.000.000

Nota: el IRP grava con una tasa de 8% si los ingresos son inferiores a 120 salarios mínimos y con 10% si el ingreso es superior o igual a 120 salarios mínimos. Salario mínimo en el 2018 fue de G. 2.041.123.

Los países que cuentan con un sistema dual, o sea aquellos que optaron por gravar las rentas de capital por separado de las rentas de servicios personales, tuvieron un desempeño moderado en cuanto a la recaudación del IRP. Seis de los ocho países que cuentan con este sistema en América Latina superaron el promedio de recaudación regional que fue de 1,7% del PIB (ver Cuadro 4.1.2.1.3). Siendo los casos de Panamá y Perú los únicos donde los intereses por depósitos bancarios fueron exonerados del impuesto, tal vez respetando la idea que el rendimiento normal del ahorro debería estar exento del impuesto dado que éste permite aumentar el ingreso y consumo futuro. O puesto de otra manera, se trata de una aproximación a un impuesto progresivo en la renta de capital.

Existe otro factor que permite explicar la baja recaudación del IRP y está relacionado con las excesivas deducciones permitidas en la legislación paraguaya. Esto causa la erosión de la base imponible y limita considerablemente la progresividad del impuesto. En general, las deducciones específicas admitidas generalmente están limitadas a ciertos tipos de gasto y a un monto máximo, algo que no sucede con la actual legislación del IRP en Paraguay.

Cuadro Nº 4.1.2.1.3
Tasas Impositivas a la Renta de Capital en los Países con Sistema Dual

País	Rentas de Capital				Recaudación IRP 2017	
	Depósitos Bancarios	Dividendos y utilidades	Enajenación de acciones u otros activos	Ganancia por enajenación de inmuebles	Porcentaje del PIB	Superior al Promedio de América Latina (1.7)
Argentina	5 y 15	13	5 y 15	15	2.2	Si
El Salvador	10	10	10	10	3.1	Si
Guatemala	10	5	10	10	0.4	No
Honduras	10	10	10	10	2.1	Si
Nicaragua	10	10	10	10	1.4	No
Panamá	0	10	10	10	1.7	Si
Perú	0	5	6.25	6.25	1.9	Si
Uruguay	7	7	12	12	4.1	Si

Elaboración: Ministerio de Hacienda

Fuente: OCDE, CIAT, Legislación vigente de cada uno de los países.

En América Latina se puede observar dos casos extremos del tratamiento de las deducciones específicas: aquellas legislaciones donde las deducciones específicas no tienen límites explícitos (como es el caso de Paraguay) y otras donde no se permiten ningún tipo de deducciones personales (como en Chile y República Dominicana). Cabe resaltar que la legislación paraguaya es la única que permite deducir inversiones personales y de familiares a su cargo que no sean en educación o vivienda familiar, ver Cuadro 4.1.2.1.4

Cuadro Nº 4.1.2.1.4
Deducciones en IRP en América Latina 2018

País	Deducciones específicas							Renta Mínima No Imponible
	Por dependiente	Educación	Salud	Vivienda	Alimento	Donación	Inversión 1/	
Chile	X	X	X	X	X	X	X	✓*
Rep. Dom.	X	X	X	X	X	X	X	✓*
Uruguay	✓*	X	X	✓*	X	X	X	✓*
Colombia	X	X	✓*	✓*	X	X	X	✓*
El Salvador	✓*	✓*	✓*	X	X	X	X	✓*
Perú	✓*	X	✓*	✓*	X	X	X	✓*
Argentina	✓*	X	✓*	✓*	X	✓*	X	✓*
Bolivia	X	✓*	✓*	✓*	✓*	X	X	✓*
Brasil	✓*	✓*	✓	X	X	✓*	X	✓*
Nicaragua	X	✓*	✓*	✓*	X	X	X	✓*
Honduras	✓*	✓*	✓*	X	X	✓*	X	✓*
México	✓*	X	✓*	✓*	X	✓*	X	X
Panamá	✓*	X	✓	✓*	X	✓*	X	✓*
Ecuador	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	X	X	✓*
Guatemala	X	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	X	X
Venezuela	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	✓*	X	X
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓*	✓*	✓*

1/ Inversiones personales y familiares que no incluya educación ni vivienda.

✓ Deducción permitida sin límite explícito.

✓* Deducción con límite máximo fijado explícitamente por la autoridad tributaria.

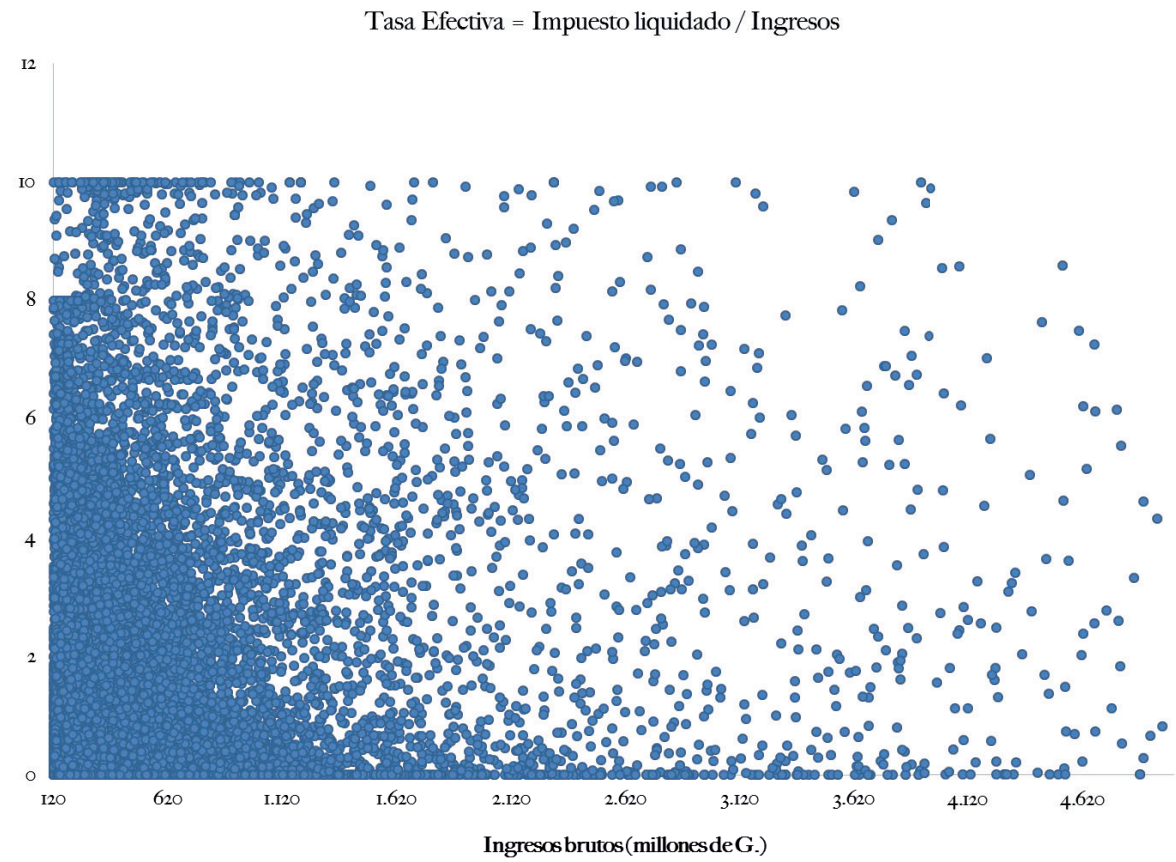
X No se permite deducir por este concepto.

Elaboración: Ministerio de Hacienda. Fuente: Leyes y Decretos de Impuesto a la Renta de todos los países.

El efecto directo de estas excesivas deducciones es la alta dispersión de las tasas efectivas del IRP. Como se observa en el Gráfico 4.1.2.1.4 para cualquier nivel de ingresos existe una amplia distribución de las tasas efectivas con una alta concentración en el valor cero. Esto lleva a concluir que con el sistema actual la progresividad es inexistente ya que la mayoría de los individuos que pagan tasas efectivas cercanas al 10% se encuentran en los niveles más bajos de ingresos. Además, la equidad horizontal también se muestra inexistente ya que personas con el mismo nivel de ingresos pagan tasas muy diferentes.

Gráfico Nº 4.1.2.1.4

Distribución de las Tasas Efectivas de IRP 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Impuestos al Consumo

El Impuesto Selectivo al Consumo.

Una de las principales razones para que existan impuestos selectivos al consumo de bienes como las bebidas alcohólicas, tabaco y combustibles es imponerles un precio a la externalidad negativa que genera su consumo al resto de la sociedad. El objetivo de este impuesto es desalentar el consumo de estos bienes, y en forma secundaria, compensar los daños ocasionados a la comunidad por su persistente consumo.

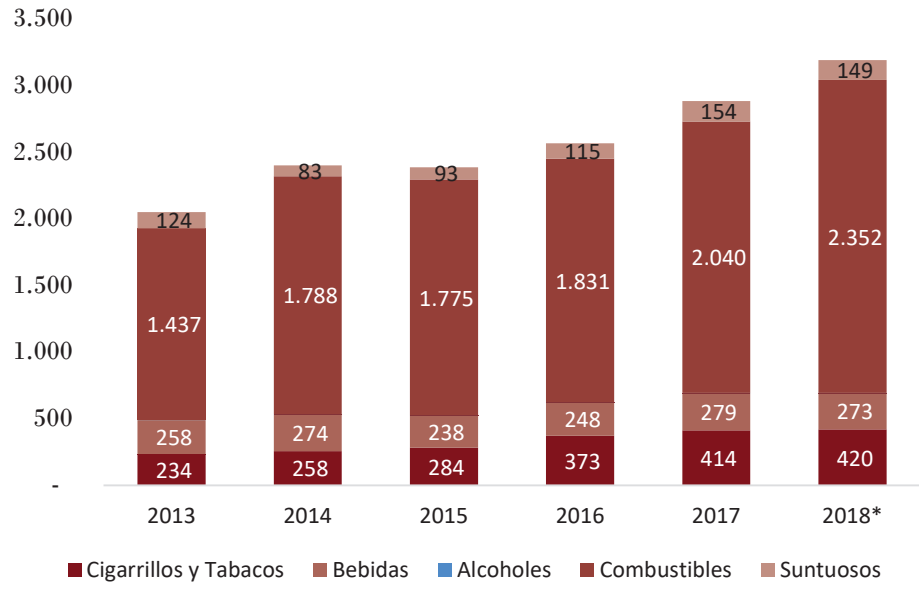
La recaudación del ISC representó el 13,7% de los ingresos tributarios y el 1,4% del PIB en el año 2018. Una proporción importante corresponde a los impuestos a los combustibles, que representan el 73,6% de la

recaudación total del ISC, mientras que la recaudación de los selectivos relacionados a cigarrillos, bebidas alcohólicas y los demás, llega al 26,4%.

En particular, en lo que respecta a los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC) que gravan los bienes de la Sección I "Tabacos" y Sección II "Bebidas Alcohólicas", de la Ley N° 125/91 y sus modificaciones, se observa que en el año 2016 se registró un importante incremento en la recaudación. Este incremento está explicado por el aumento en la tasa[13] del ISC Tabaco del 13% al 16%. Posteriormente, a mediados del año 2018 la tasa del ISC Tabaco[14] nuevamente se incrementó del 16% al 18%.

Gráfico Nº 4.1.2.1.5

Evolución del Impuesto Selectivo al Consumo
Miles de millones de Gs.



Fuente: Ministerio de Hacienda – (*) Estimado

En la región, Paraguay tiene la carga impositiva más baja sobre el consumo de tabaco y cigarrillos. Tanto los impuestos selectivos al consumo como el IVA son menores en Paraguay que en el resto de los países de la región. Por ejemplo, el ISC al tabaco y cigarrillos en Argentina alcanza el 70%, en Brasil 30% y en Paraguay tan solo el 18%. Además, la tasa del IVA de 10% también es la menor en comparación al resto de los países (Cuadro 4.1.2.1.5).

[13] La Ley N° 5.538/15 elevó al 20% la tasa máxima para la Sección I "Tabacos", posteriormente el Decreto Reglamentario N° 4.694/15 estableció en 16% la tasa para esta sección del ISC.

[14] La Ley N° 6.097/18 nuevamente elevó la tasa máxima del ISC Tabaco, estableciendo una tasa mínima del 18% y una tasa máxima del 22%. Mediante el Decreto Reglamentario N° 159/18 del 31 de agosto se fijó la tasa en 18%.

Cuadro Nº 4.1.2.1.5
Evolución del Impuesto Selectivo al Consumo
Miles de millones de Gs.

Tabaco y Cigarrillos				
País	Impuesto al Consumo		IVA	Cuasi-IVA*
	Tasa	Base Imponible	Tasa	Tasa
Argentina	70	Precio al consumidor sin IVA	21	-
Brasil	30	Precio al consumidor	22	9,3
Paraguay	18	Valor salida de fábrica	10	-

Cerveza				
País	Impuesto al Consumo		IVA	Cuasi-IVA*
	Tasa	Base Imponible	Tasa	Tasa
Argentina	10	Valor salida de fábrica	21	-
Brasil	6	Precio al consumidor	22	9,3
Paraguay	9	Valor salida de fábrica	10	-

Vino				
País	Impuesto al Consumo		IVA	Cuasi-IVA*
	Tasa	Base Imponible	Tasa	Tasa
Argentina	0	-	21	-
Brasil	20	Precio al consumidor	22	9,3
Paraguay	11	Valor de importación	10	-

* Impuestos no acumulativos y su aplicación es similar al IVA. En Brasil, PIS y COFINS.

Elaboración: Ministerio de Hacienda

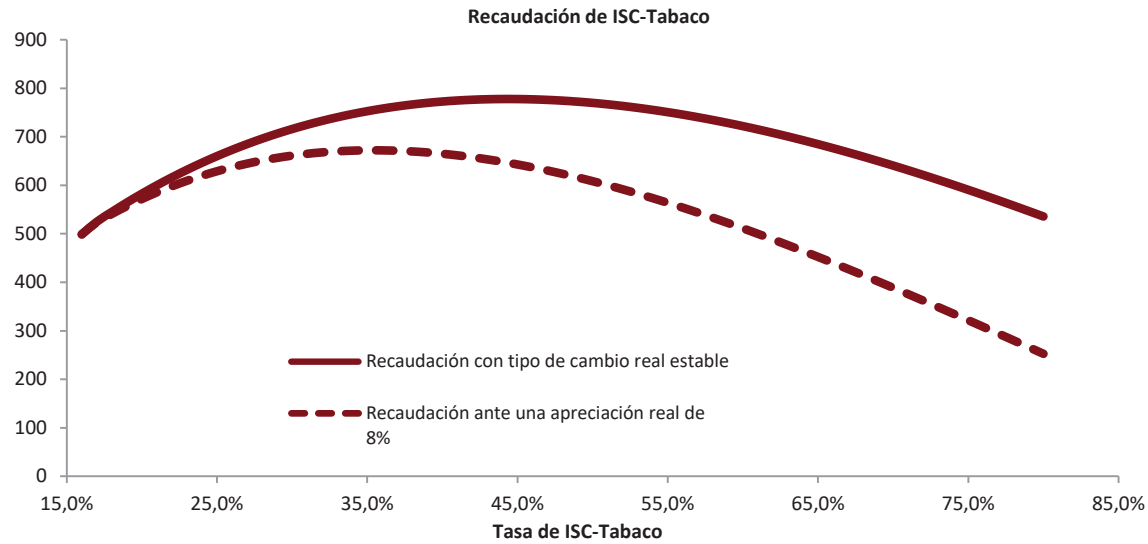
Fuente: Pricewatherhouse Coopers, Ley 27430/2017 (Argentina), Decretos 8950/2016, 9020/217 y 9394/2018 (Brasil).

Con el objetivo de predecir el efecto de la oferta del tabaco y cigarrillos ante un aumento en la tasa del ISC se procedió a estimar econométricamente dicha respuesta tomando como referencia los tres incrementos de la tasa del ISC ocurridos a finales del 2010, inicios del 2016 y en septiembre de 2018[15].

[15] La estimación también tuvo en cuenta otros factores o variables de control como la evolución del precio del bien, precio de bienes sustitutos, el tipo de cambio real, y variables que capturan movimientos en la demanda del bien.

Gráfico Nº 4.1.2.1.6

Recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo



Los resultados muestran que ante aumentos en la tasa del ISC, la recaudación aumenta, pero no en forma lineal, pues ante un aumento importante en la tasa del impuesto, la oferta se contraería de manera importante, y con ella la recaudación del impuesto.

En el Gráfico N° 4.1.2.1.6 se muestra una simulación de la recaudación del ISC al tabaco para distintas tasas impositivas, manteniendo constante el resto de factores. Sin embargo, se destaca que una apreciación real del guaraní provocaría una pérdida de competitividad del sector y su producción se vería afectada y con ello la recaudación del impuesto.

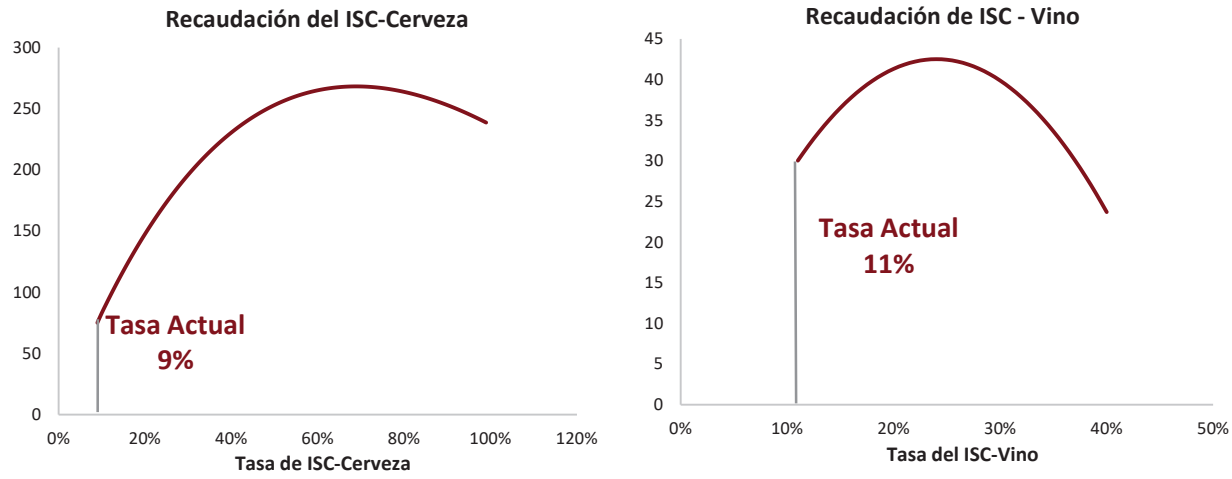
En cuanto a las cervezas, un bien que también está afectado por el ISC, en Paraguay, la tasa del ISC es de 9% mientras que en Argentina es del 10% y en Brasil de tan solo 6%. Sin embargo, la tasa del IVA es drásticamente inferior en Paraguay. Mientras la tasa en Argentina es de 21% en Brasil la tasa es de 22% y la tasa del cuasi-IVA es de 9.3%. De manera que la carga fiscal efectiva de la cerveza en Brasil es la más alta en la región, ver Cuadro N° 4.1.2.1.5

En el caso del vino, la carga tributaria en Paraguay no es muy diferente a la existente en Argentina pues en este último país los productores de vinos lograron que su producción esté exenta de este impuesto, pero no de la tasa del 21% por IVA. Mientras que en Brasil la tasa de ISC es de 20% y su IVA efectivo es de 31.3% (IVA + cuasi-IVA) y, en Paraguay, la tasa de ISC es de 11% y el IVA de 10%.

Tanto para las cervezas como para el vino se procedió a estimar la respuesta de la oferta de estos bienes y su impacto en la recaudación ante aumentos en la tasa del ISC. La estrategia adoptada es similar a la comentada en el caso del tabaco y cigarros.

En el Gráfico N° 4.1.2.1.7 se aprecia cómo evoluciona la recaudación de ISC para ambos bienes ante incrementos en las tasas impositivas. La forma de U invertida de la recaudación manifiesta el impacto negativo sobre la cantidad del bien consumido, pero también muestra que dada las tasas vigentes existe un pequeño espacio para aumentar la recaudación que compense parcialmente los daños ocasionados a la sociedad.

Gráfico Nº 4.1.2.1.7
Recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo



4.1.2.2 El Proyecto de Ley "De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional"

La necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos fundamentales – educación, salud, infraestructura – para acompañar el desarrollo económico del país y, al mismo tiempo, una mejor calidad y eficiencia del gasto público, hicieron necesario avanzar en una Reforma Fiscal.

La Reforma Fiscal tuvo lugar mediante un acuerdo entre el sector público y el sector privado, el cual fuera materializado por medio de la conformación de dos comisiones, cuyos objetivos consistían en aglutinar acciones para mejorar la sustentabilidad del gasto público, así como la calidad, eficiencia y transparencia del mismo, complementado por una propuesta de modernización tributaria que busque simplificar, hacer más equitativo y eficiente el Sistema Tributario Nacional.

La primera, la Comisión Interinstitucional Público – Privada para el Análisis del Gasto Público, tiene a su cargo el estudio y propuesta de medidas tendientes al mejoramiento de la calidad y efectividad del gasto público, tal es así que para garantizar el buen uso de los recursos se ha impulsado la emisión del Decreto Nº 2.180/2019, que establece normas complementarias y medidas de racionalización del gasto público para el proceso de ejecución del Plan Financiero correspondiente al Ejercicio Fiscal 2020.

La segunda, la Comisión Técnica Económica Tributaria, se ha encargado de la elaboración del Proyecto de Ley "De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional", que a la fecha ya ha sido aprobado – en general – por ambas Cámaras del Poder Legislativo.

El actual Sistema Tributario fue creado hace más de 27 años con implementación la Ley N° 125/91. El mismo contribuyó a la formalización y desarrollo de la economía nacional. Sin embargo, las falencias e inequidades del actual sistema hicieron necesaria la revisión de las reglas impositivas para mejorar la eficiencia y la equidad tributaria, con el fin de incrementar la recaudación y el bienestar social, disminuyendo las persistentes brechas de desigualdad.

Por otro lado, es también necesario que el Sistema Tributario se encuentre en consonancia con nuestra realidad actual y acorde a las mejores prácticas internacionales en materia tributaria, y que además sea más simple y sencillo.

Los principales objetivos del Proyecto de "Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional" se pueden enmarcar en los puntos citados a continuación:

- **Mayor Equidad:** mismas reglas de juego para todos los sectores, sin ningún tipo de privilegios ni tratos especiales.
- **Justicia Tributaria:** cada persona física y jurídica abonará sus tributos de acuerdo a su capacidad contributiva.
- **Competitividad:** los regímenes simplificados para las MIPYMES impulsan la formalización, fomentando la competitividad.
- **Simplificación:** texto simple y procesos sencillos, facilitan la liquidación de impuestos y reducen los costos de recaudación.
- **Modernización:** se adoptan estándares internacionales para mejorar el combate a la elusión y evasión fiscal.

Es bueno aclarar que la propuesta no constituye un aumento de impuestos, lo que se busca es elevar la recaudación con un énfasis en la equidad y, por lo tanto, en los impuestos directos (aquellos que gravan los ingresos de una empresa o persona). Es decir, en aquellos impuestos que resultan más progresivos para que cada contribuyente abone sus tributos de acuerdo a su capacidad contributiva.

Finalmente, pero no menos importante, destacamos el blindaje de los ingresos adicionales que se generarán en virtud del presente proyecto, pues por previsión expresa de la ley, los mismos se destinarán al Fondo para el FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y DEL CAPITAL HUMANO (FOICAH), destinado única y exclusivamente a inversiones en educación, salud, protección social e infraestructura.

En lo que respecta a la nueva estructura tributaria propuesta, los ajustes más significativos presentan las siguientes características:

1. **IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL (IRE):** El Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) e Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO), se unifican en este impuesto para simplificar, nivelar (la cancha) el campo de juego y aplicar las mismas reglas a todos los sectores, respetando particularidades de cada uno de ellos. Se amplía la base tributaria con la extensión del concepto de "fuente paraguaya" y se permite el arrastre de pérdidas hasta 5 años. También, se introducen regulaciones sobre precios de transferencias y se acotan deducciones, ambas medidas son afines en la lucha contra la elusión del impuesto.
   En materia de tasas, los cambios propuestos no implican aumento ya que se mantiene la tasa general del 10%; entretanto, la distribución de utilidades, dividendos, o rendimientos de las corporaciones a sus beneficiarios pasan a ser gravados de manera separada por el Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU).
   Luego, al margen del régimen general establecido para la liquidación, se crean dos regímenes especiales para promover la formalización y la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

   i. <u>El Régimen Simplificado para Medianas Empresas (SIMPLE)</u>: Para aquellas empresas unipersonales cuyos ingresos devengados no superen en el ejercicio fiscal correspondiente el importe de GUARANÍES DOS MIL MILLONES (₲ 2.000.000.000.-), con una tasa única del 10% sobre

la renta que resulte menor entre la ganancia real o la presunta del 30% del valor facturado. Las Empresas Unipersonales que liquiden el impuesto por este régimen, no serán contribuyentes del IDU.

ii. El Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes (RESIMPLE): Para aquellas empresas unipersonales que realicen actividades gravadas por el IRE, y cuyos ingresos brutos devengados en el ejercicio fiscal anterior sean iguales o inferiores a GUARANÍES OCHENTA MILLONES (₲ 80.000.000.-), las que deberán abonar un valor fijo mensual de acuerdo a cuatro escalas de ingresos. Las Empresas Unipersonales que liquiden el impuesto por este régimen, están exoneradas del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

2. **IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS Y A LAS UTILIDADES (IDU):** Los dividendos, utilidades o rendimientos puestos a disposición o pagados por las corporaciones a las personas físicas, jurídicas y demás entidades residentes en el país o no, en carácter de dueños, consorcios, socios y accionistas, serán gravados de manera independiente con una tasa única y sin ningún tipo de deducciones. La tasa propuesta es del 8% cuando el receptor es residente en el país y del 15% cuando el receptor no reside en el país, incluidos los dividendos, utilidades o rendimientos obtenidos por la casa matriz en el exterior.

   Con este nuevo impuesto se simplifica la imposición sobre la distribución de dividendos y utilidades, al tiempo que se reduce la carga impositiva para las corporaciones que remesan al exterior, manteniendo el incentivo a la radicación de inversiones extranjeras en el país. Asimismo, se nivela el campo de juego al aplicarse incluso a la distribución de los dividendos y utilidades del sector agropecuario, a fin de equipararlo a la distribución de dividendos provenientes de las actividades comerciales, industriales y de servicios.

3. **IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL (IRP):** Se mejora, refuerza y eleva al nivel de ley primaria las precisiones del Decreto N° 359/2018, norma surgida de una mesa público-privada instalada por este Gobierno Nacional que realizó los ajustes y esclareció dudas relativas a las obligaciones tributarias del IRP, unificando en el referido decreto los anteriores que el Poder Ejecutivo había dictado a partir de la vigencia del impuesto en el año 2012.
   Otro de los cambios transcendentales que plantea el proyecto, es separar las rentas de capital de las derivadas de la prestación de servicios personales, ambas obtenidas por personas físicas, con la finalidad de tornar más equitativo el impuesto. De esta manera, quedan comprendidas las siguientes rentas:
   i. **Las Rentas y Ganancias del Capital:** Son aquellas rentas provenientes directa o indirectamente del patrimonio, de bienes o derechos cuya titularidad corresponda al contribuyente y que no estén afectadas por otro impuesto a la renta. El impuesto comprende, además, las variaciones positivas en el valor del patrimonio que no provengan de la prestación de servicios personales.
   ii. **Las Rentas derivadas de la prestación de Servicios Personales:** Son las rentas provenientes del trabajo personal, profesional o no, prestado en relación de dependencia o de forma independiente. En este concepto, se mantiene la plena deducibilidad de gastos personales y los realizados a favor de familiares a cargo. Por otro lado, se habilitan – en su totalidad – las deducciones de las cuotas de amortización e intereses por la adquisición, construcción, remodelación o refacción de inmuebles para la vivienda que hayan sido adquiridas por garantía prendaria, hipotecaria o incluso por el financiamiento de entidades públicas y privadas realizadas en el marco de Programas de Fomento a la Vivienda, con la finalidad de apoyar a las familias y personas de ingresos medios.

Se prevé que la liquidación del impuesto se realice por separado para cada una de las categorías de renta, sin la posibilidad de imputar los gastos ni las ganancias de una a la otra.

En el caso de las rentas y ganancias de capital se aplica la tasa del 8%. El impuesto correspondiente a las rentas de la prestación de servicios personales se determina mediante la aplicación de tasas progresivas vinculadas a una escala de rentas netas, las cuales se aplicarán a la porción de renta neta comprendida en cada tramo de la siguiente escala propuesta:

Tramo	Renta Neta	Tasa Aplicable
1.	Hasta ₲ 50.000.000	8%
2.	Desde ₲ 50.000.001 hasta ₲ 150.000.000	9%
3.	Igual o mayor a ₲ 150.000.001	10%

Para ejemplificar mejor la aplicación de las tasas progresivas, un contribuyente con un ingreso ₲ 360.000.000 y con gastos deducibles ₲ 200.000.000 (personales y familiares a cargo) tendrá una renta neta de ₲ 160.000.000 y liquidaría el impuesto de la siguiente manera:

- En el primer tramo se aplica la tasa del 8% sobre ₲ 50.000.000, lo que arroja un impuesto determinado de ₲ 4.000.000.
- En el segundo tramo se aplica la tasa del 9% sobre ₲100.000.000, lo que determina un impuesto de ₲ 9.000.000.
- Finalmente, en el tramo 3 se aplica la tasa del 10% sobre ₲ 10.000.000, arrojando un impuesto por ₲ 1.000.000.

El impuesto a pagar en este caso es la suma de los montos de cada tramo (₲ 4.000.000 + ₲ 9.000.000 + ₲ 1.000.000) siendo igual a ₲ 14.000.000. La aplicación de tasas marginales progresivas permite que las tasas más altas solo sean aplicadas a la porción de ingreso comprendida en los tramos más altos permitiendo una mayor progresividad sin desincentivar la generación de nuevos recursos.

4. **IMPUESTO A LA RENTA DE NO RESIDENTES (INR):** Este impuesto gravará las rentas de fuente paraguaya obtenidas por personas físicas y jurídicas, no residentes en la República del Paraguay, provenientes de la realización de actividades comprendidas en el IRE. Con el INR, se eliminan ciertas lagunas legales relativas a los servicios digitales, a los cuales grava siempre y cuando sean utilizados y aprovechados efectivamente en el país, incluidos los servicios de entretenimiento o de azar. Con respecto a las tasas, se prevé una tasa del 15% sobre la renta neta que dependerá de la actividad realizada por los sujetos obligados.
5. **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA):** Se mantiene la estructura vigente con la tasa general del 10% y la tasa diferenciada del 5% para los productos de la canasta básica familiar y medicamentos. En el caso de los arrendamientos de inmuebles, aquellos que sean destinados al comercio tributarán la tasa del 10%. Sin embargo, se mantiene la tasa del 5% para aquellos destinados a la vivienda familiar, protegiendo así a la clase media.

Se sigue promoviendo la industrialización de productos agrícolas[16] que favorezca al desarrollo económico y social del país, pero se limita la devolución del IVA Crédito al Exportador de productos agrícolas en estado natural y aquellos derivados del primer proceso de industrialización (harinas, aceites crudos o desgomados, expellets, pellets y similares). Sin embargo, se procederá a la devolución del IVA Crédito proveniente de la adquisición de maquinarias, y todos los bienes y servicios relacionados a la exportación de productos agrícolas.

6. **IMPUESTOS SELECTIVOS AL CONSUMO (ISC):** La versión actual del ISC aplica tasas muy bajas a algunos productos que generan externalidades negativas al tiempo que grava una gran cantidad de bienes con impacto bajo en los ingresos. Es por ello que, a finales de 2018, en el Poder Legislativo surgieron iniciativas de aumentar el rango de las tasas establecidas en la Sección I "Tabacos" y Sección II "Bebidas Alcohólicas" de la normativa vigente, las cuales fueron postergadas como parte de un acuerdo entre los sectores involucrados y el Congreso Nacional**.**
   Siguiendo ese acuerdo, el proyecto propone actualizar las tasas máximas, además de gravar las bebidas con alto contenido de azúcar, alimentos envasados con alto contenido calórico como política de salud pública para desincentivar el consumo de productos con externalidades negativas en el orden individual.
   Esta actualización de tasas se podrá dar a partir de un año de vigencia de la ley, y de manera gradual considerando tanto las condiciones económicas internas y externas, previo informe técnico del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda.

4.1.2.3 Impacto Económico y Social de la Reforma Tributaria

Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria

Las modificaciones que se proponen implican un impacto en las decisiones de inversión de las empresas y personas físicas. Con la propuesta de unificar las rentas corporativas en un solo impuesto y simplificando la imposición sobre la distribución de dividendos y utilidades, se logra una reducción en la carga efectiva impositiva que recae sobre las empresas nacionales y extranjeras. De esta manera, no solo se mantiene, sino que se mejora el incentivo a la realización de inversiones nacionales y extranjeras.

En la estructura anterior, con el IRACIS y el IRAGRO las empresas tributaban el 10% sobre sus utilidades, y luego al momento de la distribución de utilidades tributaban la tasa adicional del 5% (aquellas que tributan bajo el IRACIS, en el IRAGRO no se aplica la tasa adicional del 5%). En este caso, la carga efectiva que recae sobre la empresa era del 14,5%. Seguidamente los dividendos que recibía el accionista tributaba la tasa del 10% sobre el 50% de las utilidades recibidas. En total la carga efectiva era 18,8%, de los cuales 14,5% recae sobre la empresa y el 4,3% sobre el accionista.

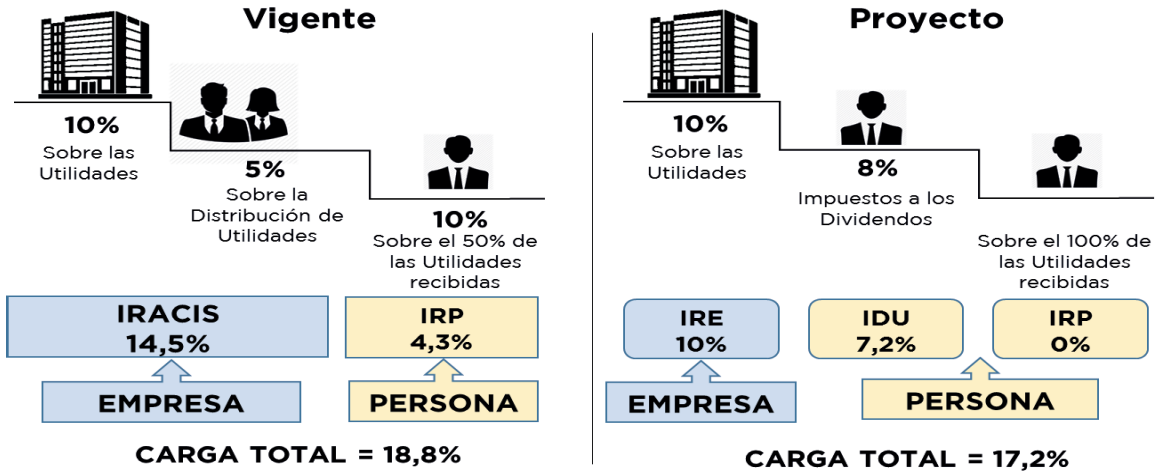
Con la propuesta, en el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) las empresas seguirán tributando la tasa del 10% sobre las utilidades, pero con la introducción del Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU), al momento de distribuir los dividendos aplicarán una retención del 8% que recae sobre la persona física. Es decir, la carga efectiva de las empresas se mantiene en 10% y al aplicar la tasa del 8% del IDU, la carga efectiva que recae sobre las personas es del 7,2%. En total la carga efectiva del 17,2%, disminuyendo 1,6 puntos

[16] Art. 90. **Productos agrícolas:** algodón, arroz, avena, canola, caña de azúcar, cebada, girasol, lino, maíz, maní, sésamo, soja, tabaco en hojas sin desnervar, trigo, yerba mate hasta el proceso de sapecado, así como los siguientes derivados primarios: elaboración de harinas, de aceites crudos o desgomados, expellers, pellets y similares. **No se incluyen productos hortícolas, frutícolas y pecuarios (carne).**

porcentuales con relación al sistema actual vigente. Con esta propuesta se logra también una mejor distribución de la carga tributaria entre la persona jurídica (10%) y la persona física (7,2%).

Gráfico Nº 4.1.2.3.1

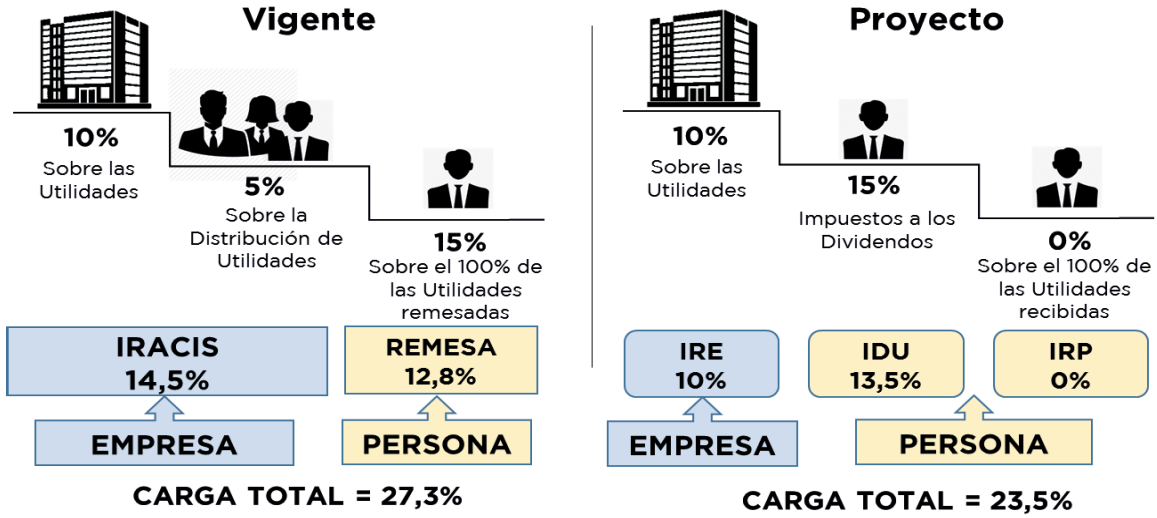
Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria para Empresas Nacionales



En el caso de los accionistas que provienen del extranjero, las empresas, al momento de tributar sobre sus utilidades seguirán aplicando la tasa del 10% sobre sus utilidades. Sin embargo, la principal diferencia radica al momento de realizarse la remesa de dividendos al accionista extranjero. En este caso, tributarán el Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU), aplicándose una retención con la alícuota del 15%. En este caso la carga efectiva sobre el accionista extranjero es del 23,5%, registrándose una disminución de 3,8 puntos porcentuales con relación al sistema vigente actualmente.

Gráfico Nº 4.1.2.3.2

Impacto de la Propuesta en la Carga Efectiva Tributaria para Empresas Extranjeras



Principales Resultados del Modelo de Equilibrio General Computable (EGC)

Para aproximar el impacto económico y social de mediano plazo de los cambios que han sido propuestos para el sistema fiscal, tanto de impuestos como de gastos, se utilizó un modelo de Equilibrio General Computable (EGC). En general, los modelos de EGC consideran el lado real de la economía, excluyendo los aspectos monetarios como la inflación. Centran su atención en capturar cambios en la forma en que se asignan los recursos de la economía. Son herramientas ideales para evaluar los impactos de reformas o modificaciones tributarias. Se proyecta la evolución de la economía para el periodo 2019 – 2025, con la implementación de la reforma fiscal a partir del año 2020 (en el caso de los selectivos al consumo, se introducen modificaciones recién en 2021).

Se consideran dos escenarios: (a) sin reforma y (b) con reforma. El escenario sin reforma muestra la evolución de la economía hasta el 2025 suponiendo que no existen modificaciones fiscales. El escenario con reforma plantea las modificaciones propuestas por el ejecutivo, donde la recaudación adicional se destina en porcentajes iguales a gastos en salud y educación (corriente y de capital). Los resultados permiten analizar el impacto de las modificaciones sobre la eficiencia y equidad de la economía.

En términos agregados, la propuesta tributaria tiene un impacto neutral sobre el PIB y sus componentes como se observa en el cuadro N° 4.1.2.3.1. El aumento del gasto público en salud y educación afecta la productividad laboral, mejorando el capital humano, especialmente de los trabajadores con menos calificación. Es importante recordar que los sectores de estratos medio y bajo son quienes más se benefician del gasto público. En tal sentido, el destino de la recaudación adicional resulta crucial, ya que, si se destinase a un gasto improductivo, el impacto sobre el PIB y sus componentes sería contrario.

Cuadro Nº 4.1.2.3.1

Tasa de crecimiento promedio de los agregados macroeconómicos

Variable	sin reforma	con reforma
Consumo Privado	4,07	4,19
Consumo Público	3,97	4,79
Inversión Privada	4,00	4,87
Inversión Pública	3,99	7,66
Exportaciones	3,92	4,29
Importaciones	4,02	4,41
PIB	**4,0**	**4,5**

Fuente: Resultados del modelo.

La inversión pública crece gracias al aumento del gasto de capital lo cual beneficia a los trabajadores de baja calificación que se emplean en el sector de la construcción. Esto a su vez genera ingresos para dichos trabajadores que destinan un porcentaje alto al consumo de bienes. Esta dinámica impacta sobre la inversión privada que se ajusta a las nuevas demandas del mercado.

Con la implementación de la reforma, la presión tributaria pasa a 10,5% (0,7 puntos porcentuales mayor al escenario sin reforma). Este aumento se explica por la mayor participación de los impuestos directos que pasan a representar el 2,6% del PIB y 24,8% de la recaudación tributaria total. La participación del IVA se reduce del 54,2% al 50,5%, con lo cual se observa un mayor peso sobre la imposición directa.

Cuadro Nº 4.1.2.3.2

Estructura tributaria como porcentaje del PIB

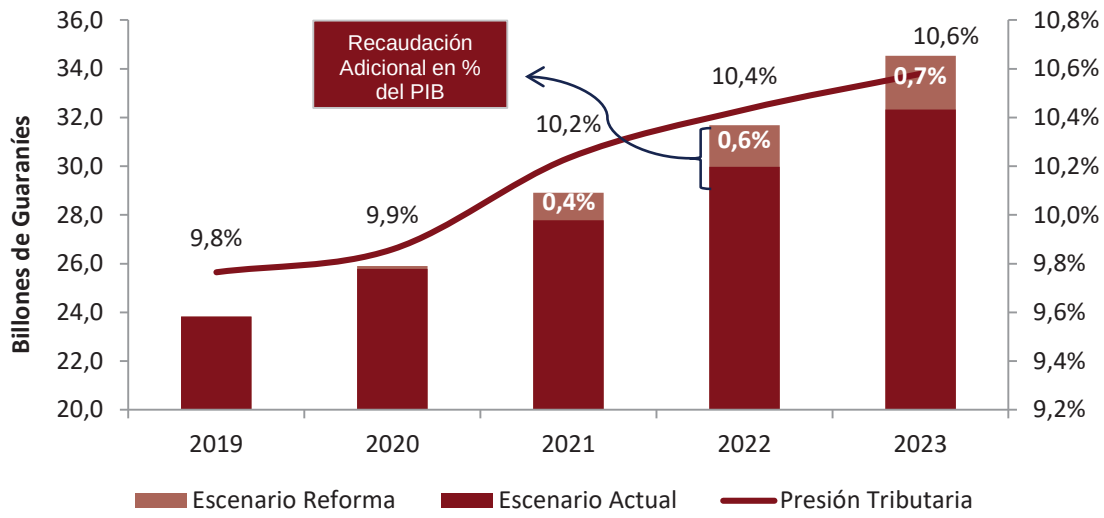
Impuestos	sin reforma	con reforma
Directos	2,2	2,6
IVA	5,3	5,3
ISC	1,3	1,6
Aranceles	1,0	1,0
Presión Tributaria	**9,8**	**10,5**

Fuente: Resultados del modelo.

Por último, se evalúa el impacto sobre las principales variables socioeconómicas. El consumo per cápita de los hogares crece 2,7% promedio anual. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini se reduce marginalmente. En el escenario con reforma cae 0,03% más en comparación al escenario sin reforma. En este punto, resulta importante recalcar que la recaudación adicional será destinada a mejorar el capital humano y afectará positivamente el crecimiento potencial de la economía y la reducción de la pobreza y desigualdad en un periodo de mediano y largo plazo.

Gráfico Nº 4.1.2.3.3

Recaudación adicional de la Reforma



En base a las modificaciones propuestas, la recaudación adicional potencial directa sería de 0,7 puntos porcentuales del PIB. Es importante resaltar que esta estimación considera la implementación total de las modificaciones en un periodo de mediano plazo, como se observa en el gráfico 4.1.2.3.3. Se estima que el aumento de la recaudación se dará gradualmente llegando del 0,4% en el 2021 hasta alcanzar el 0,7% en el año 2023.

4.1.3 Mejorar la Calidad del Gasto Público

Paraguay se ha destacado en los últimos años por su estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal con la aplicación de políticas macroeconómicas que permitieron mantener la inflación dentro del rango meta del Banco Central, bajos déficits fiscales en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal y bajos niveles de deuda pública en comparación a los países de la Región, lo cual han respaldado el crecimiento económico sostenido. Entre los años 2004 – 2018, la economía paraguaya creció en promedio al 4,4% anual y el PIB per cápita pasó de USD 1.699 en el 2004 a USD 5.810 en el 2018, denotando un crecimiento de 242% en dicho periodo. El crecimiento económico observado también estuvo acompañado por la reducción en los niveles de pobreza, tal es así que en el 2004 la pobreza total alcanzaba el 48,8% y la pobreza extrema 9,1%, estos niveles se han reducido considerablemente y se sitúan en 24,2% pobreza total y 4,8% de pobreza extrema en el 2018.

En este sentido, la *Ley de Wagner* considera que cuanto más desarrollado es un país, mayor será la participación del Estado, teniendo en cuenta que las sociedades exigirán más bienes y servicios de calidad proveídos por el Estado, según vayan alcanzando un mayor nivel de ingreso individual, por tanto, se podrá considerar que a medida que aumenta el PIB per cápita también el gasto público tiende a incrementarse para contribuir al bienestar de los ciudadanos. Es así como en países desarrollados la participación del gobierno, medida a través del gasto público, es aproximadamente dos veces superior a los países en desarrollo.

La correlación que existe entre el PIB per cápita y el gasto público de Paraguay está alrededor del 82% para el periodo 2004-2018, incluso el gasto público crece a tasas mayores que el crecimiento del PIB per cápita en algunos años, explicado por el crecimiento más acelerado en el gasto corriente. Comparando con otros países, Paraguay tiene potencial para crecer y ser más eficiente en la asignación del gasto público.

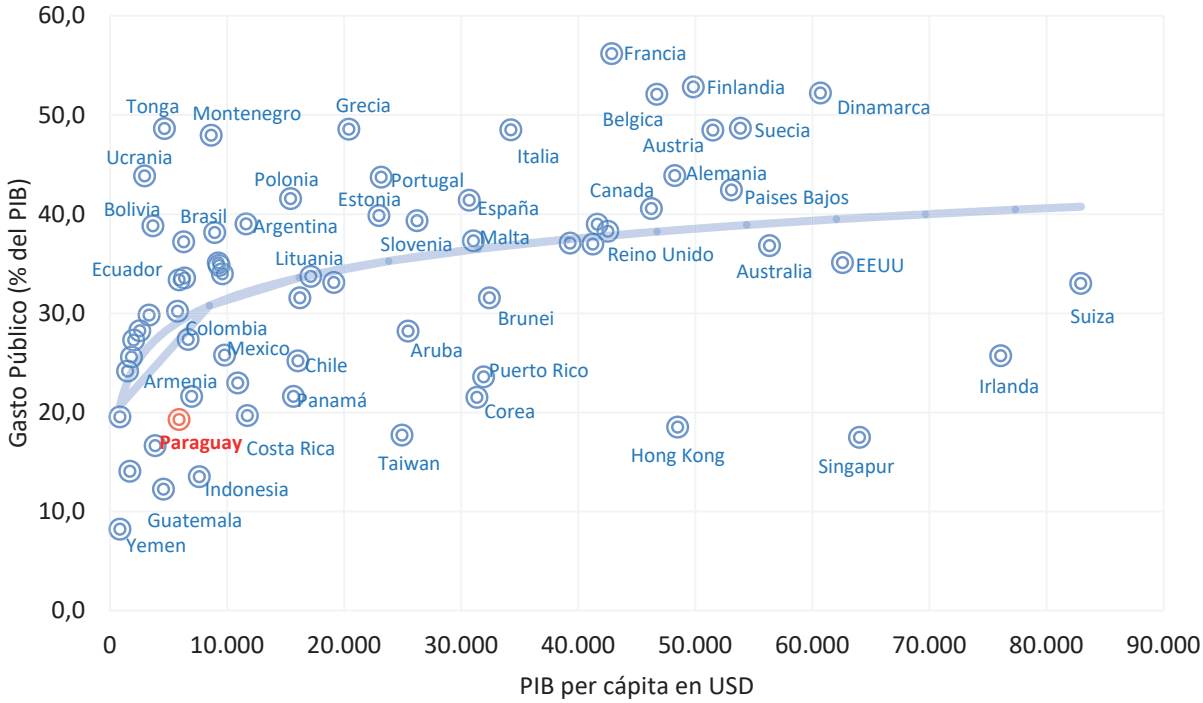
En el 2014, Paraguay ha sido clasificado según el Banco Mundial como un país de ingreso medio alto, dado el nivel de desarrollo observado en los últimos años. En este sentido, un país que llega a la etapa de desarrollo de ingresos medios altos tiene demandas de nuevos y mejores servicios por parte de sus ciudadanos[17]. Sin embargo, con un crecimiento económico potencial entorno al 3,8% y baja presión tributaria como es el caso de Paraguay, existiría poco margen para aumentar el gasto público y satisfacer las crecientes demandas. Además, la sociedad y los sectores de poder demandan una mejor utilización de los recursos públicos, por tanto, el desafío del Estado es hacer más con prácticamente los mismos recursos, es decir mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, ampliando, mejorando e incorporando más bienes y servicios. El Estado tiene que ser más eficiente de manera que pueda liberar recursos y que a su vez esto pueda utilizarse para satisfacer las nuevas demandas de los ciudadanos.

La calidad del gasto público se traduce en la correcta ejecución del cumplimiento de las políticas públicas, las cuales deben aplicarse en la ejecución de los objetivos del gobierno, como la transformación educativa, los servicios de salud de calidad y las políticas sociales, así como también el empleo y la infraestructura, energía, tecnología y seguridad, las cuales se enfocan en el bienestar y desarrollo social de la población.

[17] Mejor Gasto para Mejores Vidas. BID 2018

Gráfico Nº 4.1.3.1

Ley de Wagner: PIB per cápita y Gasto Público (%) de variación



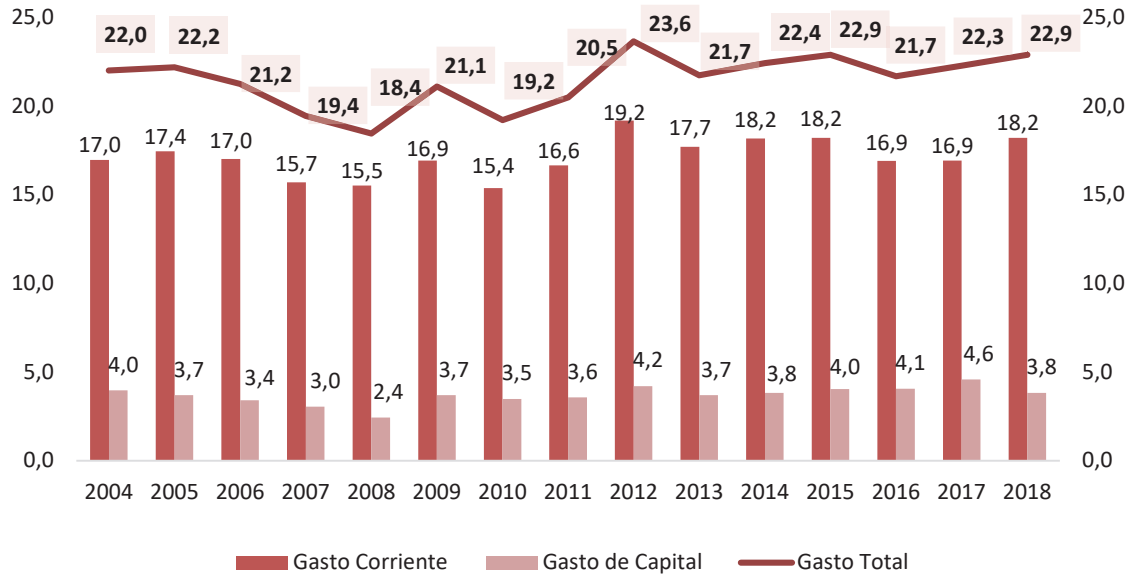
Fuente: Dirección de Política Macrofiscal-SSEE-MH, en base a datos del WEO-FMI. Datos correspondientes al año 2018. Para algunos países se utilizaron estimaciones del FMI debido a que no cuentan con datos oficiales en dicho año.

Composición del Gasto Público: Gasto Corriente Vs. Gasto de Capital

Analizando la clasificación económica del gasto en el sector público, la cual divide el gasto total en gasto corriente y gasto de capital, se puede observar que el gasto corriente en Paraguay representa el 80% del gasto total en el 2018, en tanto que el gasto de capital representa el 21%. En términos del PIB, el gasto corriente representa el 18,2% y el gasto de capital 3,8% en el 2018.

Gráfico Nº 4.1.3.2

Gasto corriente y de capital en el Sector Público
En % del PIB



*El gasto total del sector público incluye la inversión (adquisición neta de activos no financieros)
Fuente: Dirección de Política Macrofiscal - SSEE –MH.

Uno de los factores importantes que impactan fuertemente en la composición del gasto corriente es la remuneración a los empleados del sector público que representa el 45% del total del gasto corriente en el 2018, seguido por el Uso de Bienes y Servicios que representa el 25% y comprende a los servicios no personales, bienes de consumo e insumo, subsidio para adquisición de equipos y vestuarios del personal de las Fuerzas Públicas, entre otros, también están las prestaciones sociales que representan el 21% y comprenden a las prestaciones a la seguridad (jubilaciones y pensiones) y prestaciones de asistencia social, entre otros gastos.

Dada la rigidez observada en la composición del gasto público, es consecuente pensar en la necesidad de mejorar la calidad y eficiencia del gasto público. Sin embargo, la solución a esa rigidez no implicaría simplemente hacer recortes generalizados dentro del presupuesto público para lograr la sostenibilidad fiscal, debido a que realizar disminuciones sin análisis previos podría tener un alto costo para la sociedad y, además, iría en detrimento de la inversión y consecuentemente afectaría negativamente al crecimiento económico.

Medidas a implementar para mejorar la calidad del gasto público

Desde el Gobierno Nacional se ha impulsado la creación de una ***Comisión Interinstitucional Público-Privada de Análisis del Gasto Público***, con el objetivo de trabajar en el análisis y propuestas para la implementación de mejores prácticas en materia de planificación, gestión y control del presupuesto público, buscando la mejora en la calidad y eficiencia del gasto del Estado. Esta Comisión está compuesta por representantes del Ministerio de Hacienda, Congreso Nacional, ex Ministros de Hacienda y Sector privado.

La Comisión Interinstitucional ha decidido impulsar los siguientes temas a fin de avanzar hacia una mejora del gasto público:

1) Presupuesto por Resultados

Con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, el PGN 2020 se ha elaborado en base a una nueva estructura presupuestaria orientada a resultados. Esta metodología tiene como objetivo principal la elaboración de programas presupuestarios a efectos de mejorar la vinculación de la producción institucional con las prioridades de políticas públicas y los resultados esperados.

En este sentido, el diseño de políticas públicas basado en evidencias es una creciente tendencia mundial que está marcando el cambio de insumos a resultados y está rediseñando cómo las políticas públicas son implementadas, en el marco del quehacer del Estado. Esta transformación de la gestión pública también permitiría mejorar la credibilidad y legitimidad del Estado frente a la sociedad civil.

En un contexto político, económico y social que exige cada vez con mayor fuerza el mejoramiento de la eficiencia de la utilización de los recursos públicos, se puede aplicar la evaluación como herramienta técnica de las políticas públicas para determinar el grado y calidad del avance de los programas o proyectos, sus resultados e impacto, las posibles dificultades en la gestión, la justificación para su continuidad, rediseño o término, y en ocasiones permite contar con los antecedentes que facilitan la puesta en marcha de nuevas propuestas.

2) Política Salarial

Uno de los principales temas de análisis es el gasto salarial, a fin de impulsar la implementación de políticas para mejorar la gestión del empleo en el sector público a través de la profesionalización de los funcionarios y aplicando competencias especializadas para el acceso al empleo público.

Desde la Comisión Interinstitucional se pretende avanzar en el análisis y revisión del marco legal que rige la carrera del servicio civil y su interrelación con otras carreras de la función pública. También, se busca avanzar gradualmente en la implementación de mejores prácticas en materia de política de gestión del capital humano del sector público, que responda a las necesidades y requerimientos de las instituciones públicas.

3) Compras Públicas

La mejora en la gestión de las compras públicas tiene una alta implicancia en la mejora de la calidad del gasto público, a través de menores precios, mejor calidad y planificación, para lograr un mayor alcance de las medidas gubernamentales, con mejores servicios y en tiempo y forma. Según un estudio del Banco Mundial realizado en el año 2018, es posible estimar que se podría ahorrar casi un 1% del PIB si se implementan mejoras en el sistema de las compras públicas de Paraguay[18].

En esta línea, se está impulsando el reordenamiento de las normativas sobre compras públicas, a fin de simplificar el proceso de compras realizadas por el Estado, permitiendo potenciar otras modalidades de contratación como los convenios marco y las subastas a la baja electrónica, entre otros.

4) Reforma de la Caja Fiscal

Así también, la reforma de la caja fiscal es de interés de la Comisión Interinstitucional, la cual es necesaria para avanzar en una propuesta que regule y ordene el Sistema de Pensiones y Jubilaciones en Paraguay. Además, corregir las inequidades paramétricas que existen entre las diferentes cajas, lo cual representa una amenaza para la sostenibilidad y el financiamiento de la jubilación.

[18] Estudio de Revisión del Gasto Público de Paraguay (PER) del Banco Mundial. 2018

Finalmente, Paraguay apuesta a una mejora constante en la calidad del gasto público y los esfuerzos liderados por el Ministerio de Hacienda están encaminados hacia su logro, lo cual permitirá la sostenibilidad de las finanzas públicas, la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y el crecimiento económico sostenido.

4.1.4 Reforma de la Caja Fiscal

El régimen de jubilaciones y pensiones del Sector Público presenta retos importantes que plantearán grandes exigencias al gasto público, dadas las proyecciones demográficas y financieras previsionales. El número de personas con 65 años y más pasará del 6% al 13% en el año 2050.

Por otro lado, se presenta una heterogeneidad en cuanto a las condiciones requeridas para el acceso al beneficio de la jubilación, lo que también tiene un impacto en la sostenibilidad del sistema. Actualmente el único parámetro homogéneo para todos los sectores es el aporte mensual del 16% de la remuneración imponible, que es equivalente a la suma de lo percibido en concepto de remuneración ordinaria, horas extraordinarias, gastos de representación, bonificaciones y gratificaciones[19].

Tal como se muestran en las Tablas 1 y 2, se puede ver las diferencias en cuanto a los parámetros vigentes.

Tabla Nº 1
Parámetros Vigentes (Jubilación Ordinaria)
Programa Contributivo Civil

	Administración Central	Magisterio Nacional	Docentes Universitarios	Magistrados Judiciales
Edad mínima	62 años	No requiere	No requiere	62 años
Años de aporte	20 años	25 años 28 años	25 años 28 años	20 años
Tasa de Sustitución	TSO= 47%+2,7 p.p. por año de aporte adicional	83% (con 25 años)[20] 87% (con 28 años)	83% (con 25 años) 87% (con 28 años)	TSO= 47%+2,7 p.p. por año de aporte adicional
Base de cálculo	Prom. 5 años	Prom. 5 años[21]	Prom. 5 años[22]	Prom. 5 años

Nota: Los parámetros del Sector Magistrados Judiciales presentados en el cuadro, se aplican a partir del presente año de acuerdo al Dictamen AT N° 878/2018 de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda. Hasta el año 2018 los parámetros aplicados correspondían a lo establecido en el Decreto-Ley N° 23/54: tasa de sustitución del 94% del último sueldo, 24 años de servicio y 50 años de edad.

En ese contexto, tres de los sectores muestran resultados negativos con un crecimiento sostenido. El flujo acumulado a setiembre del corriente año presenta un déficit del Sector No Civil (Policías y Militares) de G. 658 mil millones (USD 110 millones), lo cual es cubierto con recursos genuinos del Estado, por su parte el déficit del Sector del Magisterio Nacional ya presenta un déficit de más de G. 265 mil millones (USD 44 millones), que

[19] Artículo 4° de la Ley N° 2.345/03
[20] A las mujeres, se les computa a partir de los 25 años de servicio un año más de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres hijos vivos el número de años computados de esta forma (Artículo 13° de la Ley N° 2.345/03 y su modificatoria Ley N° 3.613/09)
[21] La Remuneración Base será el promedio de los últimos cinco años, salvo que en dicho período hubiera habido incrementos de turnos y horas cátedra, en cuyo caso dicha base será el promedio de los últimos diez años.
[22] Ídem.

es financiado con los recursos de los Programas Contributivos superavitarios del Sector Civil. En cuanto al comportamiento histórico, se destaca el acelerado aumento del déficit de estos tres regímenes, los cuales ya acumularon un resultado negativo de Gs. 4,4 billones (USD 813 millones[23]) en los últimos 5 años.

Tabla Nº 2
Parámetros Vigentes (Jubilación Ordinaria)
Programa Contributivo No Civil

Militares y Policías	Edad de jubilación	Años de actividad	Tasa de sustitución	Salario Base para el cálculo
Haber de retiro por tiempo de servicio	No requiere	30 años	100%	Equiparado al sueldo del personal en servicio activo *(Ley N° 4.670/2012)*

Tabla Nº 3
Flujo acumulado a septiembre 2019
En millones de Gs.

Sectores	Aportes	Gastos	Déficit / Superávit
Empleados Públicos	742.431	406.687	335.744
Docentes Universitarios	77.294	69.092	8.202
Magistrados Judiciales	38.432	31.423	7.009
Maestros	613.285	878.758	-265.473
Policías	177.874	462.311	-284.437
Militares	101.806	475.633	-373.827
TOTAL	**1.751.122**	**2.323.904**	**-572.783**

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Se destaca la necesidad de realizar un análisis integral de los requisitos y beneficios de los todos los programas contributivos administrados con miras a una reforma integral que garantice la estabilidad, sostenibilidad del sistema y condiciones de mayor equidad.

Finalmente, el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de pensiones, que incluya un mecanismo de supervisión y regulación del sistema, con normas estándares juegan un papel fundamental para mantener en equilibrio el sistema, mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del ahorro previsional.

4.1.5 Administración de Pasivos

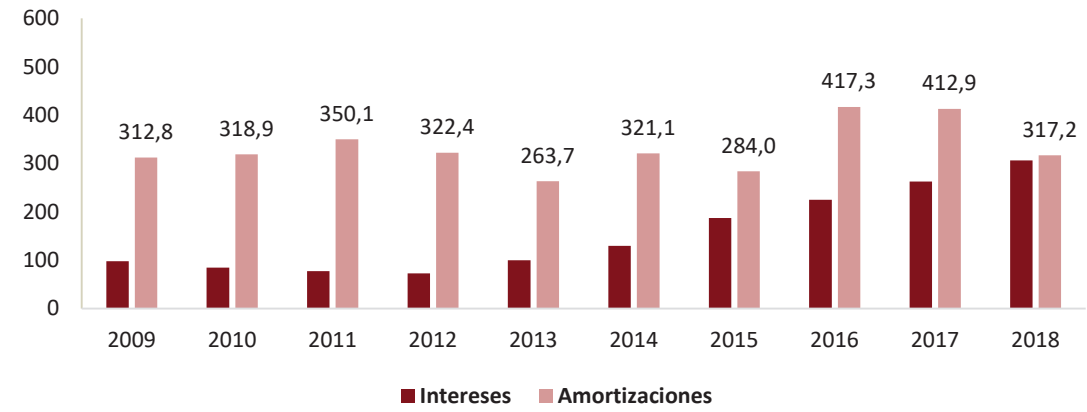
En el ámbito del financiamiento, otro elemento fundamental es la modernización de la gestión de la deuda pública. Se necesita aprovechar responsablemente el crédito público, para lo cual se propone un nuevo marco jurídico para la Administración de Pasivos, lo que permitiría mayor agilidad para aprovechar oportunidades de mercado que resulten en una mejora del perfil crediticio del país. Asimismo, la gestión se reorientará

[23] Se utiliza el tipo de cambio promedio de cada año. Fuente: BCP.

gradualmente al financiamiento, buscando un adecuado balance hacia el financiamiento con los organismos multilaterales de cooperación, dada la perspectiva de suba de tasas de interés internacionales en el mediano plazo.

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 (PGN). Es por ello que, actualmente la operación de administración de pasivos realizada consiste en presupuestar en el PGN y realizar emisiones para las amortizaciones de ese año en particular (tanto externa como interna) del mismo modo se incluye dentro del monto de emisión las necesidades de financiamiento en inversión en infraestructura, en cuanto a la previsión de amortizaciones se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.1.5.1
Servicio de la deuda pública USD Periodo 2009-2018
(En millones de dólares)



Si bien el Paraguay hasta el año 2018, ha realizado 5 colocaciones internacionales, de vencimientos de 10 y de 30 años, las mismas requieren una previsión con varios años de antelación de la forma en como el país hará frente a su compromiso. Para ello el Estado debe estudiar la mejor estrategia de manejo de pasivos a modo de mitigar o redistribuir los picos altos de amortización de los bonos internacionales. Es por ello que se necesita una administración de deuda más activa, esto significa que, si bien el primer vencimiento de bonos soberanos es en 2023, el gobierno debe empezar a prepararse ya en el ámbito de esa estrategia de mediano plazo llevando a la acción la recompra de bonos de manera anticipada a su vencimiento.

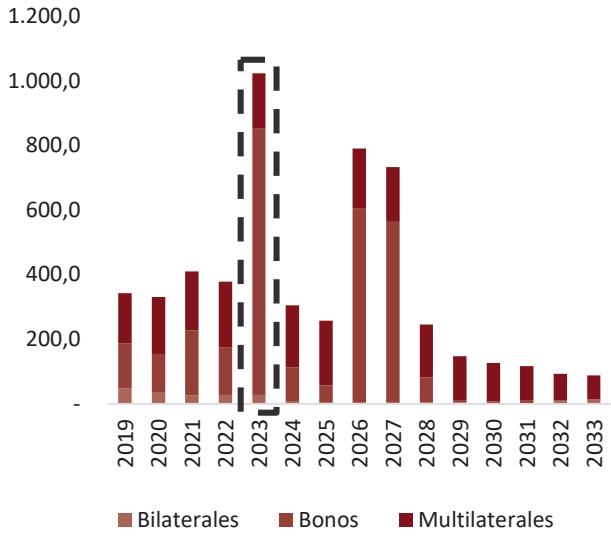
Estas operaciones de administración de pasivos lo han hecho otros países como ser Uruguay, Chile, Panamá y México, con el fin de mejorar y suavizar el perfil de la deuda pública, a través de la extensión de la vida promedio de la deuda, la no solo evitaría la acumulación de compromisos en el corto plazo, sino permitiría un aumento de la proporción de deuda a tasas fijas, lo cual resulta más conveniente para la estrategia de endeudamiento enmarcada por el gobierno, además de aumentar la previsibilidad sobre los pagos a realizar.

Para explicar cómo se lleva a cabo la administración activa de la deuda se presenta a continuación el perfil actual de la deuda (gráfico a la izq.) versus el perfil de deuda una vez que se hayan llevado a cabo las operaciones de recompra en los mercados internaciones. A modo de ejemplificar se realiza la administración activa aplicada al Bono Soberano 2023, (gráfico a la der.).

Gráfico 4.1.5.2

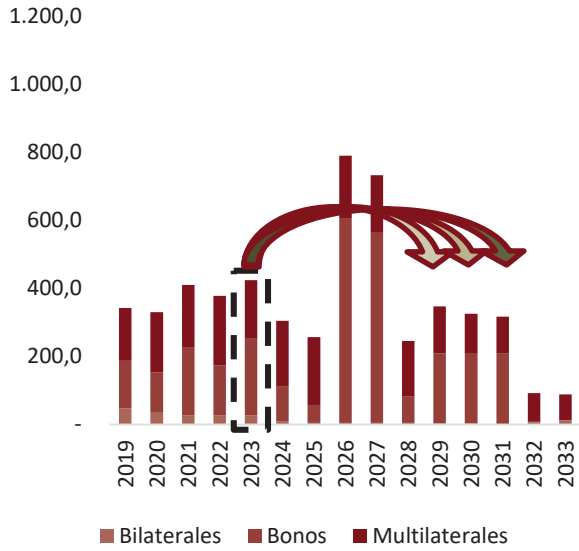
Perfil Actual de Vencimientos (Amortizaciones)

(En millones de dólares)



Perfil de vencimientos después de la Adm. De Pasivos

(En millones de dólares)



Para poder llevar adelante este tipo de operaciones actualmente se precisa de ajustes legales. Por ello, actualmente se están realizando acciones en cuanto a adecuaciones legales a fin de poder dar inicio a operaciones de manejo de pasivos que mitiguen el riesgo en cuestión con el fin de dar continuidad a la administración prudente de la deuda, con ello se logrará:

- Precisar el marco normativo de las operaciones de administración de la deuda,
- Facultar la realización de operaciones atingentes a los títulos de deuda, tanto primarias como derivadas y las de administración pasivos, a precios iguales, superiores o inferiores al valor par o valor nominal,
- Dar certeza mediante la incorporación de disposiciones sobre el régimen tributario, la legislación y jurisdicción aplicables que no contempla la ley actual y por ello deben introducirse año tras año en la ley de Presupuesto General de la Nación.

Esas modificaciones permitirán tomar decisiones y acciones acorde a los desafíos que se presentan en el manejo de la deuda, con ello la Administración será capaz de gestionar eficientemente la deuda. En ese contexto, tanto la ciudadanía en general, como quienes tengan interés en los Títulos de Deuda del Tesoro Público, contarán con mayor seguridad jurídica en aspectos relevantes atingentes a los mismos.

Del mismo modo el Gobierno actualmente considera una gama de opciones para mitigar el riesgo de refinanciamiento dentro de los cuales se observan:

i. Utilización de distintas estructuras en futuras emisiones de bonos soberanos, como, por ejemplo, amortizing bonds,
ii. Pre-fondeo y formación de un colchón de liquidez,
iii. Contratación de créditos contingentes.

4.2 Negociaciones Mercosur – Unión Europea

4.2.1 Antecedentes

En el 15 de diciembre de 1995 el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) firmaron en Madrid, el Acuerdo Marco de Cooperación, que entró en vigencia el 1 de julio de 1999. El Acuerdo comprendía tres áreas: diálogo político, temas económicos y comerciales y cooperación. En lo que respecta al apartado de comercio, en abril de 2000, el MERCOSUR y la UE iniciaron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio birregional. Sin embargo, las negociaciones se suspendieron en el año 2004.

En el año 2010, la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones comerciales con el MERCOSUR, sin embargo, estas no tuvieron la dinámica suficiente para llegar cerrar un Acuerdo.

En mayo de 2016 los Jefes Negociadores del MERCOSUR y la Unión Europea se reunieron en Bruselas para intercambiar ofertas de acceso a mercados de bienes, servicios y establecimiento y compras gubernamentales, momento a partir del cual las negociaciones se reactivaron hasta su finalización en la misma ciudad, el 28 de junio de 2019.

4.2.2 Datos Generales

El **ACUERDO DE ASOCIACION MERCOSUR** - **UNIÓN EUROPEA,** es el primer acuerdo integral de asociación económica estratégica firmado por el MERCOSUR, que beneficiará a una población de aproximadamente 800 millones cuyas actividades económicas representan el 25% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. El comercio bilateral entre ambos bloques asciende a casi USD 100 mil millones en comercio de bienes y USD 38 mil millones en comercio de servicios.

El 90% del comercio histórico birregional, ingresará al mercado europeo sin pagar aranceles, en un plazo máximo de 10 años. Otros productos de sumo interés del MERCOSUR como la carne, los lácteos, los cereales, el alcohol, entre otros, podrán ser exportados a la UE a través de contingentes arancelarios (cuotas) con condiciones preferenciales de acceso (aranceles preferenciales para exportaciones originarias del MERCOSUR).

Con estos números, los impactos esperados del acceso preferencial al mercado europeo son por un lado un aumento importante en el comercio entre Paraguay y los países de la Unión Europea y, por otro lado, un incremento del flujo comercial con otros países o bloques fuera del acuerdo, lo que se conoce en literatura económica como creación de comercio.

La creación de comercio implica que el acuerdo MERCOSUR - Unión Europea no solamente impulsará el comercio entre ambos bloques, sino que también podría constituirse en un trampolín para incrementar el comercio de Paraguay con otros bloques o países desarrollados. Esto es porque los estándares de calidad que exige la Unión Europea generan incentivos para que los productores nacionales se adapten a mercados exigentes.

4.2.3 Resultados de las negociaciones

Si bien el Acuerdo se centra en la liberación arancelaria del comercio de bienes y los servicios, también abarca aspectos de propiedad intelectual, compras públicas, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, inversiones/servicios, entre otros. Sin embargo, dado que la coordinación del Grupo de comercio de Bienes recayó sobre el Ministerio de Hacienda, a continuación, se expondrán los resultados de las negociaciones en este ámbito.

Con respecto a los mecanismos de liberalización del comercio, básicamente un porcentaje importante alcanzará 100% de preferencia arancelaria a través de canastas de desgravación lineal, que en el caso del MERCOSUR incluirá canastas de desgravación inmediata (a la entrada en vigencia del Acuerdo) hasta canastas que desgravarán el 100% de los aranceles en un máximo de 15 años. La UE tendrá como máximo canastas de 10 años.

También se acordaron cuotas y preferencias fijas (estas no llegarán a alcanzar 100% de preferencia. En lo que respecta al capítulo de acceso a mercado, se observa que la Oferta de Bienes la Unión Europea otorga concesiones al MERCOSUR (desgravación de aranceles a la importación) que serán efectivizadas en un período de 10 años, mientras que, el MERCOSUR concede a la Unión Europea concesiones que serán efectivizadas en un periodo máximo de 15 años.

Asimismo, se observa diferencias en la cobertura de comercio y cantidad de bienes de la Oferta MERCOSUR respecto a la Oferta UE:

- ✓ La oferta de bienes del MERCOSUR a la UE cubre el 91% del comercio birregional, mientras que la oferta de la UE al MERCOSUR cubre cerca del 99% de dicho comercio.
- ✓ El MERCOSUR desgravará el 72% del comercio en 10 años o menos, mientras que la UE desgravará el 92% del comercio en el mismo periodo.

En el caso específico, Paraguay obtuvo importantes concesiones en las negociaciones de bienes:

- *Cuota para la azúcar orgánica paraguaya*: 10.000 toneladas exclusivas para Paraguay, libre de aranceles.
- *Preferencias resultantes del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+)*: Se mantienen las condiciones preferenciales de acceso al mercado europeo, por 2 años luego de la entrada en vigor del Acuerdo, para Maíz dulce, preparado o conservado con vinagre o ácido acético; Preparaciones a base de té o mate; Preparaciones alimenticias; Preparaciones a base de sustancias odoríferas, que contienen agentes aromatizantes.
- *Reglas de origen*: Se obtuvo una regla de origen de 5% adicional a la concedida a los demás Estado Partes del MERCOSUR para la importación de materiales no originarios del bloque, alcanzando de este modo un 55%, por un periodo de cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo. Esta regla es para 17 Sub-Partidas del sector.

Asimismo, el Acuerdo mejora el acceso a través del establecimiento de plazos y procedimientos, evitando medidas arbitrarias e injustificadas, lo cual, brinda mayor certeza a los exportadores al basar la normativa en regulaciones internacionales preexistentes. El exportador podrá reducir costos operativos a través de la adopción del proceso de autocertificación. El acuerdo establece además, disposiciones sobre la liberalización de aduana y despacho, reducción de inspecciones físicas, simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, entre otros.

4.2.4 Proceso para la entrada en vigor del Acuerdo biregional

- Correcciones legales y de forma (6-12 meses)
- Firma del Acuerdo
- Adopción de una Resolución de la Comisión Europea
- Solicitud de Aprobación del Parlamento Europeo
- Solicitud de Aprobación de cada uno de los Estados Parte del Acuerdo (27 países de la U.E + los 4 Estados Partes del MERCOSUR)

4.3 Inversión Pública – Nuevas modalidades de Inversión (APP-5074)

4.3.1 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Antecedentes del (SNIP)

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) surge en el año 1999 con la Ley de Administración Financiera del Estado, fruto de compromisos asumidos por el Gobierno con organismos internacionales. En el año 2012, se firma del convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (STP) ratificado por decreto del Poder Ejecutivo. El SNIP tiene 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 algunos proyectos 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 establece criterios técnicos para la formulación y evaluación de los mismos, su ejecución y su evaluación ex - post (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).

Desde la puesta en vigencia del SNIP a la fecha, de los proyectos que han sido presentados por los OEE, han sido viabilizados 253, por un monto mayor a US$ 13.000 millones, 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.[24]

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 por Ley 4394/2011, 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.

La DSIP también cumple el rol de Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF), motivo por el cual es la responsable de velar por el cumplimiento de los reglamentos del FOCEM. En este contexto, la DSIP en su carácter de UTNF, se convierte en la instancia a nivel nacional de vínculo operativo con la Unidad Técnica del FOCEM de la Secretaría del MERCOSUR (UTF) y tiene a su cargo las tareas de coordinación interna de los aspectos relacionados con la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos.

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) tiene un plazo de vigencia de 10 años, el cual ha está llegando a su conclusión con respecto a los aportes.

Paraguay ha sido el país más beneficiado con los financiamientos entregados por el organismo regional. El 90% de los programas de FOCEM corresponde a proyectos presentados por Paraguay y Uruguay. Paraguay tiene un total de 18 proyectos aprobados por más de mil millones de dólares de los cuales varios ya han finalizado.

De todos los proyectos financiados se destacan cuatro sumamente importes y vitales pues impactan en la reducción de las asimetrías en infraestructura como por ejemplo la Construcción de la Línea 500 KV entre SE de Itaipú y Villa Hayes, la Construcción de la Ruta Concepción Vallemí, la Costanera Norte, Acceso a la avenida Primer Presidente y el "Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro". Los costos de estos proyectos ascienden a 700 millones de dólares.

Cabe destacar igualmente que el Paraguay ha ratificado su posición de integrarse a la Segunda Etapa del FOCEM (FOCEM II), mediante la promulgación de la Ley 6018/2018 "Que aprueba la decisión Mercosur/CMC/DEC. N 22/15 - Relativo a la continuidad del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur" aprobada en la "XLVIII reunión del Consejo del Mercado Común del Mercosur" y las negociaciones deberán avanzar entre los Estados Partes.

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 capital[25] del país

[24] Decreto Nº 8312/12 – Anexo I, Sección I, Terminología.
[25] 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.).

en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.[26]

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.[27]

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 habitantes[28]. 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 naturales[29].

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)[30] 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 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.

Se debe considerar que la brecha en infraestructura de transporte de Paraguay al año 2016 ascendió a USD 10.800 Millones, año en el que el Paraguay invirtió 2,2% de su PIB mientras que debería estar invirtiendo en torno a 5,2%[31], permaneciendo así una brecha del 3,0% entre lo que se debería invertir sostenidamente y lo que realmente se está invirtiendo.

Crovetto, Hang y Caspattino (2014). Crecimiento y Brecha de Infraestructura.

[26] Decreto 3944/15 – Art. 1°

[27] Banco Mundial 2009

[28] Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, Nº 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[29] Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, Nº 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[30] 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.

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

Durante el año 2017, el nivel de inversión pública aumentó y representó el 2,4% del PIB, dos puntos porcentuales adicionales en términos del PIB en relación al 2016. A pesar del mayor esfuerzo por parte del Gobierno por reducir la brecha, siguió aumentando y ascendió a USD 11.892 millones.

Finalmente, durante el año 2018, el ritmo de inversión pública en infraestructura se reduce y cierra el año con un nivel de inversión del 2,0% del PIB, totalizando USD 817,9 millones. La brecha de infraestructura siguió aumentando, alcanzando para el año 2018 un monto total de USD 13.188 millones.

El Foro Económico Mundial, en su reporte 2017-2018[32] refleja que, en el pilar de infraestructura, Paraguay se ubica en el puesto 101 de 140, con una puntuación de 56,3 versus 54,6 del reporte anterior, mostrando una mejoría. En líneas generales, nuestro país ocupa el lugar 95 entre 140 evaluados, con relación al informe anterior en el que ocupaba el puesto 96 entre 135 evaluados

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. 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. Otras normativas que utiliza la DSIP para establecer instrucciones son leyes, como la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y decretos, como el Decreto Reglamentario del PGN.

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 2018 el SNIP capacitó a más de 1.050 funcionarios de los diferentes Organismos y Entidades del Estado que planifican y ejecutan proyectos de inversión pública. MOPC; ANDE; Hacienda; STP son algunas de las más de 15 instituciones que participan en las capacitaciones del SNIP.

   En el marco del *Plan del Plan de Fortalecimiento de RRHH del SNIP*[33], la DSIP ha mejorado las capacidades en formulación y evaluación privada y social, así como en otros tópicos relevantes para la gestión de la Inversión Pública. Algunos de los cursos organizados por el SNIP fueron: Postgrado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, Especialización en Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, Diplomado en APP para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios, Gestión de Proyectos de Desarrollo con Certificación Project Management Associate (PMA) y Project Management Leadership

[32] The Global Competitiveness Report 2017–2018

[33] Aprobado por Decreto 6497/2016.

(PML). Para la realización de los cursos el Ministerio de Hacienda ha realizado alianzas estratégicas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación Getulio Vargas del Brasil, la Universidad Central de Chile, el Tecnológico de Monterrey (México), la Universidad Nacional de Asunción, entre otros.

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 (http://bancosnip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/portalBancoProyecto.jsf)

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.

El SNIP, una construcción continua

Con una mirada hacia la descentralización se promulgaron las Leyes N^{os} 6145/2018 "QUE ESTABLECE CONCEDER UN APORTE ESPECIAL A LOS MUNICIPIOS DE JESÚS, TRINIDAD Y SAN COSME Y DAMIÁN DEL DEPARTAMETO ITAPÚA, POR SER SEDES DISTRITALES DE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS DE LAS MISIONES JESUÍTICAS" y 6241/2018 "QUE ESTABLECE CONCEDER UN APORTE ESPECIAL A LOS MUNICIPIOS DE SAN IGNACIO, SANTA MARÍA, SANTIAGO Y SANTA ROSA DEL DEPARTAMENTO MISIONES, POR SER SEDES DISTRITALES DE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS DE LAS MISIONES JESUITICAS". Las citadas leyes establecen que la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), por primera vez incluirá los proyectos de los gobiernos locales dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Ante esta situación, en el primer semestre del 2019 la DSIP realizó talleres en los Departamentos de Itapúa y Misiones, dirigido a los funcionarios de las municipalidades de Jesús, Trinidad, San Cosme y Damián, San Ignacio, Santa Maria, Santiago y Santa Rosa, con el objetivo de capacitar en la formulación, evaluación y ejecución de Proyectos de Gobiernos Locales, a fin de construir capacidades locales para la elaboración y gestión de proyectos de inversión pública.

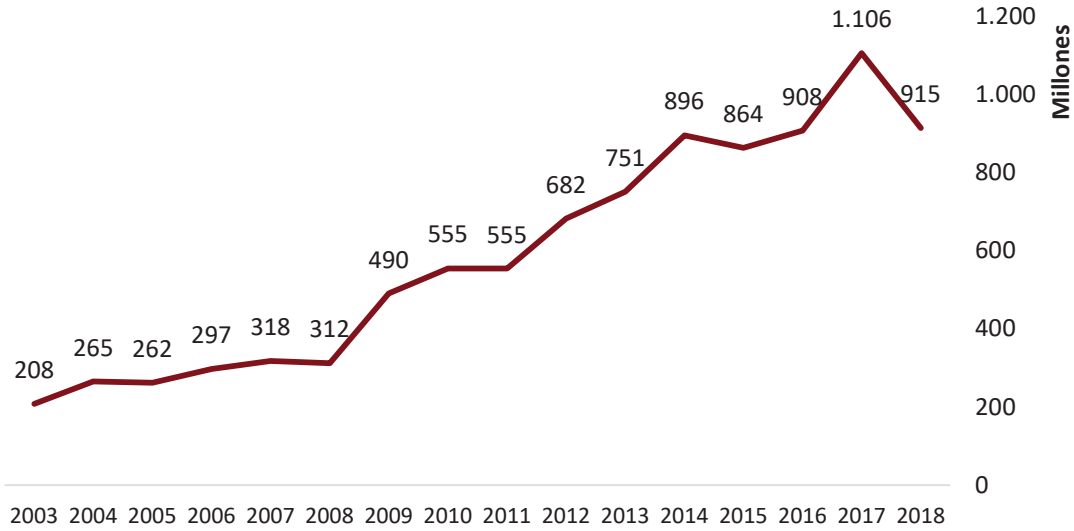
Conteniendo el gasto corriente.

La Promulgación de la Ley N° Ley 5.098/2013 "De Responsabilidad Fiscal" sentó las bases para un manejo más responsable y prudente de las finanzas públicas, lo que ha permitido ubicar a Paraguay entre los países con menor déficit fiscal en la Región.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), desde el año 2012 ha venido fortaleciendo y ordenado el presupuesto de Inversión Pública de la Administración Central por medio de la puesta en operación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Entre de las medidas propuestas, está el fomento a la contención del gasto corriente, generando el espacio fiscal suficiente para lograr un aumento sustancial del gasto en inversión, el que alcanzó niveles sin precedentes durante este periodo de gobierno (Véase gráfico siguiente).

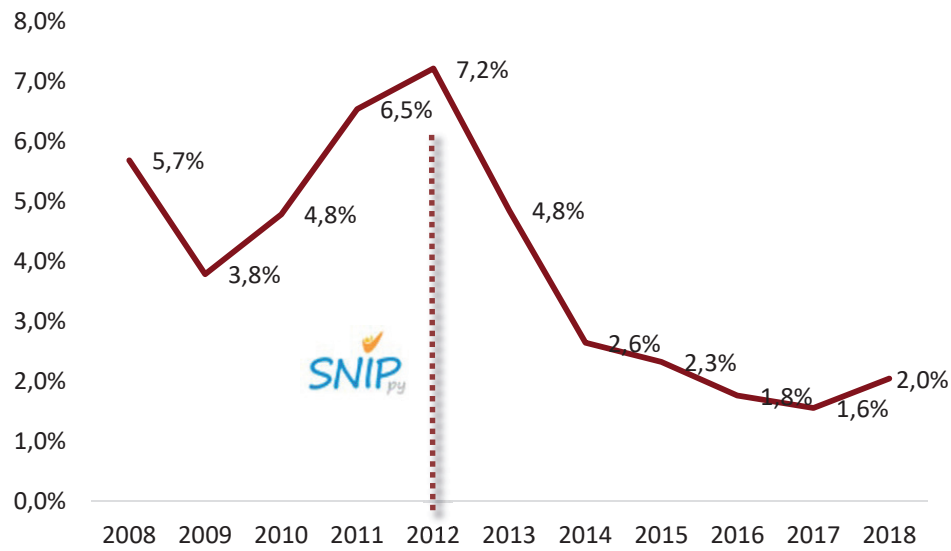
Gráfico Nº 4.3.1.1
Histórico del presupuesto para la Inversión Pública PGN Tipo 3
En millones de USD Nominales



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

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. Este ordenamiento permitió que la ejecución de proyectos sea más eficiente, ya que aumento el gasto de inversión pública a partir de la creación del SNIP, como se observa en el gráfico 4.3.1.1.

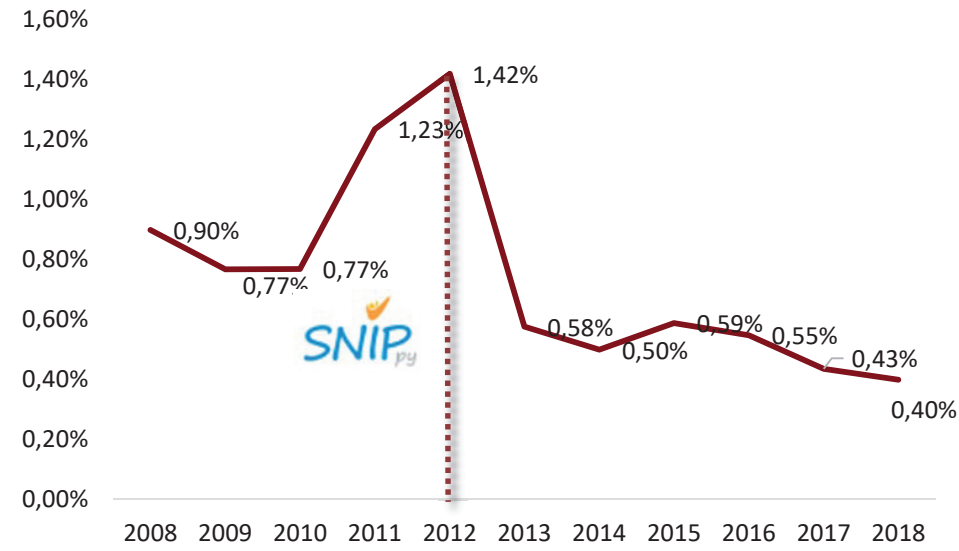
Gráfico Nº 4.3.1.2
Porcentaje destinado a gastos de personal dentro del presupuesto de Inversión



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

Otro impacto positivo de la implementación del SNIP, está referido a que el gasto destinado al pago de personal disminuyó significativamente, pasando en este periodo de Gobierno de 7,2% en 2012 a un 2,0% en el 2018.

Gráfico Nº 4.3.1.3
Reducción de Gastos de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión

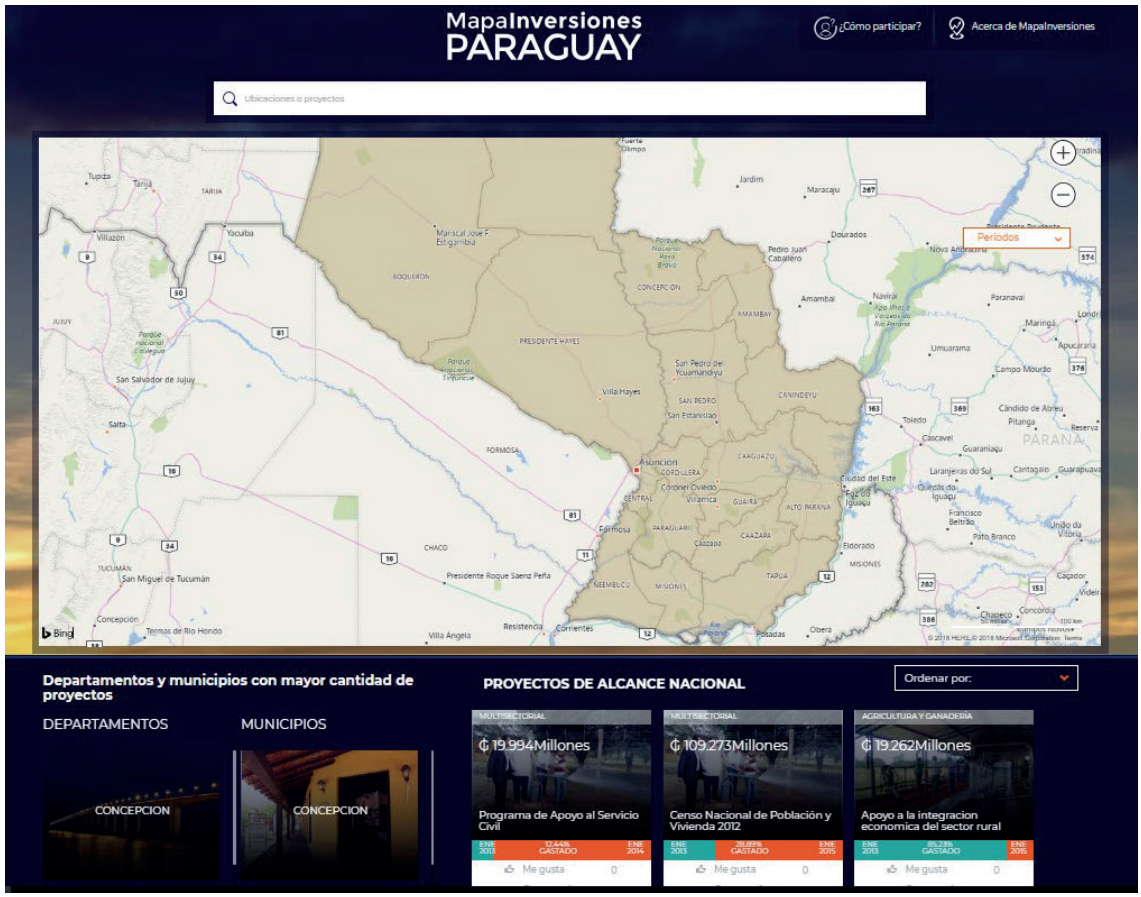


Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

El rubro de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión también fue optimizado, disminuyendo desde 1,49% (2012) a un 0,40% (2018), lo que representa una disminución del 73%, como puede observarse en el gráfico 4.3.1.3.

Uno de los principales legados de la DSIP es haber fomentado la transparencia y el acceso a la información pública

Una herramienta clave para fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los proyectos de inversión pública es la herramienta ***MapaInversiones***; que es una plataforma por medio de la cual la ciudadanía puede visualizar de manera georreferenciada los avances y resultados de los proyectos de inversión pública.



La plataforma ***MapaInversiones*** visualiza y mapea proyectos de inversión pública en varios países de América Latina. Esto supone abrir a la ciudadanía los datos sobre sectores tan cruciales como vivienda, salud o infraestructuras de transporte. Los ciudadanos pueden monitorear en tiempo real dónde y cómo invierten las instituciones.

Actualmente el Ministerio de Hacienda se encuentra trabajando conjuntamente con técnicos del Banco Interamericano de Desarrollo para implementar en la plataforma la administración de "Participación Ciudadana". Con este nuevo módulo, la ciudadanía podrá manifestar su posición respecto a la ejecución de los proyectos de inversión pública de todo el país.

4.3.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones

La Dirección del Sistema Nacional de Inversión Pública (DSIP), con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ha elaborado un Estudio para la Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura existentes en el país en algunos sectores estratégicos y con un horizonte de planificación al año 2024, de manera de poder dimensionar los montos de inversión requeridos para cubrir las brechas y contribuir a alcanzar la visión plasmada en el PND Paraguay 2030.

El objetivo general del estudio es identificar y cuantificar las brechas en infraestructura a nivel total del país al año 2024 (meta intermedia) y con una meta de cero brechas total final, en los sectores de transporte, agua, energía, vivienda, educación y salud, proponiendo una programación de los flujos de gastos de capital

requeridos en dichos sectores que sea consistente con las metas propuestas (programa plurianual de inversiones públicas).

4.3.3 Las Alianza Público-Privadas (APP) en Paraguay

Las Participaciones 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.[34]

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 privada[35]. 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 Nº 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 Nº 1350/14, establece el rol que ejerce el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en los procesos de evaluación de los proyectos de inversión.

Como una contribución importante para el fortalecimiento del programa APP en Paraguay, el Ministerio de Hacienda ha realizado el lanzamiento del "Manual de Alianzas Público-Privada (APP) en Paraguay" en fecha 22 de mayo de 2019. Dicho documento recoge aspectos significativos sobre la formulación y evaluación de proyectos APP y su afluencia con los distintos actores institucionales que intervienen en dichas etapas; el proceso de contratación APP: convocatoria a precalificación y licitación de proyectos APP, así como la constitución de un Fondo Fiduciario APP para la administración y pagos de las obligaciones firmes y contingentes de los proyectos APP.

Cabe mencionar que las APP se han convertido en una herramienta esencial para proveer nueva infraestructura, posibilitar que el sector privado gestione el ciclo de vida del proyecto, asumir una gran parte de los riesgos y brindar financiamiento para desarrollar el proyecto. Asimismo, como una modalidad distinta a la APP, coexiste otra modalidad de financiamiento denominada "Llave en mano" que busca transferir los riesgos tanto de diseño, el financiamiento y la construcción a la contratista. Actualmente esta modalidad presenta 2 proyectos en ejecución, siendo una la más relevantes en su programa de proyectos, la Pavimentación del Tramo Loma Plata - Carmelo Peralta en la Región Occidental con un costo de USD 443 millones, y el Proyecto de Pavimentación del Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6 con un costo de USD 46 millones. Por último, se tiene un proyecto recientemente adjudicado bajo el esquema Llave en mano consistente en el Diseño y Construcción de la Avenida Costanera Sur (Costo USD 120,5 millones).

[34] Ley Nº 5102/13 – Art. 1.
[35] Decreto Nº 1350/14 – Art. 2.

RESUMEN DE LOS PROYECTOS APP Y LLAVE EN MANO EN EJECUCIÓN.

PROYECTOS	ESTADO ACTUAL
Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales Nº 2 y 7 (SNIP 566)	**Objetivo:** Ampliar y Duplicar 143 km, desde Ypacaraí hasta el km. 183 (Ruta 7). **Inversión**: USD 520 millones. **Estado:** Contrato firmado el 14/03/2017, con Rutas del Este S.A. (SACYR-MOTA ENGIL-OCHO A). Se ha firmado una Adenda de Bancabilidad el 28/11/2018. **Tramo 0:** En cuanto a los trabajos de rehabilitación del Tramo 0, estos han sido finalizados y recepcionados recientemente por el MOPC. **Cierre Financiero**: El consorcio ha obtenido el cierre financiero del proyecto en fecha 01 de julio de 2019 con las entidades Goldman Sachs y BID INVEST. **Ejecución de obras:** El MOPC ha emitido en fecha 01/08/19 la orden de inicio de obras para todo el corredor afectado a la ampliación, debiendo la Contratista ejecutar obras en 30 días. La duplicación abarca desde el desvío de Ypacaraí hasta el km 183, donde inicia la concesión de Tape Porã.
Pavimentación asfáltica del Tramo Loma Plata – Carmelo Peralta (SNIP 574)	**Objetivo:** Mejoramiento del trazado del tramo Loma-Plata-Cruce Centinela-Paragro-Carmelo Peralta (278km.). **Inversión:** USD 443 millones. **Estado:** Contrato firmado el 11/05/2018 con el Consorcio "Corredor Vial Bioceánico". Se ha firmado posteriormente la Adenda N° 01 en fecha 03/04/2019 para la bancabilidad del proyecto. **Cierre Financiero**: El consorcio ha conseguido el financiamiento con la emisión de un bono privado comercializado en el mercado internacional. **Ejecución de obras:** Respecto a la ejecución de obras, se iniciaron los primeros trabajos en los Tramos 1 y 20.
Pavimentación Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6. (SNIP 596)	**Objetivo:** pavimentación de 47,2 km que permita un camino de todo tiempo y cumpla estándares según normativas viales. **Inversión**: USD 46 millones. **Estado:** El tramo IV se encuentra en etapa de finalización de obras con lo que se completaría la totalidad de los tramos (5 tramos) que comprenden el objeto del contrato con la entrega provisoria de dicho tramo por parte del Consorcio "Concret Mix y Asociados". Una vez entregado el último tramo, se emitirá el último certificado de reconocimiento de la obligación de pago correspondiente a dicho tramo.

Construcción Costanera Sur (SNIP 665)	**Objetivo:** Construcción de 7,6 Km. de Avenida Costanera Sur con parque lineal y el acondicionamiento de vías de acceso. **Inversión**: USD 120,5 millones. **Estado:** El proyecto fue adjudicado en fecha 10 de julio de 2019 al "Consorcio del Sur" (Eurofinsa S.A.- Ingeniería de Topografía y Caminos S.A.).

El gobierno a través del Ministerio de Hacienda se encuentra actualmente abocado en el proceso de revisión de sus proyectos prioritarios y pretende relanzar una cartera de proyectos APP viables por un monto aproximado de USD 1000 millones. Entre otras acciones, pretende realizar cambios al Decreto N° 1350/14, que reglamenta 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", a fin de agilizar los procesos de formulación y aprobación de proyectos y con ello hacer más eficiente todo el proceso bajo esta modalidad.

V. Anexos

5.1 Sector Público por Sectores Componentes

Conceptos	Presupuestario (1)	Extra Presupuestario (2)	Seguridad Social (3)	Columna de Consolidación (4)	Gobierno Central (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	Gobierno Departamentales (6)	Columna de Consolidación (7)	Gobierno General (8)=(5)+(6)+(7)
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	**14,0%**	**1,6%**	**3,2%**	**-1,4%**	**17,3%**	**0,4%**	**-0,4%**	**17,4%**
Ingresos tributarios	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	10,0%
Contribuciones sociales	0,9%	0,0%	2,6%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	3,6%
Donaciones	0,8%	0,8%	0,0%	-1,4%	0,1%	0,4%	-0,4%	0,1%
Otros ingresos	2,4%	0,7%	0,5%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	3,7%
GASTO TOTAL OBLIGADO	**13,3%**	**1,6%**	**2,6%**	**-1,4%**	**16,0%**	**0,3%**	**-0,4%**	**15,9%**
Remuneración a los empleados	6,6%	0,9%	0,5%	0,0%	8,0%	0,1%	8,0%	16,0%
Uso de bienes y servicios	1,3%	0,2%	0,6%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	2,0%
Intereses	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,7%
Donaciones	2,1%	0,4%	0,0%	-1,4%	1,0%	0,0%	-0,4%	0,6%
Prestaciones sociales	2,3%	0,0%	1,4%	0,0%	3,7%	0,2%	0,0%	3,8%
Otros gastos	0,5%	0,1%	0,1%	0,0%	0,7%	0,1%	0,0%	0,8%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	***0,7%***	***0,0%***	***0,6%***	***0,0%***	***1,3%***	***0,1%***	***0,0%***	***1,4%***
Adquisición neta de activos no financieros	2,0%	0,2%	0,1%	0,0%	2,3%	0,1%	0,0%	2,4%
Préstamo neto / endeudamiento neto	**-1,3%**	**-0,2%**	**0,5%**	**0,0%**	**-1,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**-1,0%**

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).
No incluye datos de Gobiernos Locales

5.2 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 extra ordinarias 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)[36], 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:

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

donde $\overline{Y}_t$ 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.

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:

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

[36] ¿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.

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 rendición de cuentas, acerca de los principales resultados de los objetivos, metas e indicadores, de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, por periodo de un año. Además, de informar a la ciudadanía sobre los resultados del desempeño institucional, se constituye en un importante insumo que aporta a otros procesos de análisis durante cualquier etapa del ciclo presupuestario.

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 involucran 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.

Metas de producción: es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado (Ejercicio Fiscal), con los recursos asignados, de tal forma que permita medir la eficacia del cumplimiento de

un programa/subprograma y/o proyecto. Establecen lo que se va a lograr, cuándo serán alcanzados los resultados, mas no establece cómo serán logrados.

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.

Presupuesto por Resultados: Es una estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

Producto: bien o servicio que se entrega a la población beneficiaria con el fin de contribuir al logro de un determinado resultado.

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.

Sector Público Consolidado: Cuando al Gobierno Central se le agregan los gobiernos departamentales y municipales se obtiene el Gobierno General. Luego, si al Gobierno General se le incorporan las empresas públicas financieras y no financieras, así como el Banco Central, se obtiene el Sector Público consolidado.

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.

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.

VII. Abreviaturas

A.C: Administración Central
APS: Atención Primaria de la Salud
BCP: Banco Central del Paraguay
BAG: Balance Anual de Gestión
DGP: Dirección General de Presupuesto
DGTP: Dirección General de Tesoro Público
ECN: Estimador de Cifras de Negocios
EE. DD.: Entidades Descentralizadas
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
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
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