



Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



# INFORME DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

## Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012







Ministerio  
de  
Hacienda

Transparencia y  
Responsabilidad  
Fiscal  
para el  
Desarrollo



# INFORME DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

## Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012

*Presentado por  
Dionisio Borda, Ministro de Hacienda,  
a la Comisión Bicameral de Presupuesto  
del Congreso Nacional*



---

Cuidado de Edición: Eduardo Miranda  
Oscar Llamosas  
Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Impresión: Talleres de Valores Fiscales, Ministerio de Hacienda  
Septiembre de 2011

## Presentación



**Dionisio Borda, Ministro de Hacienda**

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal del año 2012 constituye una planificación de corto plazo que apunta a los objetivos de largo plazo del desarrollo económico con inclusión social, y pone énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El gobierno hará un enorme esfuerzo financiero para incrementar sustancialmente la inversión en salud, educación, vivienda, tierras para la reforma agraria e infraestructuras económicas y sociales, lo que hace imperiosa la necesidad de nuevos instrumentos tributarios.

En 2010 la economía paraguaya experimentó un extraordinario crecimiento de 15%, con una inflación de 7,2% y un superávit fiscal de 1,4% del Producto Interno Bruto (PIB). La deuda pública se mantuvo en el bajo nivel de 15,4% del PIB y la acumulación de reservas monetarias internacionales superó los US\$ 4.000 millones. El crecimiento con estabilidad macroeconómica continúa en 2011 y se prolongará en 2012, aunque también nuestro país está expuesto a las repercusiones negativas de la crisis que todavía soportan Estados Unidos y Europa. Razón demás para mantener una política fiscal disciplinada que garantice la solidez de la economía y transmita confianza a los agentes económicos.

El buen desempeño de las finanzas públicas en los últimos años se debe, en gran medida, al manejo prudente del Presupuesto General de la Nación en el estrecho margen que dejan la alta rigidez del gasto y las necesidades de inversión social y económica. Si bien las demandas sociales son legítimas, el incesante crecimiento de los gastos corrientes obligatorios genera un preocupante riesgo para la sostenibilidad fiscal.

El Informe de Finanzas Públicas que adjuntamos al proyecto de PGN 2012 presenta un conjunto de información analítica que ayuda a comprender mejor el escenario económico y fiscal en que el presupuesto es formulado, así como los objetivos y las orientaciones de la política presupuestaria.

La primera parte del Informe trata sobre el balance del ejercicio fiscal del año 2010, que muestra y explica cómo cerraron los números de la ejecución presupuestaria, con un examen detallado del

comportamiento de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos, de la situación de la deuda pública y del desempeño de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones.

La segunda parte se ocupa de la política fiscal y del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011, comenzando por el análisis del contexto macroeconómico del año 2011 y de las perspectivas para el año 2012. Luego de describir la situación fiscal en 2011, detalla finalmente las prioridades del PGN 2012 y la mayor asignación de recursos a la salud, la educación y la lucha contra la pobreza.

El tercer capítulo del Informe presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y macrofiscales para los años 2013 y 2014. Las proyecciones realizadas, que allí se exponen, constituyen una información valiosa para poner la programación presupuestaria en una perspectiva de mediano plazo, de manera que haya mayor previsión y se tomen a tiempo las medidas correctivas para seguir en la senda del equilibrio financiero.

Finalmente, el cuarto capítulo, que trata de la gestión de las finanzas públicas, habla de las acciones implementadas en 2011 para mejorar el gasto público y de los avances en la implementación del Presupuesto por Resultados.

Confiamos en que los legisladores, principalmente los miembros de la Comisión Bicameral de Presupuesto, sabrán valorar el contenido de este Informe de las Finanzas Públicas y esperamos que esa información contribuya a tratar con sabiduría y responsabilidad los números del presupuesto.



**Dionisio Borda**  
Ministro de Hacienda

# Índice

<b>I. Balance del Ejercicio Fiscal 2010</b>	<b>7</b>
1.1 Cierre fiscal 2010	7
1.2 Ingresos fiscales	10
1.3 Gasto público	11
1.4 Situación de la deuda del sector público	12
1.5 Ejecución presupuestaria	15
1.6 Situación de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones	18
<b>II. La Política Fiscal y el Proyecto de la Ley del Presupuesto General de la Nación 2012</b>	<b>21</b>
2.1 Contexto macroeconómico del año 2011 y perspectivas para el año 2012	21
2.2 La situación fiscal en el año 2011	23
2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2012	27
2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2012	29
<b>III. Programa Financiero del Sector Público 2013-2014</b>	<b>37</b>
3.1 Proyecciones macroeconómicas 2013 – 2014	37
3.2 Metodología y aplicación para el periodo 2013 – 2014	38
3.3 Proyecciones fiscales para el periodo 2013 – 2014	40
3.4 Proyección de gastos	41
3.5 Proyección del resultado primario y del resultado financiero	42
3.6 Indicadores de sostenibilidad fiscal	43
3.7 Análisis de sostenibilidad	44
<b>IV. Gestión de las Finanzas Públicas</b>	<b>47</b>
4.1 Situación actual de la gestión financiera en la República del Paraguay	47
4.2 Acciones implementadas en 2011 para mejorar la calidad del gasto público	49
4.3 Avances en la implementación del Presupuesto por Resultados	50
4.4 Avances en la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación	50



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL	7
Gráfico 2 INGRESOS TRIBUTARIOS Y PRESIÓN TRIBUTARIA	8
Gráfico 3 GASTOS RÍGIDOS VS. GASTOS TOTALES	9
Gráfico 4 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA	13
Gráfico 5 AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA	14
Gráfico 6 APORTES Y BENEFICIOS DE LA CAJA FISCAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES	19
Gráfico 7 CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA 2010-2011	22
Gráfico 8 PRESIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA	25
Gráfico 9 RESULTADO FISCAL GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	26
Gráfico 10 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL	31
Gráfico 11 MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	32
Gráfico 12 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES	33
Gráfico 13 MINISTERIO DEL INTERIOR	34
Gráfico 14 SECRETARÍA DE LA VIVIENDA Y DEL HÁBITAT	35
Gráfico 15 PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL	36

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES	9
Cuadro 2 RESULTADO FISCAL	10
Cuadro 3 INGRESOS FISCALES	11
Cuadro 4 GASTO PÚBLICO	12
Cuadro 5 DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	13
Cuadro 6 EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	16
Cuadro 7 PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR GRUPO DE OBJETO DEL GASTO	16
Cuadro 8 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR ENTIDAD	17
Cuadro 9 BALANCE DE LA CAJA FISCAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES	18
Cuadro 10 VARIABLES MACROECONÓMICAS	23
Cuadro 11 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	24
Cuadro 12 GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	25
Cuadro 13 EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL GLOBAL	26
Cuadro 14 ESTIMACIÓN DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	27
Cuadro 15 GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	28
Cuadro 16 INGRESOS Y GASTOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	29
Cuadro 17 CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	29
Cuadro 18 GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEDICADOS A LOS SERVICIOS SOCIALES	30
Cuadro 19 ESTIMACIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS	38
Cuadro 20 PROYECCIONES DE INGRESOS	40
Cuadro 21 PROYECCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	42
Cuadro 22 PROYECCIONES FISCALES	42
Cuadro 23 SUPUESTOS Y PROYECCIONES UTILIZADAS	45
Cuadro 24 ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL	45



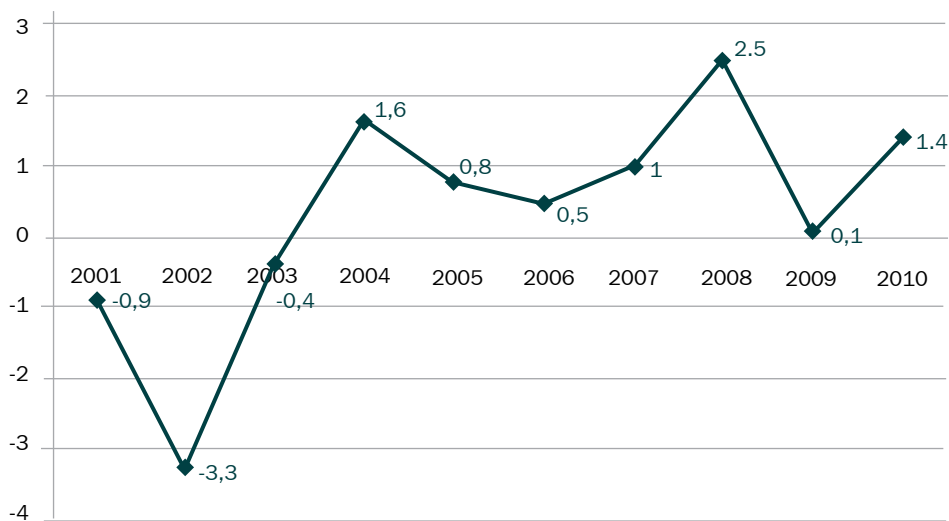


# I. Balance del Ejercicio Fiscal 2010

## 1.1 Cierre fiscal 2010

La situación financiera de la Administración Central ha demostrado una importante mejora a partir de finales del año 2003. Previo a eso, las cuentas públicas atravesaban por varios problemas, entre ellos sucesivos déficits fiscales que llevaron al atraso en el pago de la deuda interna y externa (2002). Las reformas realizadas con un fuerte énfasis en la parte fiscal y financiera permitieron la recuperación de las cuentas fiscales. Es así como en el ejercicio fiscal 2004 se registra un superávit del 1,6% del PIB, que revierte los resultados observados en los años anteriores.

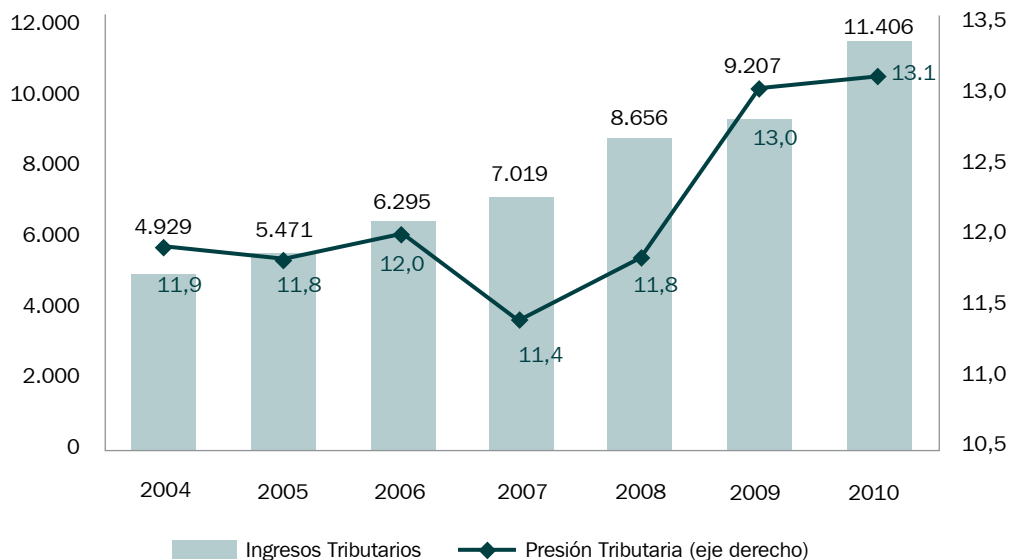
**Gráfico N° 1**  
**EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL**  
**Déficit o Superávit de la Administración Central**  
**(En porcentajes del PIB)**



Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

El aumento registrado en las recaudaciones impositivas, producto de las reformas efectuadas en la legislación, así como de una mejor gestión en la administración tributaria, fue determinante para la mejora del balance de las cuentas fiscales. A partir del año 2004, con la implementación de la Ley N° 2.421/04 “De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal”, los ingresos tributarios en promedio han aumentado un 18% anualmente. Esto a su vez ha permitido que la presión tributaria<sup>1</sup> se eleve de un nivel del 11,8% del PIB en el 2005 a un nivel del 13,1% del PIB en el 2010. Sin embargo, este nivel sigue siendo bajo en comparación con el promedio de América Latina que, según la CEPAL, se encuentra en alrededor del 18% del PIB, siendo la de Paraguay una de la más bajas de la región.

**Gráfico N° 2**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS Y PRESIÓN TRIBUTARIA**  
(En miles de millones de Guaraníes y porcentajes del PIB)



Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

La formalización de la economía es otro punto en el cual se ha registrado un significativo progreso. Un indicador que refleja este hecho es la evolución en la cantidad de contribuyentes (personas físicas y jurídicas). La misma aumentó considerablemente al pasar de 302.362 contribuyentes en el 2003 a 557.944 contribuyentes en el 2010, lo que implica un aumento del 84,5%. La tendencia indica que a finales del 2011 se estaría superando el número de 600.000 contribuyentes.

El gasto público también ha demostrado una importante dinámica durante el periodo de análisis. La política de gastos en los últimos años ha sido priorizar el gasto social y el gasto asociado a la

<sup>1</sup> La Presión Tributaria es un indicador cuantitativo definido como la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto (PIB) de un país, que permite medir la intensidad o carga con que un determinado país grava a sus contribuyentes a través de la imposición de tributos.

formación bruta de capital fijo (inversión física). Si bien se ha mejorado en la ejecución del gasto de capital, el gasto corriente también ha aumentado de manera considerable.

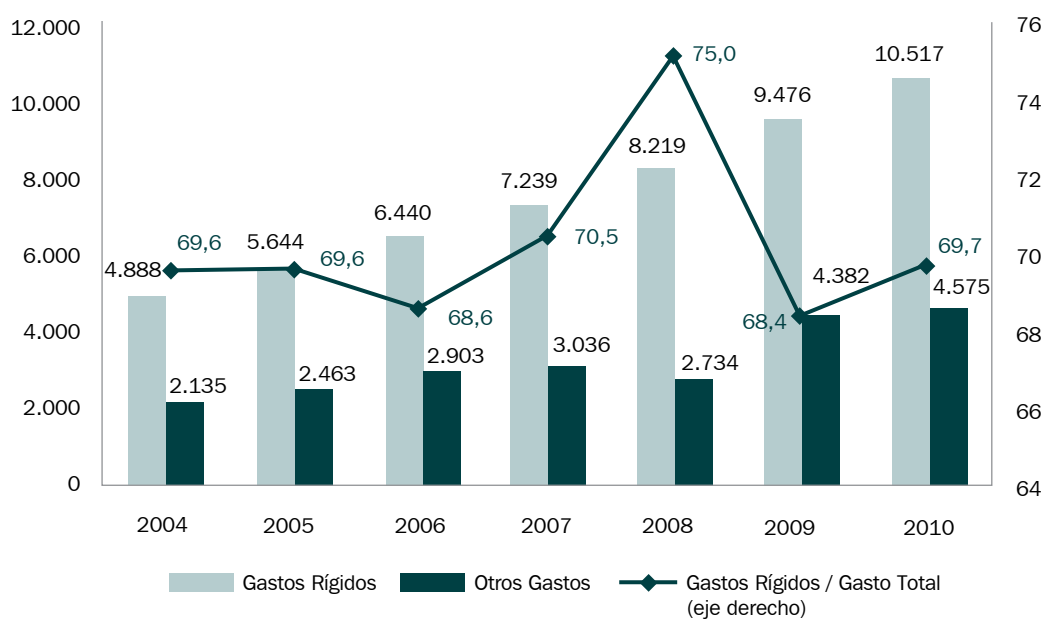
**Cuadro N° 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES**  
(Acumulado a diciembre de cada año)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de Contribuyentes	302.362	328.478	383.320	429.119	471.518	512.243	557.944

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación.

Los gastos rígidlos, que son de cumplimiento obligatorio pues están basados en leyes, contratos, etc., constituyen un alto porcentaje del gasto público. Entre las partidas que presentan más rigidez se encuentran los salarios, los fondos para transferencias (jubilaciones y pensiones) y los servicios de la deuda (intereses contractuales). Si bien la proporción de los gastos rígidlos con relación al gasto total no ha aumentado considerablemente, tampoco se ha reducido. En promedio los gastos rígidlos constituyen el 70% del gasto total.

**Gráfico N° 3**  
**GASTOS RÍGIDOS VS. GASTOS TOTALES**  
(En miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Mejorar la calidad del gasto público es una tarea que no solo la debe llevar a cabo el Poder Ejecutivo, sino que debe realizarse en forma conjunta con el Poder Legislativo. La aprobación por el Congreso de nuevas leyes que aumentan los gastos rígidos, sin contrapartida de ingresos adicionales genuinos, hace también que la disponibilidad de recursos sea cada vez menor, especialmente para aquellos rubros destinados al desarrollo de infraestructura que promueva el crecimiento económico.

El Balance Fiscal de la Administración Central en el año 2010 arrojó un superávit en torno a los G. 1,2 billones, equivalente al 1,4% del PIB. Al analizar la dinámica del Resultado Fiscal, se observa un incremento con relación al superávit registrado en el año 2009, que fuera de G. 45 mil millones, aunque es importante recalcar que en ese ejercicio se tuvo una fuerte política fiscal activa para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional y la sequía, pese a lo cual se logró un resultado superavitario. Es importante resaltar que por séptimo año consecutivo se registró un superávit en las cuentas fiscales de la Administración Central.

**Cuadro N° 2**  
**RESULTADO FISCAL**  
(En miles de millones de Guaraníes)

Concepto	2009 (1)	% PIB	2010 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)
Resultado Fiscal Primario	479	0,7%	1.543	1,8%	1.064
Resultado Global	45	0,1%	1.174	1,4%	1.129

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado Economía e Integración.

Por su parte, el Resultado Fiscal Primario<sup>2</sup> en el 2010 se situó en un nivel de G. 1,5 billones, alrededor del 1,8% del PIB. Este resultado implica un aumento del 222% en comparación al Resultado Fiscal Primario del 2009.

## 1.2 Ingresos fiscales

Los ingresos fiscales en el ejercicio 2010 ascendieron a G. 16,2 billones, superiores en 17,0% a lo recaudado en el 2009. De este total recaudado, 11,4 billones corresponden a los ingresos tributarios, que muestran un incremento del 23,9% con relación al total recaudado en el 2009. Este resultado en los ingresos tributarios permitió alcanzar una presión tributaria del 13,1%.

La coyuntura económica del 2010 se reflejó favorablemente en la recaudación tributaria, especialmente en lo percibido en concepto de IVA e impuestos al comercio exterior, que registraron aumentos del 32,8% y 56,1% respectivamente.

<sup>2</sup> El resultado primario está definido como el Superávit o Déficit Global excluidos los pagos de intereses contractuales. Considerando que los intereses provienen de operaciones de endeudamiento de períodos anteriores, el resultado primario es un indicador de la política fiscal del período vigente.

El Impuesto a la Renta presentó una disminución del 4,4% como consecuencia de los efectos de la crisis que se reflejaron en las utilidades. Cabe mencionar que el Impuesto a la Renta liquidado en el 2010 se realiza sobre la base de los balances del ejercicio 2009.

**Cuadro N° 3**  
**INGRESOS FISCALES**  
(En miles de millones de Guaraníes)

Concepto	2009 (1)	% PIB	2010 (2)	% PIB	Diferencia (2) – (1)
Ingresos Tributarios	9.207	13,0%	11.406	13,1%	2.199
Binacionales	2.267	3,2%	1.952	2,3%	-315
Otros Recursos	2.434	3,4%	2.908	3,4%	474
Ingresos Totales	13.907	19,7%	16.265	18,8%	2.358

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Por su parte, la recaudación proveniente de los royalties de las binacionales Itaipú y Yacyretá registró una disminución en el 2010, con un ingreso de G. 1,9 billones, inferior en un 13,9% a lo percibido en el año 2009. Finalmente en Otros Recursos se percibieron G. 2,9 billones. Dentro de estos se encuentran los ingresos correspondientes a las donaciones, las transferencias y los aportes al fondo de jubilaciones y pensiones.

### 1.3 Gasto público

El Gasto Total de la Administración Central del año 2010 fue de G. 15 billones, superior en 8,9% al gasto registrado en el 2009. La dinámica del gasto público disminuyó considerablemente en el 2010, dado que en el 2009 se había registrado un crecimiento del gasto público del 26,6%<sup>3</sup>. En este sentido, es importante destacar que en el ejercicio fiscal 2009 se aplicó una política fiscal expansiva, que fuera parte del Plan de Reactivación Económica del Gobierno Nacional, con el objetivo de atenuar los efectos nocivos de la crisis internacional e impulsar la demanda interna.

En gastos corrientes –que incluyen servicios personales, bienes y servicios, transferencias e intereses– se ejecutó en el 2010 un total de G. 11,9 billones. Esto representa un incremento del 11,9% con relación a lo ejecutado en el 2009. Los componentes que registraron una mayor dinámica fueron los servicios personales y los bienes y servicios, con un crecimiento del 14,3% y 21,5% respectivamente. Por otro lado, el gasto en intereses contractuales disminuyó en un 20,3%.

<sup>3</sup> El crecimiento registrado en el gasto público en el 2009 es resultado principalmente del aumento del Gasto de Capital, especialmente de la Inversión Física, la que registró un incremento de más del 60% con relación a lo ejecutado en el 2008.

**Cuadro N° 4**  
**GASTO PÚBLICO**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

Concepto	2009 (1)	% PIB	2010 (2)	% PIB	Diferencia (2) – (1)
Gastos Corrientes	10.608	15,0%	11.869	14,0%	1.261
Gasto de Capital	3.255	4,6%	3.222	3,8%	-33
Gasto Total	13.862	19,6%	15.092	17,8%	1.230

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Por su parte, los gastos de capital registraron una ejecución de 3,2 billones, equivalente a una disminución del 1% con relación al 2009. En el desagregado de sus principales componentes, el gasto en inversión física registró un aumento de 9,7% y el gasto en inversión financiera se incrementó en un 28,3%.

## 1.4 Situación de la deuda del sector público

La deuda total del sector público de la República de Paraguay se encuentra compuesta por un 84,5% de deuda externa y un 15,5% de deuda interna. La estructura por monedas permite visualizar, por una parte, que la mayor concentración de la deuda externa se encuentra expresada en Dólares de los Estados Unidos de América (USD, por sus siglas en inglés) con un 75% de la misma, y la deuda interna se encuentra concentrada en moneda local, alcanzado el 77% de misma. Esta última situación se debe principalmente a dos factores: el rescate de los bonos que habían sido colocados en USD y al hecho de que las últimas colocaciones realizadas por el Tesoro Público se vienen realizando en moneda local.

Por otro lado, en cuanto a la clasificación institucional se puede mencionarse que el 84,3% de la deuda pública total corresponde a la Administración Central y el restante 15,7% a la Administración Descentralizada.

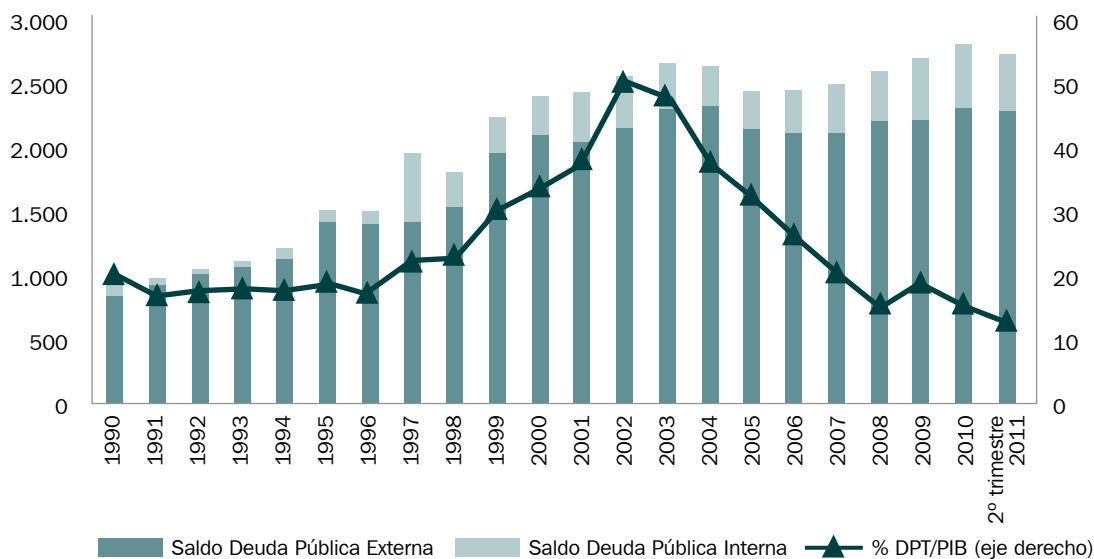
### 1.4.1 Evolución de la deuda del sector público

El saldo de la deuda pública asciende a USD 2.742,4 millones, que representan el 12,9% del Producto Interno Bruto, al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal 2011. La evolución de estas variables es presentada en el Gráfico 4.

Con respecto a los flujos de la deuda pública, se puede mencionar que los desembolsos captados por la Administración Central al primer semestre de 2011 ascienden a un monto de USD 52 millones; mientras que los pagos en concepto de amortizaciones, intereses y comisiones registran un monto total de USD 233 millones.

Finalmente, un aspecto a resaltar hace referencia a otros flujos que se deben considerar, como las variaciones del saldo de la deuda pública por efecto del tipo de cambio, que constituye un factor preponderante en la diferencia de saldos. En el Cuadro 5 se representa con mayor detalle la situación de la deuda pública.

**Gráfico N° 4**  
**SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA**  
(En millones de USD y porcentajes del PIB)



Fuente: Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE 6.0.).

**Cuadro N° 5**  
**DEUDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(En millones de USD)

ACREEDORES	Saldo al 31/12/2010	Desembolsos	SERVICIO DEL PERIODO			Otros Flujos <sup>a</sup>	Saldo al Primer Semestre 2011
			Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total		
<b>Deuda Externa</b>	<b>1.986,1</b>						
Multilaterales	1.283,3	52,2	63,1	18,2	81,4	6,9	1.279,4
Bilaterales	444,7	0,0	18,5	4,6	23,1	2,8	428,9
Bonos Externos	258,1	0,0	12,9	2,2	15,1	0,0	245,2
<b>Deuda Interna</b>	<b>468,9</b>						
Préstamos del BCP	28,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	27,9
Préstamos	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	1,2
Bonos Internos	438,7	0,0	104,6	9,2	113,9	60,8	394,8
<b>Deuda Total</b>	<b>2.455,0</b>	<b>52,2</b>	<b>199,2</b>	<b>34,3</b>	<b>233,5</b>	<b>69,3</b>	<b>2.377,3</b>

a/ Flujos generados por la variación de tipo de cambio.

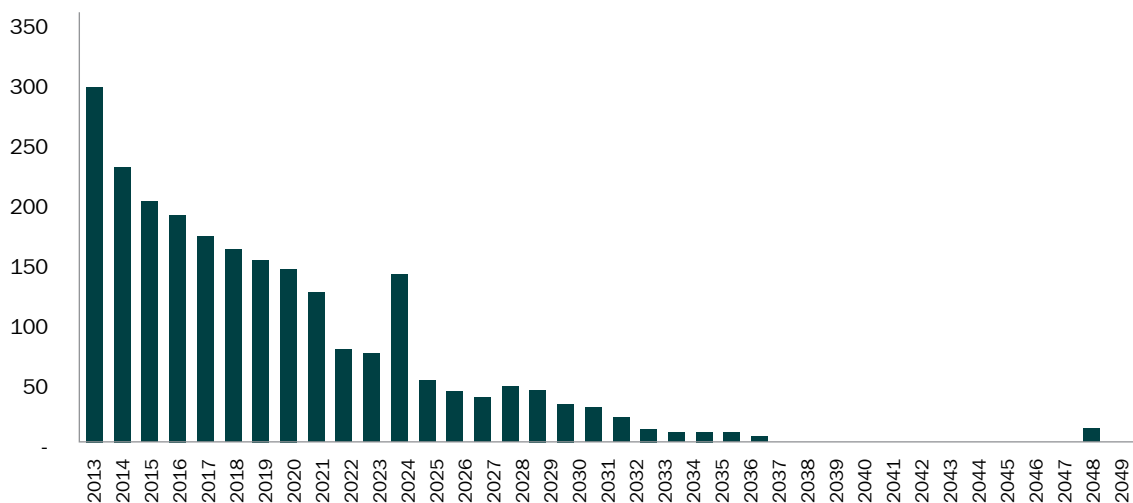
Fuente: Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE 6.0.).



### 1.4.2 Perfil de la amortización de la deuda pública total

El Gráfico 5 permite observar el perfil de amortización de la deuda pública, es decir, los compromisos financieros contratados por la República detallados por plazos de vencimiento.

**Gráfico N° 5**  
**AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA**  
(En millones de USD)



Fuente: Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE 6.0.).

Este calendario de compromisos futuros facilita la determinación de las posibles operaciones de mercado que permitan suavizar en el tiempo la concentración de empréstitos en periodos específicos.

### 1.4.3 Indicadores de la deuda pública

**Indicadores de Solvencia:** Los indicadores de solvencia muestran la capacidad de pago de un país para hacer frente las deudas contraídas en relación a los recursos con que cuenta. Seguidamente se presentan los datos para Paraguay, al cierre del primer trimestre del ejercicio fiscal 2011.

*Total Deuda Pública/PIB:* examina el nivel de la deuda pública en relación al tamaño de la producción del país. Al cierre del primer semestre, considerando el PIB nominal a precios corrientes estimado para el 2011, este indicador es de 12,94%. Cabe resaltar que el valor resultante es inferior a los límites del 25% al 30%, establecidos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

*Deuda Externa/Exportaciones:* es útil como un indicador de tendencia y se encuentra fuertemente asociado a la capacidad de repago de la economía. Este indicador al cierre de junio de 2011 es de 85,26%, considerando las exportaciones registradas a junio de 2011.

*Deuda Externa/PIB:* este indicador muestra qué porcentaje del Producto Interno Bruto repre-

senta la Deuda Externa. Considerando una tasa de crecimiento del PIB nominal a precios corrientes del 4,5% para el año 2011, este indicador es de 10,9%.

*Deuda Doméstica/PIB:* este indicador que representa el nivel de la Deuda Interna como porcentaje del Producto Interno Bruto es de 2,0% al cierre del 1° semestre de 2011.

**Indicadores de Liquidez:** Los indicadores de liquidez muestran la disponibilidad de recursos con que cuenta un país para hacer frente sus obligaciones, en relación a los recursos que genera.

*Servicio de la Deuda Total/Exportaciones:* indica la proporción de ingresos por exportaciones que es absorbida por el servicio de la deuda. Este indicador ronda el 8,98%, considerando las exportaciones a junio 2011.

*Servicio de la Deuda Total/Ingresos Tributarios:* este indicador mide la capacidad del gobierno para pagar el servicio de la deuda con fuentes internas genuinas. El indicador asciende al 15,5%, considerando los ingresos fiscales a junio 2011, ubicándose por debajo del rango establecido por el FMI, que es de 25% al 35%, demostrando de este modo que el gobierno puede dar holgada cobertura al servicio de la deuda pública.

*Intereses de la Deuda /PIB:* este indicador nos muestra qué tan onerosos son los intereses pagados por el país en concepto de deuda pública. Este indicador fue del 0,18%, es decir, los intereses representan el 0,18% del PIB estimado para el presente ejercicio fiscal, que puede considerarse muy por debajo del límite considerado por algunos de los organismos especializados.

*Intereses de la Deuda/Ingresos Tributarios:* este indicador mide el costo de los intereses en términos de la captación fiscal del país. El mismo ha alcanzado el nivel del 2,4% al cierre del primer semestre de 2011, inferior a los rangos críticos del 7% al 10% estimados por el FMI.

*Reservas Netas Internacionales/Deuda Externa:* esta relación muestra la liquidez del sector externo. El indicador es de 211,6%, demostrando que las reservas internacionales cubren la deuda externa en su totalidad.

## 1.5 Ejecución presupuestaria

El gasto presupuestario en el periodo 2006-2010 presenta una tendencia creciente con una tasa promedio aproximada del 11,9% y con una participación respecto al Producto Interno Bruto de alrededor de 19,0%. En términos agregados se constata que a partir del año 2006 hay un aumento de la ejecución presupuestaria de G. 11,0 billones, que implica una variación relativa del 56,4%.

En este contexto se observa que el gasto de la Administración Central representa aproximadamente el 51% del total ejecutado anualmente y que al cierre del año 2010 se ha elevado a G. 16,5 billones, con un aumento de G. 1,2 billones sobre el monto del ejercicio anterior. Por otra parte, las Entidades Descentralizadas ejecutan el 49% aproximadamente del gasto presupuestario anual, que al cierre del año 2010 fue de G.14 billones, con un aumento del 1,6%. (Cuadro 6.)

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento de 8% en el ejercicio 2010, cuando hubo un crecimiento importante de la inversión física (obras de infraestructura y equi-

pamiento) y del gasto en bienes de consumo e insumos (que incluye materiales hospitalarios y útiles escolares, entre otros), en el orden de 13,1% y de 15,9%, respectivamente.

Esto, en contraste con un crecimiento relativamente moderado del gasto en servicios personales (sueldos y salarios), apenas superior al promedio general (Cuadro 7).

**Cuadro Nº 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**  
(En miles de millones de Guaraníes)

ENTIDADES	2006	2007	2008	2009	2010
Administración Central <sup>a</sup>	10.504	11.411	11.987	15.294	16.511
Entidades Descentralizadas	9.021	9.962	12.002	13.814	14.030
<b>TOTAL</b>	<b>19.525</b>	<b>21.372</b>	<b>23.989</b>	<b>29.108</b>	<b>30.541</b>

a/ Incluye transferencias consolidables de la Administración Central a las Entidades Descentralizadas.  
Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO), Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

**Cuadro Nº 7**  
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR GRUPO DE OBJETO DEL GASTO**  
(En miles de millones de Guaraníes)

Grupo de Gasto	2009	2010	Variación	%
Servicios Personales	6.158	7.063	905	14,70
Servicios no Personales	525	650	126	23,99
Bienes de Consumo e Insumos	723	839	116	15,98
Bienes de Cambio	19	33	14	75,31
Inversión Física	1.449	1.639	190	13,11
Inversión Financiera	76	100	24	31,75
Servicio de la Deuda Pública	1.852	1.735	-118	-6,35
Transferencias	2.805	2.870	66	2,34
Otros Gastos	87	99	12	13,59
<b>Administración Central s/ Transf. Consol.</b>	<b>13.693</b>	<b>15.028</b>	<b>1.335</b>	<b>9,75</b>
<b>Transferencias Consolidables</b>	<b>1.600</b>	<b>1.483</b>	<b>-117</b>	<b>-7,34</b>
<b>Total Administración Central</b>	<b>15.294</b>	<b>16.511</b>	<b>1.217</b>	<b>7,96</b>

Fuentes: Sistema Integrado de Contabilidad (SICO) y Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP).

Por otra parte, en el Cuadro 8, donde se compara los gastos por entidad, se puede apreciar que las instituciones del Poder Ejecutivo con mayores tasas de crecimiento fueron los ministerios de Relaciones Exteriores (21,29%), del Interior (20,80%), de Defensa Nacional (19,63%), y de Salud Pública y Bienestar Social (19,33%).

**Cuadro N° 8**  
**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR ENTIDAD**  
(En miles de millones de Guaraníes)

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2009	2010	VARIACIÓN	%
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>182</b>	<b>218</b>	<b>36</b>	<b>19,94</b>
Congreso Nacional	40	51	11	26,13
Cámara de Senadores	51	61	11	20,94
Cámara de Diputados	91	106	15	16,64
<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>14.064</b>	<b>14.998</b>	<b>934</b>	<b>6,64</b>
Presidencia de la República	646	667	21	3,28
Vicepresidencia	6	7	1	12,34
Ministerio del Interior	967	1.168	201	20,80
Ministerio de Relaciones Exteriores	205	249	44	21,29
Ministerio de Defensa Nacional	610	730	120	19,63
Ministerio del Hacienda	4.870	4.765	-106	-2,17
Ministerio de Educación y Cultura	3.252	3.498	247	7,58
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	1.543	1.842	298	19,33
Ministerio de Justicia y Trabajo	198	222	23	11,80
Ministerio de Agricultura y Ganadería	590	570	-20	-3,34
Ministerio de Industria y Comercio	53	61	8	15,18
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	1.124	1.220	96	8,58
<b>PODER JUDICIAL</b>	<b>995</b>	<b>1.236</b>	<b>241</b>	<b>24,20</b>
Corte Suprema de Justicia	484	530	46	9,56
Justicia Electoral	263	422	159	60,28
Ministerio Público	234	267	33	14,09
Consejo de la Magistratura	8	10	1	18,57
Jurado de Enjuiciamiento	7	9	2	23,28
<b>CONTRALORÍA GRAL. DE LA REPÚBLICA</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>5</b>	<b>10,64</b>
Contraloría General de la Republica	46	51	5	10,64
<b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>25,65</b>
Defensoría del Pueblo	6	7	1	25,65
<b>TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>15.294</b>	<b>16.511</b>	<b>1.217</b>	<b>7,96</b>

Obs.: Incluye transferencias a Entidades Descentralizadas.  
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Al comparar el gasto por poderes del Estado se observa que el del Legislativo aumentó 19,94%, el del Ejecutivo 6,64% y el del Judicial 24,20%. Luego, los mayores incrementos se dieron en el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Las entidades del Poder Legislativo que muestran mayores tasas de incremento son el Congreso Nacional (26,13%) y la Cámara de Senadores (20,94%). En el Poder Judicial los mayores incrementos corresponden a la Justicia Electoral (60,28%), el Jurado de Enjuiciamiento (23,28%) y el Consejo de la Magistratura (18,57%).

## 1.6 Situación de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones

La Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones administrada por el Ministerio de Hacienda presenta un balance deficitario en el 2010, situación que ya se viene arrastrando de varios años y que ejerce una presión adicional a las finanzas del Estado. Sin embargo, es importante resaltar que el déficit ha demostrado una tendencia a la baja en los últimos años, pasando del 0,8% del PIB en el año 2007 a 0,4% del PIB en el año 2010.

**Cuadro N° 9**  
**BALANCE DE LA CAJA FISCAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES**  
(En miles de millones de Guaraníes)

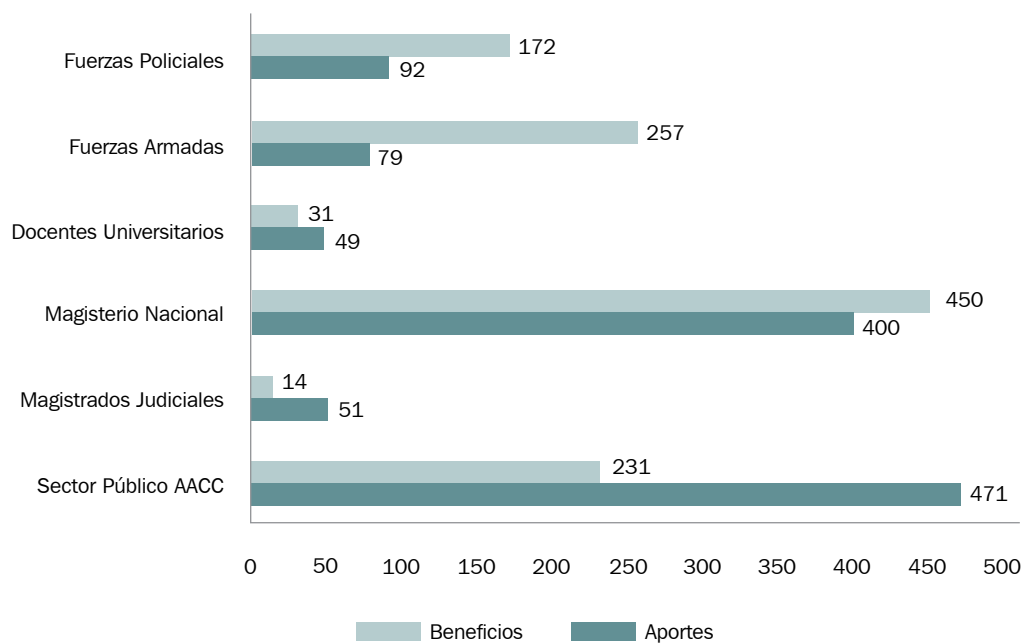
Año	Contribuciones (1)	Transferencias a Jubilaciones y Pensiones (2)	Déficit (1) - (2)	% PIB
2007	752	1.264	-512	-0,8%
2008	907	1.370	-463	-0,6%
2009	1.019	1.476	-457	-0,6%
2010	1.141	1.503	-362	-0,4%

Fuente: Sistema Integrado de Contabilidad (SICO).

A pesar de presentar un balance global deficitario, en el análisis individual de los diferentes sectores se observa que la caja de jubilación del personal administrativo de la Administración Central, la de docentes universitarios y la de magistrados judiciales presentan un balance superavitario. Del otro lado, las cajas del magisterio nacional, de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional son las que registran un balance deficitario. La caja de las fuerzas militares es la que más contribuye al déficit y en el 2010 fue responsable del 49,3% del saldo negativo total de la Caja Fiscal.

Es importante mencionar que el sector no contributivo es un componente importante del resultado global de la caja fiscal que incide en el déficit, ya que no genera aportes. No obstante, el gasto en pensiones no contributivas disminuyó de G. 372 mil millones en el 2009 a G. 347 mil millones en el ejercicio 2010 debido, en parte, a la baja normal de beneficiarios y, principalmente, a las depuraciones de los registros realizadas por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones.

**Gráfico N° 6**  
**APORTES Y BENEFICIOS DE LA CAJA FISCAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES**  
 (En miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Las leyes aprobadas por el Congreso que incorporan nuevas prestaciones, como la pensión de adultos mayores, generan el riesgo de mayor desequilibrio financiero de la Caja Fiscal, dado que no proveen las fuentes adicionales de financiación de los nuevos beneficios.







## II. La Política Fiscal y el Proyecto de la Ley del Presupuesto General de la Nación 2012

### 2.1 Contexto macroeconómico del año 2011 y perspectivas para el año 2012

En el ámbito internacional la recuperación económica de los países desarrollados han perdido dinamismo durante los primeros meses del año, debido a diversos *shocks* negativos que se originaron en los problemas políticos en el Medio Oriente y el Norte de África con sus impactos en el precio del petróleo; los efectos del terremoto/tsunami de Japón en la industria manufacturera mundial; los problemas de solvencia de algunos países de Europa que impactan en los mercados financieros; y, la desaceleración de la economía de EE. UU. que se sumó a los problemas fiscales y de deuda pública.

Por otra parte, las economías emergentes y en desarrollo, que se han constituido en el pilar del crecimiento económico mundial luego de la crisis de 2008-2009, ahora presentan presiones de recalentamiento en sus economías. En su mayoría, los países emergentes están aplicando restricciones en el crecimiento de la liquidez y el crédito, a fin de moderar los riesgos inflacionarios existentes y evitar burbujas en los mercados de crédito.

Lo anterior permite esbozar que el escenario económico de los próximos años se presentará con menor crecimiento y ajuste de los países desarrollados, así como con un crecimiento económico de los países emergentes, en línea con las posibilidades de mediano plazo.

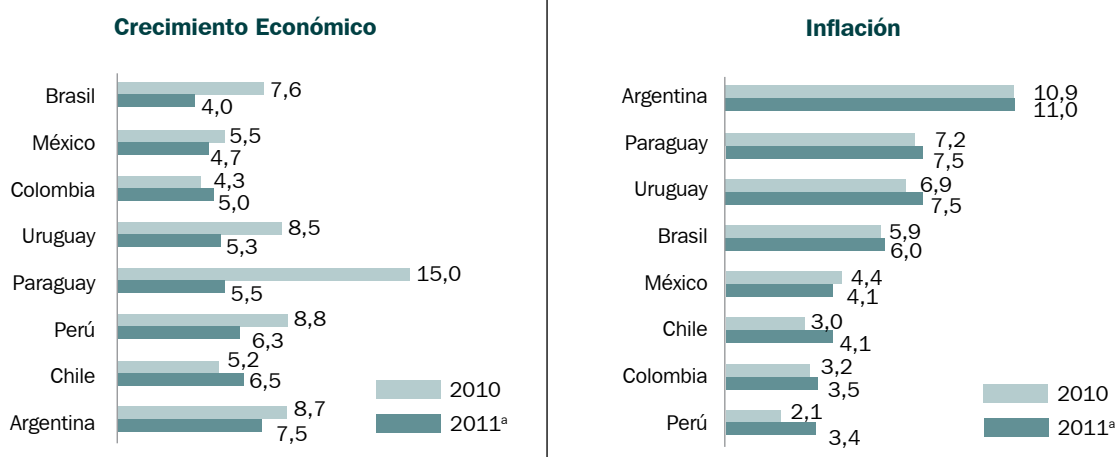
Los países de la región han experimentado un alto ritmo de crecimiento económico en el 2010, en un contexto de relativa estabilidad de precios. Para el 2011, de la mano de las medidas para contener las presiones inflacionarias, la mayoría de los países registraría menor crecimiento. (Gráfico 7)

La economía del Paraguay ha registrado un 15,0% de crecimiento económico en el 2010, posicionándose como el país de mayor crecimiento en la región en dicho periodo. Asimismo, esto se ha dado en un ambiente de estabilidad de precios, con una inflación del 7,2% en el 2010.

Los indicadores de alta frecuencia muestran una desaceleración de la actividad económica en los primeros meses del presente año, apuntando los pronósticos hacia un crecimiento más moderado para el 2011, aunque todavía por encima de la tendencia. Un buen escenario en materia de términos de intercambio y el aumento de la producción agrícola estarían explicando el crecimiento económico.

En este sentido, se prevé que el crecimiento del 2011 se encuentre en torno al 5,5%, mientras que para el 2012 se proyecta una leve desaceleración, con un crecimiento del 4,5%, el cual va convergiendo a la tendencia. (Cuadro 10)

**Gráfico N° 7  
CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA 2010-2011  
(En porcentajes)**



a/ Proyecciones propias (Paraguay) y del BBVA.

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio de Estudios del BBVA, del Banco Central del Paraguay (BCP) y proyecciones propias.

La inflación acumulada al mes de julio de 2011 fue del 3,8%, mientras que la interanual se ubicó en 8,7%. La evolución de la inflación se explica por el aumento de los precios internacionales de los alimentos y del petróleo que se trasladan a los precios internos, así como por el aumento del gasto interno. Se estima que la inflación para el 2011 se ubicaría en 7,5% y para el 2012 en 5,0% coincidente con la meta del BCP.

En materia cambiaria, al mes julio de 2011 se observa una apreciación nominal de la moneda nacional del 11% con respecto al dólar norteamericano, en comparación con igual periodo del año anterior. Entre los factores que explican la evolución cambiaria se pueden mencionar la mejora de los términos de intercambio, el mayor influjo de divisas y la debilidad del dólar a nivel internacional.

En línea con lo anterior, el tipo de cambio promedio en el 2011 se ubicaría en G. 4.190 por dólar, implicando una apreciación del 11,6%, y para el 2012 estaría en G. 4.444 por dólar. Como se ha mencionado, la coyuntura económica internacional y los mayores influjos de divisas hacia la economía estarían explicando la caída de la cotización del dólar durante el 2011.

Por el lado del gasto y el comercio, se espera que las importaciones registradas de bienes retomen su senda de crecimiento, observada previamente a la crisis del año 2009. De hecho, al mes de julio de 2011 se registra un crecimiento acumulado del 29% de las importaciones registradas de bienes. Por lo tanto, para el año 2011 se estima que las importaciones crecerán 19,4%, mientras que para el 2012 el crecimiento será más moderado, en el orden de 5,4%.

**Cuadro N° 10**  
**VARIABLES MACROECONÓMICAS**

VARIABLES MACROECONÓMICAS	2010 <sup>a</sup>	2011 <sup>b</sup>	2012 <sup>b</sup>
<b>(Cambio porcentual anual)</b>			
Producto Interno Bruto Real	15,0	5,5	4,5
Producto Interno Bruto Nominal	22,8	13,1	12,7
Deflactor del PIB (PIB Nominal / PIB Real)	6,7	7,0	6,1
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	7,2	7,5	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. de USD)	44,7	19,4	5,4
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	-4,6	-11,6	6,1
Tipo de Cambio Nominal (G/€)	-9,9	-7,3	-8,6
Términos de Intercambio	0,8	13,4	-5,8
<b>Variables (Nominales)</b>			
PIB Nominal (miles de millones de G.)	86.808	98.184	110.632
PIB Nominal (millones de USD)	18.314	23.433	24.895
Deflactor del PIB (PIB Nominal / PIB Real)	4,2	4,5	4,8
Importaciones Registradas de Bienes (mill. de USD)	9.400	11.227	11.836
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	4.739	4.190	4.444
Tipo de Cambio Nominal (G/€)	6.223	5.769	5.274

a/ Datos Preliminares. b/ Proyecciones.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

## 2.2 La situación fiscal en el año 2011

Para el cierre del año 2011 se prevé que los ingresos totales de la Administración Central mantengan la tendencia creciente observada en los últimos ejercicios. Se estima crecerán en el orden del 15,1%, representando aproximadamente el 19,0% del PIB.

Los ingresos tributarios, principal fuente de ingresos del Gobierno, han registrado al mes de junio de 2011, un incremento del 17,5% con relación al primer semestre del año anterior. Se espera para el cierre del año 2011 que el crecimiento de estos ingresos se ubique en torno al 17,1%, lo que permitiría alcanzar una presión tributaria del 13,6%.

Con relación a los principales tributos, el IVA sigue siendo el impuesto de mayor rendimiento en materia de ingresos, contribuyendo con el 52% del total de los ingresos tributarios. Para el 2011 se espera un incremento del 17,5% de la recaudación en este concepto, inferior al 32,8% de aumento registrado el año 2010, situación que respondería a la estabilización de la demanda interna.

En cuanto al comportamiento del Impuesto a la Renta, para el año 2011 se estima un incremento en torno al 20% con relación al 2010, año en el cual las recaudaciones en este concepto disminuyeron 4,4% como consecuencia de la caída de la actividad económica registrada en el 2009.

El comercio exterior durante el primer semestre del presente año sigue presentando un importante dinamismo que repercute positivamente en la recaudación de los impuestos relacionados con esta actividad, cuya recaudación muestra un incremento del 27,8% con relación al mismo periodo del año anterior.

**Cuadro N° 11**  
**RECAUDACIÓN TRIBUTARIA**  
(En miles de millones de Guaraníes)

IMPUESTO	2010	ESTIMADO 2011	% Var.
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>11.406</b>	<b>13.356</b>	<b>17,1</b>
Impuesto a la Renta Neta y Utilidades	2.096	2.501	19,3
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	5.908	6.942	17,5
Impuestos al Comercio Exterior	1.526	1.771	16,1

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Durante el año 2010 el incremento registrado en materia de gravamen aduanero fue del 56,1% y para finales del 2011 se prevé un aumento menor, que rondaría el 16%. Estas tasas reflejan el contexto económico de auge desarrollado en el 2010 y el hecho de que en el 2011 la economía se encuentra retornando a su nivel de crecimiento de mediano plazo, lo que explica el incremento moderado.

Para este año se espera que la presión tributaria sea del 13,6%, por encima de la registrada en el año 2010 que fue del 13,1%. En este punto resulta importante señalar que la presión tributaria del Paraguay se mantiene entre las más bajas a nivel internacional. Esta situación dificulta el aumento de la inversión en infraestructura, áreas sociales y otros sectores claves, agravada por la composición estructural del presupuesto público y las rigideces incorporadas por determinadas leyes especiales que el Congreso Nacional viene sancionando últimamente.

Es importante señalar que el Impuesto a la Renta Personal aún no ha sido puesto en vigencia, lo que convierte al Paraguay en el único país de América Latina que no cuenta con un impuesto de este tipo.

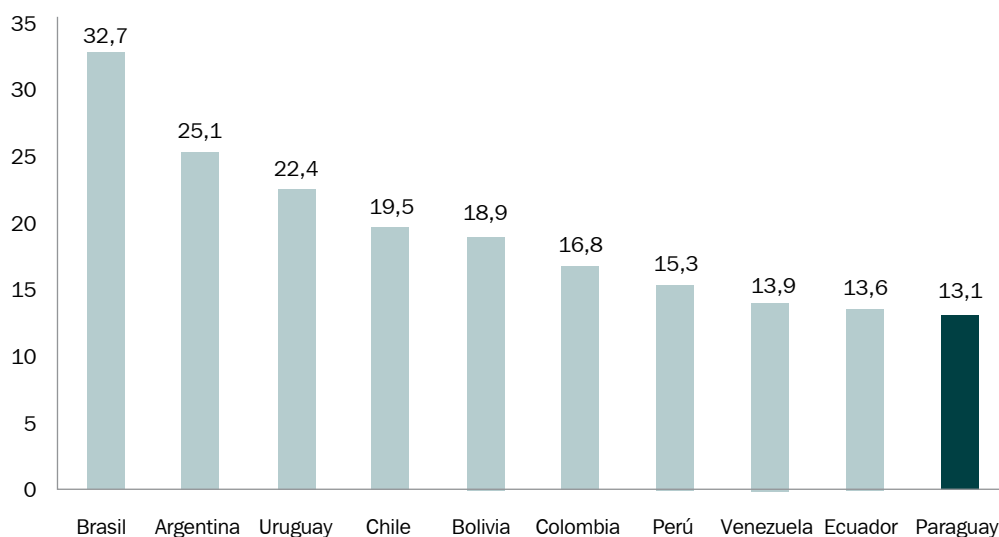
En lo que se refiere a los ingresos no tributarios, se registran incrementos al primer semestre del año 2011 del orden del 21,9% con relación al mismo período del 2010. En este caso, para el cierre del ejercicio se prevé un crecimiento del 2%, impulsado principalmente por las contribuciones al fondo de jubilación que crecerán un 6,2%. Dentro del mismo grupo, los ingresos contractuales de las entidades binacionales de Itaipú y Yacyretá presentarían al cierre del año una reducción del 2,3% con respecto al año anterior. (Gráfico 8)

En el año 2011 se espera un incremento de los gastos del orden de 24,2% con relación al ejercicio pasado, que los elevaría al 19% del PIB. Los gastos corrientes y de capital presentarían crecimientos del 21,1% y 35,1%, respectivamente.

Los gastos corrientes se elevarían al 14,6% del PIB en el año 2011. Al primer semestre constituyen el 85% del gasto total obligado, mientras que la participación de los gastos de capital en este mismo período es del 15%.

Al mes de junio el gasto total de la Administración Central supera en un 17,3% a lo registrado en el mismo periodo del año anterior y alcanza el 34,4% de lo presupuestado para el ejercicio 2011.

**Gráfico N° 8**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA**  
(Ingresos tributarios como porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL y Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

**Cuadro N° 12**  
**GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTO	2010	ESTIMADO 2011	% Var.
<b>Gasto Total</b>	<b>15.073</b>	<b>18.707</b>	<b>24,2</b>
Gastos Corrientes	11.869	14.353	21,1
Servicios Personales	6.951	8.134	17,0
Gastos de Capital	3.222	4.354	35,1
Inversión Física	2.265	2.515	11,0

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Con estos comportamientos estimados de los ingresos y gastos fiscales, se espera que la Administración Central cierre el ejercicio 2011 con un resultado fiscal global equilibrado. Este resultado financiero estimado se encuadra dentro de un manejo prudente de las cuentas públicas.

**Cuadro N° 13**  
**EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL GLOBAL**  
**(En porcentajes del PIB)**

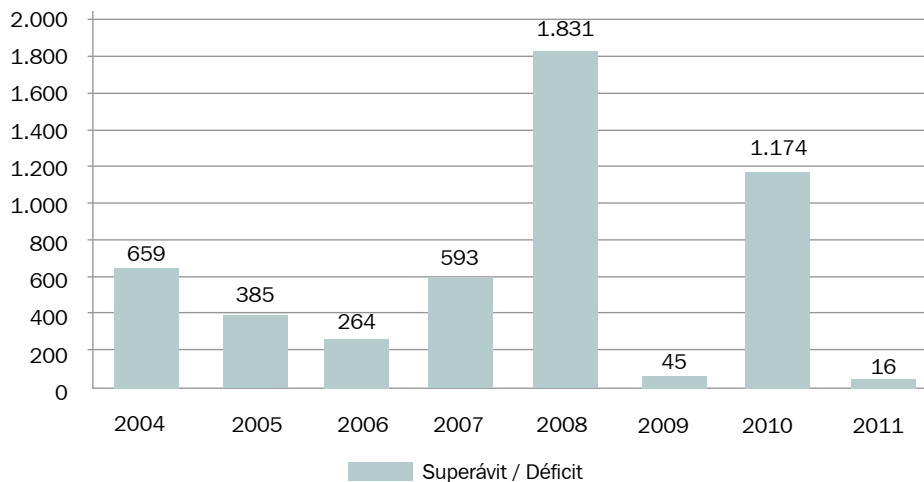
CONCEPTO	% PIB							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Resultado Fiscal Global	1,6	0,8	0,5	1,0	2,5	0,1	1,4	0,0

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Por otro lado, el resultado fiscal primario esperado en el ejercicio 2011 (indicador que excluye los intereses de la deuda pública) es levemente superavitario, representando el 0,4% del PIB.

Cabe mencionar que el PGN 2011 aprobado presenta un exceso de G. 1,8 billones con relación al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, excedente que debe ser cubierto con recursos del tesoro, sin que se hayan previsto fuentes de financiamiento alternativas.

**Gráfico N° 9**  
**RESULTADO FISCAL GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Economía e Integración.

Esta situación de constante crecimiento de los gastos recurrentes del presupuesto público, sin la definición de nuevas fuentes de financiamiento específicas, puede derivar en un deterioro de las cuentas fiscales que se agravaría año tras año, comprometiendo la sostenibilidad de las cuentas públicas y la estabilidad macroeconómica.

## 2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2012

La programación del gasto público para el ejercicio fiscal del año 2012 fue formulada considerando las prioridades señaladas por el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008/2013 y el Plan de Políticas Públicas para el Desarrollo Social (PPPDS) 2010/2020: generación de empleo y mejor distribución de ingresos; diversificación de las exportaciones para una mejor inserción en los mercados internacionales; mantener equilibrios macroeconómicos; fortalecimiento de las instituciones públicas; ofrecer garantía jurídica a las personas y las inversiones; fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial pequeñas fincas agrícolas; desarrollar y fortalecer los sistemas de bienes y servicios públicos; lograr la inclusión social, cultural y política de la población vulnerable y excluida; promover y desarrollar condiciones que permitan el crecimiento económico sin exclusiones; instalar una nueva institucionalidad para el fortalecimiento del área social; y, conservar y adecuar el uso del patrimonio natural y cultural del Paraguay.

### 2.3.1 Estimación de ingresos<sup>4</sup>

Dentro de la proyección de los ingresos fiscales, tienen particular importancia la partida de ingresos tributarios, ya que históricamente representan aproximadamente el 70% del total de ingresos de la Administración Central, estimándose la suma de G. 15,4 billones dentro del presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2012, que representa una variación 15% con relación a la proyección de cierre del presente ejercicio. El nivel estimado para los ingresos tributarios representa un crecimiento del 27% sobre el presupuesto aprobado para el ejercicio 2011, constituyendo éste un escenario exigente para las dependencias recaudadoras, que deberán optimizar su gestión para cumplir con esta meta. Las estimaciones de los ingresos tributarios se elaboran sobre la base de la evolución de las principales variables macroeconómicas que tienen influencia en su comportamiento, como el PIB, la inflación, etc.

**Cuadro N° 14**  
**ESTIMACIÓN DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTOS	EJECUCIÓN		PROYECCIONES		% VARIACIÓN	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	
Ingresos tributarios	11.406	13.356	15.362	17,1	15	
Royalties	1.952	1.907	1.413	-2,3	-25,9	
Otros recursos	2.912	3.444	5.382	18,3	56,3	
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>16.270</b>	<b>18.707</b>	<b>22.157</b>	<b>15,0</b>	<b>18,4</b>	
<b>% PIB</b>						
Ingresos tributarios	13,1	13,6	13,9			
Binacionales	2,2	1,9	1,3			
Otros recursos	3,4	3,5	4,9			
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>18,7</b>	<b>19,1</b>	<b>20</b>			

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

4 Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012.



### 2.3.2 Asignación de gastos<sup>5</sup>

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 orienta la incorporación de los gastos hacia el logro de los compromisos del gobierno en la búsqueda del desarrollo social, con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, enfocándose en la población más vulnerable, sin perder de vista los objetivos de estabilidad y crecimiento económicos. Para el año 2012 se prevé que el total de gastos de la Administración Central se eleve a G. 23,3 billones, lo que representaría un incremento del 24,4% en comparación con el monto estimado del año anterior. Dentro de este total, los gastos de capital ascenderían a G. 6,1 billones y serían los que presenten el mayor dinamismo, ya que se espera que se incrementen en 41,1%, con una alta expectativa de crecimiento de la inversión física de 53,6%.

Por otro lado, los gastos corrientes aumentarían 19,2% para llegar a G. 17,1 billones el año 2012. Dentro de este grupo se destaca el crecimiento del 33,9% que registraría el gasto en bienes y servicios, mientras que los gastos en servicios personales aumentarían 7,9% y representarían el 51% el total de gastos corrientes, una participación inferior a la de 56,7% del año anterior.

**Cuadro N° 15**  
**GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
(En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTOS	PGN VIGENTE	PGN	% PIB		% VAR.
	30.06.2011	2012	2011/PIB	2012/PIB	2012/2011
Gastos Corrientes	15.200	17.142	15,5	15,5	12,8
Gastos de Capital	5.886	6.144	6	5,6	4,4
<b>GASTO TOTAL<sup>a</sup></b>	<b>21.086</b>	<b>23.286</b>	<b>21,5</b>	<b>21</b>	<b>10,4</b>

a/ Para el cálculo del Resultado Fiscal, el Gasto total incluye las transferencias a las Entidades Descentralizadas y excluye el pago de la amortización de la deuda.

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

### 2.3.3 Resultado primario y global<sup>6</sup>

El Proyecto de PGN 2012 presenta un déficit moderado del orden del 1% del PIB, que se encuentra dentro de un espacio fiscal que no compromete la sostenibilidad financiera del Estado ni la estabilidad de la economía.

<sup>5</sup> Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012.

<sup>6</sup> Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2012.

**Cuadro N° 16**  
**INGRESOS Y GASTOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTOS	2012	% PIB
Ingreso Total	22.151	20
Gasto Total	23.286	21
<b>Resultado Fiscal Primario</b>	<b>-822</b>	<b>-0,7</b>
<b>Resultado Fiscal Secundario</b>	<b>-1.129</b>	<b>-1</b>

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

## 2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2012

La distribución por sectores revela la política de priorizar los servicios sociales, con impacto real en una reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad, como la salud y la educación y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.

A través de la clasificación funcional es posible analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales, servicios económicos y servicio de la deuda pública. En este sentido, desde el año 2005 la Administración Central concentra la mayor parte de sus erogaciones en los servicios sociales, los que crecieron en forma constante, presentando una diferencia significativa con el resto de las funciones.

**Cuadro N° 17**  
**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

FUNCIÓN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>
Administración Gubernamental	1.762	1.826	1.816	2.021	2.397	2.756	3.991	3.795
Servicios de Seguridad	880	1.048	1.165	1.325	1.683	2.007	2.668	2.712
Servicios Sociales	3.748	4.844	5.639	6.187	7.788	8.275	11.734	14.252
Servicios Económicos	1.181	1.109	1.143	985	1.574	1.768	2.245	2.233
Servicio de la Deuda	1.653	1.676	1.647	1.471	1.852	1.704	2.093	1.604
<b>TOTAL</b>	<b>9.224</b>	<b>10.504</b>	<b>11.411</b>	<b>11.987</b>	<b>15.294</b>	<b>16.511</b>	<b>22.732</b>	<b>24.596</b>

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.  
 Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El total destinado a los servicios sociales para el ejercicio fiscal 2012 es cercano a G. 14,3 billones, que supone G. 2,5 billones más que en Presupuesto Vigente de 2011 (G. 11,7 billones). De esta forma, la inversión social representa en términos relativos el 58% del total de presupuesto de la Administración Central para el año 2012.

En la distribución del gasto en servicios sociales (Cuadro 18), la mayor parte corresponde al sector educación que se mantiene en primer lugar desde el año 2005, seguido por el de la seguridad hasta el año 2008, que es desplazado por el de la salud, que desde 2009 pasa a ocupar el segundo lugar.

**Cuadro N° 18**  
**GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEDICADOS A LOS SERVICIOS SOCIALES**  
(En miles de millones de Guaraníes)

SERVICIOS SOCIALES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>
Salud	666	865	1.039	1.044	1.615	1.847	2.377	3.150
Promoción y Acción Social	62	183	614	612	1.241	1.168	1.999	2.598
Seguridad Social	1	1	1.268	1.375	1.481	1.520	2.318	2.992
Educación	1.813	2.134	2.426	2.866	3.280	3.560	4.612	4.683
Ciencia, Tecnología y Difusión	5	4	8	7	15	29	75	82
Relaciones Laborales	5	5	6	7	6	9	21	81
Vivienda y Urbanismo	0	41	57	174	140	141	332	667
Inversiones en Servicios Sociales	67	113	221	102	11	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.619</b>	<b>3.346</b>	<b>5.639</b>	<b>6.187</b>	<b>7.788</b>	<b>8.275</b>	<b>11.734</b>	<b>14.252</b>

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.  
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Los sectores de servicios sociales que presentan mayores incrementos son los destinados a relaciones laborales (283%), vivienda y urbanismo (100%), promoción y acción social (30%), y seguridad social (29%). El presupuesto para el año 2012 asignado a las sector social está distribuido de la siguiente manera: educación (33%), salud (22%); seguridad social (21%) y promoción y acción social (18%), entre los de mayor participación.

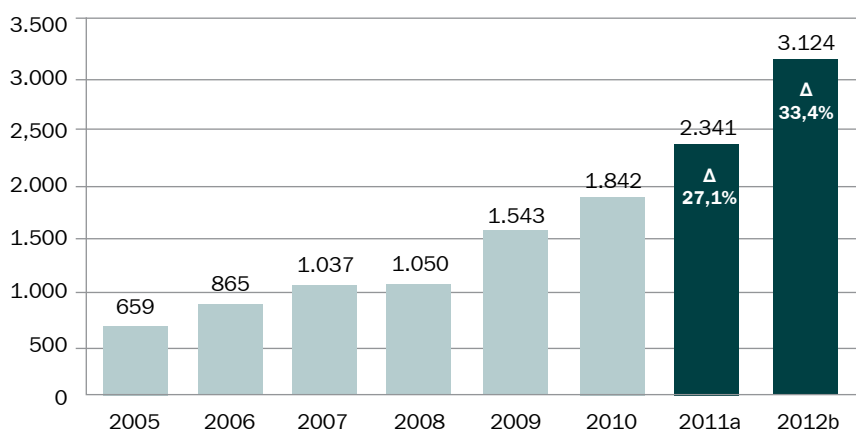
En el ejercicio fiscal 2012 las acciones en el área social se seguirán orientando al combate de la extrema pobreza y el hambre, la educación primaria universal, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna y la disminución de la población sin acceso a la provisión de agua potable.

La programación de gastos se basa en los ejes estratégicos de estabilidad macroeconómica y fis-

cal e incorpora las siguientes asignaciones para el cumplimiento de los objetivos previstos: G. 977 mil millones destinados al Programa de Atención Primaria en Salud; G. 319 mil millones para la instalación de 200 nuevas Unidades de Salud Familiar (USF), G. 656 mil millones destinados a los programas de viviendas sociales encarados por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT); G. 137 mil millones para adquisición de tierras; G. 16 mil millones para servicios de mensura y titulación; G. 232 mil millones para pensión alimentaria de adultos mayores; G. 51 mil millones para la atención a niños/as en situación de calle; G. 419 mil millones para el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekopora, para asistir a un total de 219.000 hogares; G. 178 mil millones para la compra de equipos de seguridad, 400 patrulleras, 300 motocicletas y 720 equipos de comunicación para la Policía Nacional.

### 2.4.1 Salud

**Gráfico N° 10**  
**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

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

El proyecto del Poder Ejecutivo prevé un incremento del 33,4% de los fondos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, de G. 2,4 billones en 2011 a G. 3,1 billones en el PGN 2012. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2012 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 977 mil millones destinados al Programa Atención Primaria en Salud; G. 319 mil millones para la instalación de 200 nuevas Unidades de Sa-

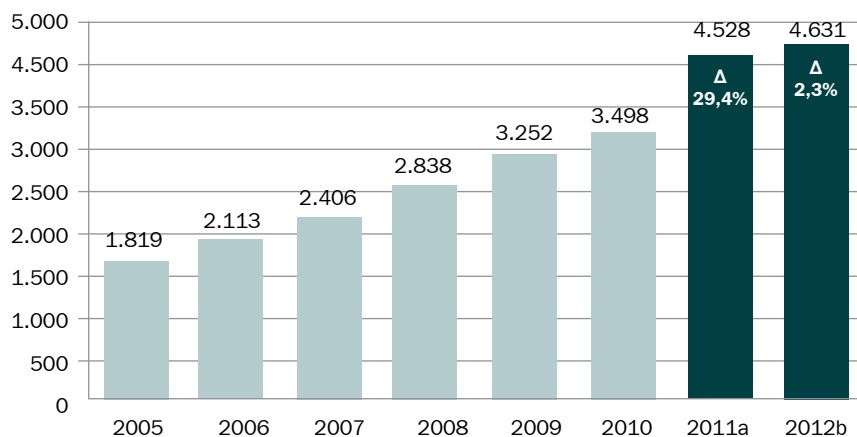
lud Familiar (USF) y el mantenimiento de 503 USF instaladas para 3.912.000 servicios de atención integral; G. 341 mil millones para programas de agua y saneamiento; G. 441 mil millones para la asistencia médica especializada de 714.427 personas; G. 190 mil millones en emergencias médicas; G. 35 mil millones para asistencia alimentaria nutricional; y, G. 109 mil millones para inmunizaciones, previéndose un total de 9.732.306 dosis.

## 2.4.2 Educación

El Ministerio de Educación y Cultura tiene como misión garantizar una educación de calidad a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. Para el año 2012, el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé un crecimiento de los fondos para el sector educativo del 2,3% (incluidas las transferencias a Entidades Descentralizadas). De esta forma, el presupuesto del Ministerio de Educación crecerá de G. 4,5 billones en 2011 a G. 4,6 billones en 2012 (Gráfico 11).

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2012 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 1.693 mil millones destinados a la educación escolar básica que permitirá una cobertura de 1.348.521 alumnos; G. 710 mil millones a la educación media para la formación de 233 mil estudiantes; G. 87 mil millones para la entrega de 1.581.096 canastas básicas de útiles escolares; G. 98 mil millones para la entrega de 2.865.568 textos y guías didácticas.

**Gráfico N° 11**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

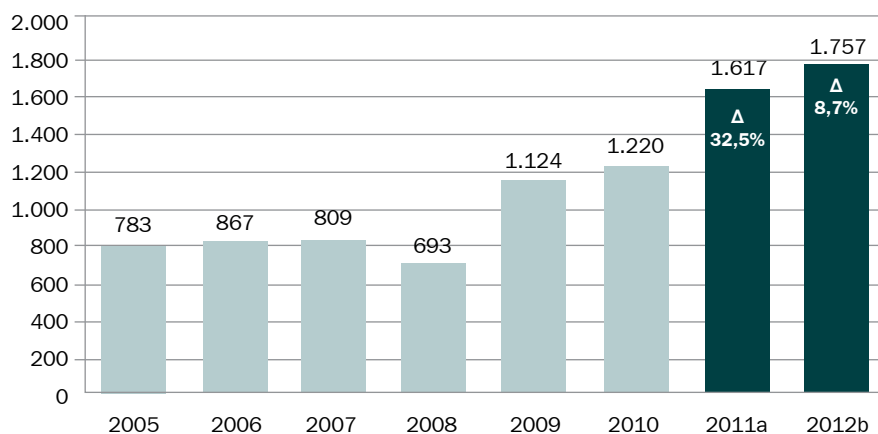
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

### 2.4.3 Inversión en infraestructura

La infraestructura es un factor fundamental para la competitividad de la economía y el estímulo a la inversión privada. El Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 centra sus esfuerzos en la inversión destinada a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las obras viales, con el fin de lograr una mayor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos (Gráfico 12).

Los créditos presupuestarios para el año 2012 destinados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, principal responsable de la inversión pública ascienden a G. 1,8 billones (incluyendo transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas), lo que representa un incremento del 8,7% respecto al presupuesto 2011.

**Gráfico N° 12**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

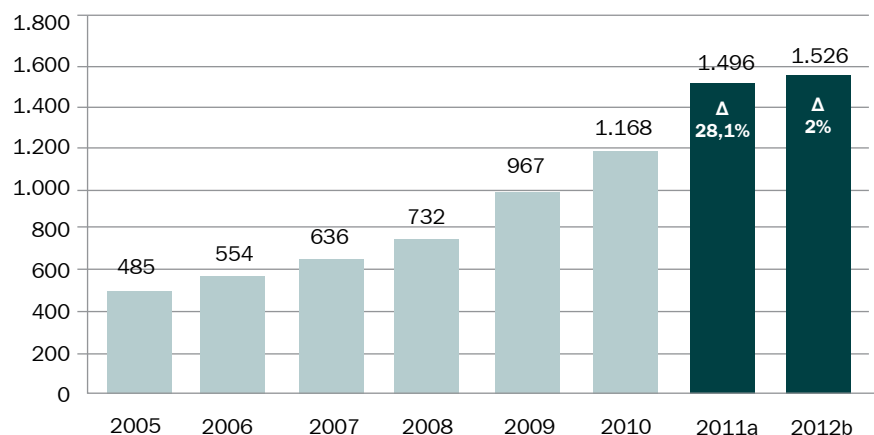
### 2.4.4 Seguridad

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

Los créditos presupuestarios para el año 2012 destinados al Ministerio del Interior, principal responsable de la seguridad ciudadana, ascienden a G. 1,5 billones con un incremento del 2% respecto al presupuesto 2011.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2012 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 178 mil millones para la compra de equipos de seguridad, 400 patrulleras, 300 motocicletas y 720 equipos de comunicación a la Policía Nacional; y, G. 74 mil millones para compra de insumos.

**Gráfico N° 13**  
**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

### 2.4.5 Sector habitacional

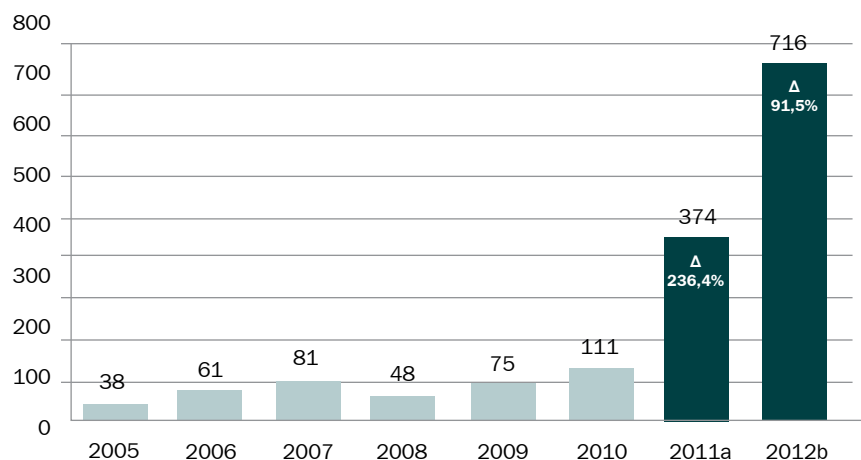
La Secretaria de la Vivienda y del Hábitat (SENAVITAT) tiene como misión fijar la Política Nacional de la Vivienda, en el marco de políticas macroeconómicas y del plan nacional de desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer las demandas de viviendas y dar soluciones habitacionales.

Los créditos presupuestarios para el año 2012 destinados a la SENAVITAT, principal responsable del sector habitacional, ascienden a G. 716 mil millones, lo que representa un incremento del 91,4% respecto al presupuesto 2011.

En forma más específica, G. 656 mil millones de los créditos presupuestarios programados para el año 2012 se encuentran asignados a los programas de viviendas sociales encarados por la SENAVITAT.



**Gráfico N° 14**  
**SECRETARÍA DE LA VIVIENDA Y DEL HÁBITAT**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

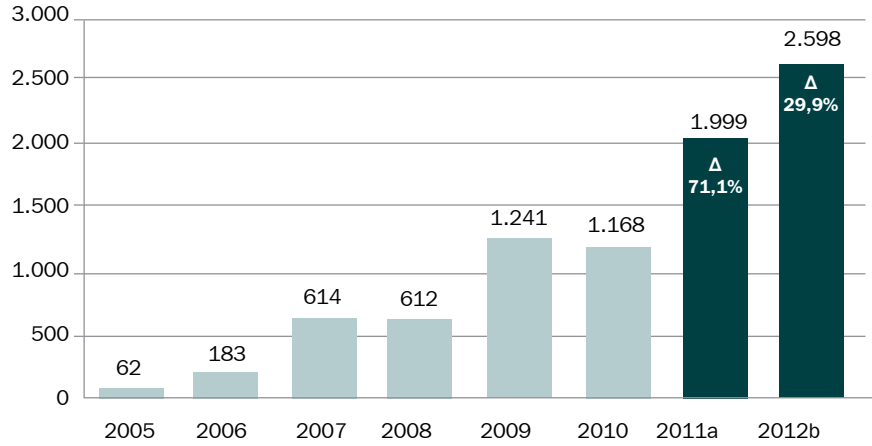
#### 2.4.6 Red de protección social

El gasto en Promoción y Acción Social comprende los servicios de mejoramiento de calidad de vida, dignidad de las personas y asistencia social, con énfasis en el género, el niño/a, los jóvenes y los indígenas. Está focalizado en la protección y ayuda directa a personas de escasos recursos, brindándoles aportes financieros y materiales, como en la reeducación y socialización del individuo.

Los créditos presupuestarios para el año 2012 destinados a este sector ascienden a G. 2,6 billones, lo que representa un incremento del 29,9% respecto al presupuesto 2011.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2012 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 232 mil millones para pensión alimentaria a adultos mayores; G. 51 mil millones para la atención a niños/as en situación de calle; G. 419 mil millones para el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekopora, para asistir a un total de 219.000 hogares; G. 183 mil millones para apoyo a la agricultura familiar campesina de 178 mil productores; G. 144 mil millones para la compra de tierras a indígenas; G. 22 mil millones para asistencia técnica a comunidades indígenas.

**Gráfico N° 15**  
**PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL**  
**Ejecución 2005-2010, Presupuesto Vigente y Proyecto PGN 2012**  
**(En miles de millones de G.)**



Obs.: Incluye transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas – Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005/2010.

a/ PGN Vigente al 30/06/2011. b/ Proyecto del Ejecutivo.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).



### III. Programa Financiero del Sector Público 2013-2014

#### 3.1 Proyecciones macroeconómicas 2013 – 2014

En esta sección se presentan las proyecciones de las variables macroeconómicas para el periodo 2013-2014, resultado de la programación financiera. Este trabajo es un ejercicio de revisión de la coherencia contable y macroeconómica de los escenarios proyectados, que permite concluir que el escenario presentado es consistente.

En particular, la proyección para el periodo 2013-2014 resulta en un crecimiento económico promedio del 4,5% anual, lo que implica una moderada desaceleración de la economía en los próximos años, coherente con la estabilización de la economía y una convergencia gradual hacia el crecimiento de tendencia. (Cuadro 19)

En relación al Informe de Finanzas Públicas del año anterior, el escenario de mediano plazo se presenta con un crecimiento levemente mayor. Esto es resultado de una evaluación positiva de las posibilidades de crecimiento de la economía paraguaya.

En materia de inflación, el BCP anuncia como objetivo central una variación del 5,0% de los precios, como parte del esquema de metas de inflación, lo cual se asume para el periodo 2013-2014. El rango se precisa en 2,5% para arriba y abajo del objetivo central.

Es oportuno mencionar que la tendencia de la inflación ha venido retrocediendo en los últimos años, lo que, junto con la expectativa a la baja de los precios internacionales para el periodo considerado y la adopción del esquema de metas de inflación, lleva a presumir que ella se ubicaría dentro del rango meta anunciado.

Por otra parte, el tipo de cambio nominal se depreciaría levemente, en línea con la diferencia de inflación entre el Paraguay y el resto del mundo, considerando un escenario de apreciación del tipo de cambio real. Todo esto resulta en una depreciación del tipo de cambio nominal del guaraní con respecto al dólar (G/USD) del 2,4%, en promedio anual para el periodo 2013-2014.

Las importaciones crecen al ritmo del gasto interno, a un promedio de 6,3% anual. El nivel alcanzado por las importaciones en el horizonte de proyección está en línea con la mantención de una participación relativamente estable en relación al ingreso de la economía.

**Cuadro Nº 19**  
**ESTIMACIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS**  
**(En miles de millones de Guaraníes)**

VARIABLES MACROECONÓMICAS	2013 <sup>a</sup>	2014 <sup>a</sup>
<b>(Cambio porcentual anual)</b>		
Producto Interno Bruto Real	4,5	4,5
Producto Interno Bruto Nominal	10,5	10,3
Deflactor del PIB (PIB Nominal / PIB Real)	5,7	5,6
Indice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5,0	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. de USD)	6,5	6,0
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	2,9	1,9
Tipo de Cambio Nominal (Gs/€)	1,6	1,6
Términos de Intercambio	-1,3	-0,7
<b>Variables (Nominales)</b>		
PIB Nominal (miles de millones de G.)	122.243	134.845
PIB Nominal (millones de USD)	26.741	28.946
Deflactor del PIB (PIB Nominal / PIB Real)	5,1	5,4
Importaciones Registradas de Bienes (mill. de USD)	12.637	13.395
Tipo de Cambio Nominal (G/USD)	4.571	4.658
Tipo de Cambio Nominal (Gs/€)	5.358	5.444

a/ Proyecciones.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Aunque se mantiene el resultado de consistencia contable y económica, las proyecciones realizadas están naturalmente sujetas a incertidumbre, dado el actual escenario nacional e internacional y las eventuales situaciones no anticipadas que se podrían presentar.

### 3.2 Metodología y aplicación para el periodo 2013 – 2014

El Producto Interno Bruto Real, que constituye una de las principales variables macroeconómicas, se proyecta mediante un modelo de crecimiento económico basado en un enfoque de oferta agregada. En este modelo se considera que el crecimiento del producto se explica por la acumulación de capital, por el empleo y por la productividad total de estos factores.

Las fuentes o variables explicativas del crecimiento disponen de las ecuaciones de comportamiento correspondientes. En primer lugar, se cuenta con una función de productividad de los factores, la que sirve para determinar el producto en función del empleo de trabajo, del stock de capital y de la productividad total. En la modelación de esta función de la productividad se supone que existen movimientos de carácter cíclico y movimientos de largo plazo o de tendencia.

Los movimientos de carácter cíclico de la productividad total de los factores son originados básicamente por cambios en la utilización de los factores productivos. La utilización responde a movimientos en la demanda agregada, en presencia de rigideces de precios de corto plazo en el mercado de bienes, y a movimientos de la tasa de interés que afectan el costo financiero y disponibilidad del capital de trabajo. La demanda agregada es determinada, a su vez, por la tasa de interés y por *shocks* de términos de intercambio.

La evolución del capital es explicada a través de una ecuación en la cual la inversión está determinada, en último término, por las oportunidades de inversión resumidas en una tasa de rentabilidad y por la evolución de la tasa de interés real. La inversión y la depreciación determinan el *stock* de capital a través del tiempo.

El empleo se supone determinado por la interacción entre oferta y demanda de trabajo, en presencia de salarios que son parcialmente rígidos en el corto plazo, pero flexibles en el largo plazo, siendo afectados por las condiciones de holgura en el mercado del trabajo. Del modelo teórico del mercado del trabajo se deduce una ecuación de forma reducida para la tasa de desempleo, que es la que se estima empíricamente.

Una vez determinado el desempleo, el nivel de empleo se deduce usando la identidad de la tasa de desempleo y la oferta de trabajo, donde esta última se supone exógena. Esta estrategia para determinar el empleo evita tener que usar datos de salarios, los que suelen no estar disponibles como serie histórica para un período suficientemente largo en países en vías de desarrollo.

Se puede observar que si bien el modelo es de “oferta agregada”, los determinantes principales de la demanda agregada juegan un rol fundamental en el corto plazo, ya que afectan la utilización de los factores productivos. El modelo permite la construcción de un escenario macroeconómico base, así como también escenarios alternativos.

Los resultados se incorporan a una planilla de programación financiera, para visualizar eventuales problemas de consistencia o la necesidad de medidas de ajuste de la política económica. Este es un ejercicio de consistencia macroeconómica basado en criterios de balance contable, el cual también incorpora criterios de ajuste para garantizar la consistencia no solamente contable sino también económica de los escenarios planteados.

En términos generales, la programación financiera consiste en un conjunto coordinado de medidas de política económica, principalmente en los sectores fiscal, monetario y externo, que tienen como objetivo alcanzar metas determinadas por los hacedores de política. Esto permite el análisis de la consistencia de las cifras entre los distintos sectores, junto con la disposición de un conjunto de variables macroeconómicas anuales.

Dicho enfoque o marco de programación financiera tiene sus limitaciones, aunque es potencialmente capaz de explicar los canales de transmisión contable de ciertos eventos al interior de la economía. Tampoco tiene en cuenta ciertas peculiaridades que pueden ser propias del grado de desarrollo relativo de la economía.

A pesar de esto, la utilidad del marco de análisis propuesto radica en su simpleza y en su capacidad de implementarse en literalmente cualquier economía, puesto que se constituye en un enfoque contable de análisis de las interrelaciones fundamentales de las cuentas de la economía.

### 3.3 Proyecciones fiscales para el periodo 2013-2014

Para la proyección de las principales partidas de ingresos fiscales se consideran las variables macroeconómicas que afectan su comportamiento. También en las estimaciones se tuvieron en cuenta la evolución histórica de las diferentes partidas de ingreso, así como las tasas efectivas de los impuestos. Para las proyecciones se emplea un escenario estacionario, es decir, donde no se producen cambios de políticas.

Para realizar la proyección de los ingresos fiscales se emplea la clasificación por origen del ingreso y se aplica a cada partida el comportamiento estimado para las variables que tienen influencia directa en su desempeño.

Para efectuar las proyecciones de partidas particulares como los ingresos en concepto de royalties de Itaipú se tiene en cuenta la cantidad de energía eléctrica generada por esta represa (que a su vez depende de la utilización del potencial hidráulico del Río Paraná). En el caso de Yacyretá se parte del monto establecido en el Proyecto del Ejecutivo PGN 2012. En ambos casos se incorporan las proyecciones informadas por la entidad, ajustadas al tipo de cambio estimado, ya que los desembolsos se realizan en dólares americanos.

Para otras partidas de ingresos se utilizaron supuestos específicos, como el crecimiento de la masa laboral en el caso de los ingresos por Contribución al Fondo de Jubilación.

Bajo los supuestos enunciados previamente se obtiene que los ingresos totales del fisco para el año 2012 serían de G. 22,1 billones, equivalente a un crecimiento de 18,4% en relación a lo estimado para el 2011 (G. 18,7 billones). Para los años siguientes (2013 y 2014) se estima que los ingresos de la Administración Central ascenderían a G. 23,4 y G. 25,6 billones, con aumentos del 5,6 y 8,1% respectivamente.

**Cuadro Nº 20**  
**PROYECCIONES DE INGRESOS**  
(En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTOS	PGN	PROYECCIONES	
	2012	2013	2014
Ingresos tributarios	15.362	17.151	19.348
Variación %	15,0	11,6	12,8
Binacionales	1.413	1.398	1.412
Otros recursos	5.382	4.833	4.505
<b>Ingreso Total</b>	<b>22.157</b>	<b>23.382</b>	<b>25.265</b>
<b>(% del PIB)</b>			
Ingresos tributarios	13,9	14,0	14,3
Binacionales	1,3	1,1	1,0
Otros recursos	4,89	4,0	3,3
<b>Ingreso Total</b>	<b>20,0</b>	<b>19,1</b>	<b>18,7</b>

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Cabe mencionar que los grados de incertidumbre son mayores en la medida que el horizonte de proyección sea más largo. Es decir, para los años 2013 y 2014, las principales variables macroeconómicas, como el PIB, la inflación y el tipo de cambio, convergen a su tendencia de largo plazo, lo cual repercute en las estimaciones fiscales.

Es importante resaltar que, en el análisis de mediano plazo, la presión tributaria ha venido aumentando moderadamente, mientras que el peso de los ingresos no tributarios ha ido disminuyendo. Se estima que para el año 2012 la presión tributaria llegaría al 13,9% y para los años 2013 y 2014, a 14,0% y a 14,3%, respectivamente.

### 3.4 Proyección de gastos

Para el ejercicio fiscal del año 2012 la estimación del gasto público refleja el proyecto de Ley del PGN 2012 presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, que asciende a 23,3 billones con un incremento del 24,4% con respecto al estimado en el 2011.

Para la estimación de los gastos de la Administración Central se ha utilizado el criterio de gastos comprometidos, los cuales se sustentan en los incrementos requeridos para el mantenimiento y la continuación de los programas y proyectos en ejecución. Es decir, no tiene en cuenta la inclusión de nuevos proyectos o programas.

Es importante mencionar que en la metodología aplicada se proyectan los gastos comprometidos, resultando que para los años 2013 y 2014 se incorporan aquellas inversiones que están en ejecución y los gastos de manteniendo, no previéndose nuevos proyectos de inversión. Un nuevo proyecto de inversión tendría un efecto directo sobre el déficit fiscal.

En base a estos criterios de proyección, se resumen a continuación los siguientes resultados puntuales:

- El crecimiento proyectado de los gastos totales sería de 4,2% en el 2013 y de 7,3% en el 2014, los que se elevarían entonces a G. 24,2 billones y G. 26 billones, respectivamente.
- Los componentes del gasto corriente, tales como servicios personales, transferencias y bienes y servicios, incorporan una estimación del 19,3% para el PGN 2012 y un crecimiento promedio del 10,8% para los siguientes años (2013-2014), que implica un comportamiento más moderado en relación con las proyecciones para 2011 y 2012 (20,1% en promedio).
- De acuerdo a esto, los gastos corrientes representarían el 78% y 81% del gasto total en 2013 y 2014, respectivamente, mientras que los restantes 22% y 19% corresponderían a los gastos de capital.
- El gasto en intereses contractuales en base al calendario de pagos prevé una caída del 28,4% en el PGN 2012. Para el 2013 y 2014, sin embargo, se estima un aumento del 5% de las erogaciones en dicho concepto.
- Por el lado de los gastos de capital, éstos serían de G. 5,4 billones y G. 5 billones para el 2013 y 2014, respectivamente, mostrando una contracción con relación a los resultados de los años anteriores. Es importante mencionar que este comportamiento de los gastos de capital se sustenta en la metodología aplicada que es la de proyectar los gastos comprometidos, es decir aquellas inversiones que están en ejecución y gastos de manteniendo, no previéndose nuevos proyectos de inversión.

**Cuadro N° 21**  
**PROYECCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

CONCEPTO	PGN	PROYECTADO	PROYECTADO	% VAR.	% VAR.
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
<b>Gasto Total</b>	<b>23.286</b>	<b>24.236</b>	<b>26.012</b>	<b>4,21</b>	<b>7,3</b>
Gastos Corrientes	17.142	18.837	21.030	9,9	11,6
Gastos de Capital	6.144	5.398	4.982	-12,1	-7,7

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

### 3.5 Proyección del resultado primario y del resultado financiero

Para el 2012 se proyecta un déficit fiscal 1% del PIB y un déficit primario del 0,7% del PIB. Cabe resaltar que aún no ha entrado en vigencia del Impuesto a la Renta Personal que tendrá un efecto dinamizador sobre la recaudación tributaria tanto en forma directa como indirecta. El Tesoro Público requiere de más instrumentos tributarios financieros de recaudación de manera a satisfacer todas las necesidades presupuestarias del gobierno e incrementar los niveles de inversión en capital físico y social.

**Cuadro N° 22**  
**PROYECCIONES FISCALES**  
 (En miles de millones de Guaraníes y porcentajes del PIB)

CONCEPTOS	ESTIMADO	PGN	PROYECCIONES	
	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	18.723	22.157	23.382	25.265
Gasto Total	18.707	23.286	24.236	26.012
Resultado Fiscal Primario	445	-822	-532	-409
Resultado Fiscal Global	16	-1.129	-854	-748
<b>% del PIB</b>				
Resultado Fiscal Primario	0,45	-0,7	-0,4	-0,3
Resultado Fiscal Global	0,0	-1,0	-0,7	-0,6

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

De acuerdo con las proyecciones de gastos e ingresos explicados previamente, en el 2013 se volvería a registrar un déficit fiscal global de 0,7% y un déficit primario del 0,4% del PIB. En el año 2014 el déficit disminuiría al 0,6% del PIB, mientras el déficit primario sería del 0,3%.



Si bien los déficits fiscales proyectados para el 2013 y 2014 presentan una tendencia decreciente, que se sustenta en la metodología de proyección de gastos comprometidos, debe tenerse en cuenta que si continúan los constantes aumentos a través de leyes especiales o la incorporación de nuevas partidas de gastos rígidos al presupuesto, el escenario de mediano plazo podría reflejar un alto riesgo para las finanzas públicas.

### 3.6 Indicadores de sostenibilidad fiscal

La sostenibilidad fiscal puede definirse como la capacidad de un país para hacer frente de forma continuada al servicio de su deuda, sin tener que recurrir a financiación exterior extraordinaria ni a un significativo ajuste interno<sup>7</sup>.

Se considera que hay una política fiscal sostenible cuando los programas de gastos del gobierno son consistentes con su posibilidad de generar ingresos a través de impuestos y/o financiamiento del déficit, sin dejar de cumplir con sus obligaciones presentes y proyectadas, y manteniendo su conjunto de objetivos de políticas económicas<sup>8</sup>. La sostenibilidad fiscal es un asunto que concierne a la estabilidad y al crecimiento económico de largo plazo<sup>9</sup>.

Los indicadores de sostenibilidad fiscal buscan mostrar las relaciones intertemporales que existen en las finanzas públicas, implicando con esto que las políticas económicas de hoy tienen un impacto a largo plazo. Así, los desequilibrios fiscales sistemáticos se traducirían en presiones futuras de gasto en intereses, llevando a la acumulación continua de nueva deuda.

La literatura presenta distintos indicadores como medida de sostenibilidad fiscal, para los cuales es fundamental contar con alguna referencia de aquello que se considere apropiado o acorde a nuestra economía, porque los indicadores por sí solos no permiten evaluar el grado de sostenibilidad de un país.

#### 3.6.1 Brecha tributaria de mediano plazo

Entre los estudios considerados clásicos en la elaboración de indicadores de sostenibilidad fiscal se encuentra el trabajo de Blanchard<sup>10</sup>, quien desarrolló distintos indicadores que tienen su origen en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno.

Teniendo en cuenta la restricción intertemporal, Blanchard propone un indicador de sostenibilidad que considera la consistencia de la política tributaria vigente con la mantención de la razón deuda a PIB constante. El indicador propuesto por Blanchard es la brecha tributaria de mediano plazo, la cual mide la diferencia entre la carga tributaria existente y la carga tributaria necesaria para

7 Ortiz Aguilar, E., Delgado Alfaro, D. y Martínez Rolland, M. A. "La sostenibilidad de la deuda en los países de bajos ingresos. Iniciativas multilaterales frente al problema del sobreendeudamiento". Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, ISSN 0019-977X, N° 827, 2005, págs. 153-170.

8 Borchardt, M., Rial, I., Sarmiento, A. "Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay". BID.

9 Lozano, I., Ramírez, C. y Guarín, A. "Sostenibilidad fiscal en Colombia: una mirada hacia el mediano plazo". Perfil de Coyuntura Económica, 2007.

10 Blanchard, O. (1990). "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics Department, Working Paper N° 79.

hacer sostenible cierto nivel de deuda, y se expresa como sigue:

$$(t_n^* - t_1) = \frac{\sum_{i=1}^n g_i}{n} + (r - q) \times d_t^* - t_1$$

Donde:

- $t_n^*$ : Carga tributaria como porcentaje del PIB que estabiliza, en un período de n años, la razón deuda a PIB en el nivel  $d_t^*$
- $t_1$ : Carga tributaria como porcentaje del PIB vigente en el año 1
- $\frac{\sum_{i=1}^n g_i}{n}$ : Gasto público como porcentaje del PIB promedio de n años
- $d_t^*$ : Nivel de deuda meta como porcentaje del PIB
- r: Tasa de interés de la deuda como porcentaje del PIB
- q: Tasa de crecimiento como porcentaje del PIB

Con este breve marco teórico, se desarrolla un sencillo análisis de sostenibilidad fiscal para el periodo 2011-2014.

### 3.7 Análisis de sostenibilidad

El escenario para el periodo 2011-2014 ha sido tomado de las proyecciones macroeconómicas realizadas por la Dirección de Estudios Económicos y las proyecciones fiscales realizadas por la Dirección de Política Fiscal de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración. El objetivo de esta sección es verificar si la trayectoria del déficit fiscal y del resultado primario proyectados son consistentes con una política fiscal sostenible. Otro supuesto para los cálculos fue una tasa de interés implícita del 5,0%, así como fue planteado en el informe de la CEPAL<sup>11</sup>. En el Cuadro 23 se presentan los principales supuestos y proyecciones utilizadas.

Se debe tener en cuenta que la deuda sostenible depende no solo de las variables macroeconómicas y fiscales que se consideraron en este informe, sino también de la existencia, nivel y probabilidad de materialización de los pasivos contingentes del gobierno. Así también hay que considerar los factores de riesgo de tasa de interés y el riesgo cambiario.

Para este análisis se toma arbitrariamente un nivel de deuda sostenible o meta correspondiente a un valor máximo de 20% del PIB, nivel sugerido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe técnico sobre la consulta del Artículo IV de 2010. En dicho informe se recomienda mantener la deuda pública entre el 20% y el 25% del PIB, al mismo tiempo de controlar el crecimiento del gasto corriente y de impulsar el aumento de la recaudación tributaria de manera a asegurar un margen positivo para la inversión pública y el gasto social.

11 CEPAL. "Modelo de proyección de las cuentas fiscales y análisis de la sostenibilidad fiscal". Abril 2011.

**Cuadro N° 23**  
**SUPUESTOS Y PROYECCIONES UTILIZADAS**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

SUPUESTOS	2011	2012	2013	2014
Gasto total <sup>a</sup> /PIB	16,8	19,7	18,5	18,0
Tasa de interés	5,0	5,0	5,0	5,0
Crecimiento económico	5,5	4,5	4,5	4,5
Presión tributaria	13,6	13,9	14,0	14,3
Total de Ingresos/PIB	19,0	20,0	19,1	18,7
Deuda/PIB	11,8	10,5	9,5	8,6
Balance Primario/PIB	0,4	-0,7	-0,4	-0,3
<b>Gasto total<sup>a</sup> promedio</b>	<b>18,3</b>	<b>18,7</b>	<b>18,2</b>	<b>18,0</b>

a/ Para estos cálculos el gasto total representa el gasto total menos los intereses contractuales.  
 Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Siguiendo los indicadores de sostenibilidad propuestos, una vez consideradas las características estructurales de la economía nacional, las perspectivas de crecimiento económico para los próximos años, así como las demás proyecciones macroeconómicas y fiscales, se obtienen los siguientes resultados:

**Cuadro N° 24**  
**ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL**  
 (En miles de millones de Guaraníes)

Indicadores como % del PIB	2012	2013	2014
Deuda % del PIB	10,5	9,5	8,6
Carga del gasto en intereses (% Gasto Total)	1,3	1,2	1,0
Brecha Tributaria de Mediano Plazo	4,9	4,3	3,7
Ingresos no tributarios % del PIB	6,1	5,1	4,4

Fuente: Dirección de Política Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

En los resultados obtenidos se puede observar que, bajo las estimaciones macro fiscales y supuestos considerados, la razón Deuda/PIB se mantiene baja e inclusive iría disminuyendo en el período de análisis, mientras que la carga de los intereses como proporción del gasto de la Administración Central permanecería baja y estable. No obstante, debemos recordar que la metodología utilizada para la proyección de gastos no incorpora nuevos proyectos de inversión.

La brecha tributaria de mediano plazo, considerando un ratio de Deuda/PIB del 20% como meta, es positiva para todo el período de análisis, lo que significa que se requiere de una mayor presión tri-

butaria en el futuro para mantener un nivel de deuda adecuado. No obstante, se debe tener en cuenta que el Tesoro Público no solo se financia con ingresos tributarios, sino también con otros recursos importantes, como los derivados de los royalties de las binacionales y otros recursos no tributarios, con los cuales, como se observa en la tabla precedente, se alcanza a cubrir la brecha tributaria.

Por otro lado, también es importante enfatizar que el ratio Deuda/PIB proyectado para el período se mantiene muy por debajo del nivel considerado como meta (20%), por lo que se podría concluir que la situación fiscal de mediano plazo se mantiene dentro de los parámetros considerados prudentes. No obstante, se debe tener en cuenta que las constantes presiones por mayores presupuestos, sobre todo de los componentes rígidos del gasto, hacen que se deba analizar la incorporación de ciertos ajustes en la política fiscal, tanto por el lado del ingreso, como por el lado del gasto, de manera a mantener en el largo plazo esta situación de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Finalmente debe ser señalado que la sostenibilidad de las finanzas públicas es muy sensible al nivel del gasto, más aún sabiendo que sus componentes son rígidos en mayor parte. En tal sentido, los resultados obtenidos en el presente informe dan cuenta de escenarios sujetos a cambios, que no escapan a la influencia de *shocks* externos, como la realización de pasivos contingentes, crisis financieras o de tipo de cambio.



## IV. Gestión de las Finanzas Públicas

### 4.1 Situación actual de la gestión financiera en la República del Paraguay<sup>12</sup>

#### 4.1.1 Actualización de la Carta Orgánica del Ministerio de Hacienda

El desarrollo tecnológico de las últimas décadas y los nuevos conceptos en el campo de la administración financiera del Estado y de la gestión tributaria dejaron en relativa obsolescencia las leyes que regulan esas actividades, incluyendo la Carta Orgánica del Ministerio de Hacienda. Para resolver la superposición de funciones de algunas oficinas, institucionalizar nuevas funciones e insertar adecuadamente en la organización los macro sistemas de administración de los bienes del Estado (SIABYS) y de los recursos humanos (SINARH), en noviembre de 2010 el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley de actualización de la Ley 109 del 6 de enero de 1992, “*Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda*”.

El proyecto de ley de modificación de la Ley N° 109/92 fue elaborado con el propósito de actualizar la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda para hacerla compatible con las nuevas tendencias y tecnologías incorporadas a la administración pública, de manera que los sistemas y procesos de cada una de sus reparticiones se tornen más eficientes y eficaces.

Esto es, para fortalecer la capacidad y la eficiencia de la administración tributaria, optimizar la administración de los recursos financieros y presupuestarios de la Nación, mejorar la participación del Ministerio de Hacienda en la política económica del país, dar mayor transparencia a los actos financieros y fiscales del Estado, y hacer más fácil la rendición de cuentas a la ciudadanía.

<sup>12</sup> Informe de Gestión 2010/2011 – Rendición de cuentas.

#### 4.1.2 Modernización de la administración financiera

En noviembre de 2010 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el proyecto de “Ley de Modernización Financiera del Estado”. Si bien existe ya una Ley de Administración Financiera del Estado (Ley N° 1.535/99) que comprende las normas básicas y los procedimientos administrativos a los que deben ajustarse los distintos organismos y dependencias del sector público para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos, se necesitaba imperiosamente contar con una ley que la complemente con el fin de adecuar los procesos a las situaciones no previstas en la legislación actual, que fueron apareciendo durante la década pasada y en los últimos años. Esto es, el establecimiento de directrices que permitan al Ministerio de Hacienda avanzar en la modernización de los procesos de administración financiera del Estado, con el objetivo de hacerlos más eficientes, transparentes y seguros.

Los principales objetivos y resultados esperados de la implementación de esta ley pueden resumirse en los siguientes tres puntos:

- *Uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos financieros y administrativos de las entidades públicas.* Este componente de la modernización permitirá pasar de la engorrosa y lenta burocracia de papel empleada actualmente a un sistema mucho más ágil y seguro de documentos y firmas digitales, trámites *on line* y pagos electrónicos. Asimismo, consolidar e integrar la información contable, presupuestaria, patrimonial y financiera de las empresas públicas y de los gobiernos municipales.
- *Establecimiento de una Cuenta Única del Tesoro.* El cambio del modelo de gestión reducirá los plazos y los costos operativos de las operaciones al hacer innecesario el traslado físico de recursos entre diferentes cuentas. Permitirá ejecutar una política activa de inversión con los fondos ociosos de la administración, disminuyendo la necesidad de préstamos y los costos vinculados a los mismos, creando a cambio oportunidades de generar intereses.
- *Nuevos instrumentos de deuda pública.* Las nuevas normas habilitarán al Tesoro Público a emitir Letras con plazos menores a un año, Notas con plazos no mayores de diez años y Bonos con plazos superiores de diez años. Permitirán cubrir las brechas financieras de corto plazo originadas por la estacionalidad en la relación ingreso/gasto. Harán que la política fiscal se complemente naturalmente con la política monetaria del Banco Central para captar recursos en períodos de exceso de liquidez y minimizar los efectos inflacionarios en el sistema económico.

#### 4.1.3 Optimización de la gestión financiera pública

Por Decreto N° 6.200 del 23 de febrero de 2011, la Dirección General de Presupuesto (DGP) quedó facultada a autorizar por resoluciones las modificaciones del Plan Financiero en los siguientes casos: i) modificaciones por montos no superiores a G. 100 millones mediante resoluciones firmadas por los jefes de departamentos sectoriales de la Dirección; modificaciones por hasta G. 300 millones, mediante resoluciones firmadas conjuntamente por los jefes de departamentos sectoriales con el Coordinador Sectorial de la Dirección; y, modificaciones superiores a los G. 300 millones a través de resoluciones firmadas por el/la Director/a General de Presupuesto.

Se ha implementado con éxito el Decreto N° 4.947 del 20 de agosto de 2010, que establece los procedimientos básicos para la concesión de jubilaciones y pensiones. Con esto se logró reducir a 45 días el plazo para el otorgamiento de los beneficios y se ha evitado la intermediación de terceras personas en el procesos de la gestión. Asimismo, con la implementación de la administración electrónica de atención a jubilados y pensionados, que incluye la expedición de números o turnos vía sistema para la atención de las personas, se logró una mayor organización, eficiencia en la gestión y registro de las personas atendidas diariamente.

En el marco del Programa de Fortalecimiento de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SEEI), se concluyó la consultoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que elaboró conjuntamente con técnicos de la Dirección de Política Fiscal una metodología de estimación de ingresos y gastos fiscales, y de análisis de sostenibilidad de la deuda.

## 4.2 Acciones implementadas en 2011 para mejorar la calidad del gasto público

Los objetivos de la política fiscal y financiera del Ministerio de Hacienda son asegurar el equilibrio financiero de las cuentas fiscales y la sostenibilidad de la deuda pública; corregir gradualmente la rigidez presupuestaria, subsidios encubiertos y la inequidad tributaria para aumentar el espacio fiscal de modo a asignar mayor recurso al área social, inversión en capital físico y humano; e impulsar la modernización de la propia institución para cumplir con sus objetivos. Para el cumplimiento de estos objetivos en el ejercicio fiscal 2011 se inició la adopción gradual del Presupuesto por Resultados (PPR).

Este concepto de Presupuesto por Resultados es utilizado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, a través de distintas técnicas, buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario relacionando la asignación de recursos con resultados medibles, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos en base a insumos (por ejemplo personal, bienes de consumo o transferencias).

No existe un modelo único de cómo la información de desempeño es utilizada en el ciclo presupuestario y de cómo se vincula a la asignación de recursos. Pero un requisito central para implementar una gestión presupuestaria por resultados es contar con información oportuna, relevante y confiable sobre la gestión financiera contable de los gastos e ingresos del sector público. Entonces, contar con un sistema integrado de administración financiera moderno y eficiente, que cubra a la totalidad de la administración pública, es uno de los instrumentos fundamentales para implementar el PPR.

Considerando los distintos tipos de Presupuesto por Resultados y el nivel de desarrollo actual de los requisitos básicos para su implementación, desde el Ministerio de Hacienda se promueve la opción de establecer un Presupuesto por Resultados bajo la categoría de Presupuesto Informado, a través del diseño e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria. Toda la información de resultados será pública y será enviada al Congreso Nacional. Este sistema se desarrollará en forma gradual, en conjunto con una serie de acciones para fortalecer la capacidad institucional del Ministerio.

En base a las mejores prácticas internacionales y regionales, se incorpora en un principio tres

instrumentos centrales para su desarrollo: Indicadores de Desempeño (ID)<sup>13</sup>, Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)<sup>14</sup>, y Evaluación de Programas Públicos (EPP)<sup>15</sup>.

### 4.3 Avances en la implementación del Presupuesto por Resultados

La República del Paraguay ha puesto en marcha la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR), a través de tres instrumentos: Indicadores de Desempeño, Evaluación de Programas Públicos y Balance Anual de Gestión Pública. Desde el año 2005 en adelante y en forma gradual se han implementado reglamentaciones, directrices y acciones en este sentido.

Esta determinación responde a la necesidad prioritaria de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a resultados de gestión de las instituciones, utilizando en forma sistemática e institucional la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias, como alternativa al ciclo presupuestario tradicional, que se caracteriza principalmente por su carácter incremental, basado en asignaciones de años anteriores y compuesto por un elevado porcentaje de gasto rígido.

Con la implementación del Presupuesto por Resultados se pretende mejorar la forma en que los bienes y servicios de las entidades públicas llegan a los ciudadanos, de tal manera a otorgar mayor transparencia a la utilización de impuestos abonados por los mismos, con lo cual el Ministerio de Hacienda reafirma su compromiso con la responsabilidad fiscal.

### 4.4 Avances en la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación

En 2010 el Ministerio de Hacienda inició el proceso del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria con las siguientes líneas de acción: (i) la formulación de indicadores y metas de desempeño en el proceso de programación del Presupuesto General de la Nación 2011; (ii) la evaluación de 4 programas públicos en el año 2011; y, (iii) la elaboración de Balances Anuales de Gestión Pública 2011 de tres entidades.

Según Decreto de Lineamientos N° 4291/2010, han sido seleccionadas inicialmente tres enti-

13 **Indicadores de Desempeño (ID)**. Herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, que comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de bienes y servicios.

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

15 **Evaluación de Programas Públicos (EPP)**. La evaluación de programas públicos considera distintos aspectos de la implementación del mismo, incluyendo la revisión de su diseño, organización y procesos de gestión, como asimismo el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios. De este análisis debe surgir un conjunto de recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación. Debe cumplir con los requisitos de independencia, transparencia, técnicamente confiables, oportunos y eficientes.



dades para su aplicación: el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, los que presentaron los tres instrumentos del Presupuesto por Resultados en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Para el año 2012, se realizará la incorporación y desarrollo su tres los instrumentos: Balance de Gestión Pública Anual; Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño en los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) y Hacienda (MH), como nuevas entidades incorporadas a este proceso. Así también para el 2012, se seguirá el desarrollo y fortalecimiento de estos instrumentos en los Ministerios de Educación y Cultura, de Salud Pública y Bienestar Social, y de Obras Públicas y Comunicaciones.

#### 4.4.1 Indicadores de desempeño

En el mes de agosto de 2010 se realizó la definición de los indicadores, luego en febrero 2011 la actualización de los 34 indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada indicador en el ámbito de los ministerios seleccionados y de acuerdo al Plan Financiero aprobado.

**Ministerio de Educación y Cultura:** se definieron ocho (8) indicadores, se realiza el seguimiento en el ejercicio 2011 y se verificará su cumplimiento en el primer trimestre de 2012.

- “Provisión de textos y materiales didácticos”.
- “Resignificación de la oferta de la educación media”.
- “Formación básica permanente a la población joven y adulta y a las personas con necesidades educativas especiales”.

**Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:** se definieron cuatro (4) indicadores referidos al programa de Atención Primaria en Salud y ocho (8) indicadores del programa Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

- “Atención primaria en salud – Medicina familiar”.
- “Agua potable y saneamiento ambiental (SENASA)”.
- “Sistema de agua potable y saneamiento”.
- “Fortalecimiento del servicio de agua potable y saneamiento. Marco de lucha contra la pobreza”.

**Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones:** se definieron catorce (14) indicadores de desempeño para su seguimiento en el año 2011.

- “Conservación y mantenimiento de obras viales”
- “Construcción, rehabilitación y mejoramiento de caminos pavimentados”.
- “Construcción, rehabilitación y mejoramiento de empedrados y obras de arte”.

- “Construcción, rehabilitación y conservación de caminos vecinales y rurales”.
- “Rehabilitación, recapado y pavimentación asfáltica s/ empedrado y pavimentación pétreo”.

Durante el último trimestre del año 2010 se elaboraron procedimientos para realizar el seguimiento a la formulación y revisión del cumplimiento de las metas de indicadores.

En base a estas actividades, en el primer trimestre de 2011 se procedió a revisar la consistencia de las metas previstas en el proceso de formulación con recursos incorporados al programa financiero, ajustando las metas en los casos necesarios.

En el Trimestre I del año 2012 se revisará el cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores en el año 2011, para informar su cumplimiento a los ciudadanos y al Congreso al inicio del Trimestre III de 2012.

#### **4.4.2 Avances en Balance Anual de Gestión Pública**

Durante el año 2010 se definieron el formato y los contenidos del Balance Anual de Gestión Pública. En el año 2011, las entidades responsables de su elaboración son capacitadas y deberán ser publicadas las instrucciones para solicitar la elaboración de los Balances comprometidos.

De esta forma, en el Trimestre I del año 2012 las tres entidades seleccionadas elaborarán el Balance Anual de Gestión Pública para su envío al Congreso Nacional e información a los ciudadanos. El BAGP será realizado por las siguientes dependencias: Ministerio de Educación y Cultura: Dirección General de Educación Media; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA); Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Dirección de Vialidad.

#### **4.4.3 Avances en Evaluación de Programas Públicos**

Una vez definidos los programas públicos a evaluar en los tres ministerios seleccionados para el ejercicio fiscal 2011, en el último trimestre de 2010 se desarrolló la metodología de evaluación, así como el diseño de los procedimientos para la contratación de evaluadores independientes y para la implementación del proceso de evaluación.

A inicios del Trimestre I del año 2011, fueron seleccionados y contratados consultores externos para el proceso de evaluación de los programas públicos seleccionados, lo cual permitió contar al final del Trimestre II con los Informes Finales de la Evaluación para ser utilizados en el proceso de formulación presupuestaria del año 2012.

Estos resultados permitirán establecer compromisos para incorporar las recomendaciones de las evaluaciones a ser monitoreadas durante el ejercicio 2012, generándose una revisión de los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los programas evaluados. Debajo se presentarán los resultados de la evaluación de diseño y gestión de los programas afectados.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA			
Resultados de la Evaluación de Diseño y Gestión - Año 2011			
	Aspectos Positivos	A Fortalecer	
Subprograma Provisión de Textos y Materiales Didácticos	Diseño	Las actividades y supuestos enunciados en la Matriz del Marco Lógico (MML) son necesarios y adecuados, no así suficientes para producir el componente.	Definición de actividades relacionadas con la distribución de materiales a las poblaciones vulnerables.
			Inclusión de indicadores de eficiencia que señalen la relación entre los costos unitarios de los útiles adquiridos y los costos unitarios del mercado.
			Inclusión de indicadores de eficiencia en el proceso de adquisición de útiles, que señalen la proporción de los gastos administrativos en relación al gasto total del subprograma.
	Organización y Gestión	El subprograma cuenta con una estructura organizacional transversal que permite su ejecución a través de la Direcciones del MEC.	Distinción entre roles técnicos, administrativos y de control.
			Implementación de un sistema de seguimiento y evaluación que articule las diferentes unidades.
	Recomendaciones	Formular un programa que integre los componentes del subprograma (ubicado en las líneas de acción de la Dirección General EEB), así como los componentes de Educación Media y de Educación Permanente. En estos momentos estos subprogramas y componentes se encuentran en diferentes líneas presupuestarias pero están estrechamente vinculados en su ejecución.	Realizar la estimación del costo completo del programa y del valor que tiene cada canasta entregada a un estudiante (que debe incluir tanto la adquisición como la distribución de las canastas).
Elaborar Plan de Monitoreo y Evaluación, a cargo de la Dirección de Planificación del MEC, que genere un informe anual sobre los logros y dificultades en la ejecución del subprograma.			

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL			
Resultados de la Evaluación de Diseño y Gestión - Año 2011			
Subprograma Asistencia Primaria de Salud	Diseño	Aspectos Positivos	A Fortalecer
		El objetivo a nivel del propósito se encuentra bien definido, ya que explicita la población sujeto de atención del subprograma y expresa la forma en que beneficiará a las mismas.	Definición de indicadores de eficiencia que permitan analizar el costo por atención, comparado con programas similares.
		Las actividades son las necesarias, no así suficientes para producir el componente, en función del presupuesto asignado para la implementación de las Unidades de Salud de la Familia (USF).	Definición de indicadores para medir resultados a nivel de fin. Como, por ejemplo, indicadores de reducción de índices de morbi-mortalidad infantil y materna.
	Se definen indicadores para medir sus objetivos, los cuales son adecuados, pero no suficientes.	Se requiere incorporar actividades relacionadas con la creación de los núcleos de apoyo técnico y de fomento de la participación ciudadana.	
	Organización y Gestión		Mejorar la estructura organizacional a nivel central para las nuevas demandas que surgen de la instalación del modelo de atención primaria de salud.
			Mejorar el sistema que permita generar información y producción de estadística.
	Recomendaciones	Establecer medidas tendientes a mejorar la articulación de la Dirección General de Atención Primaria de Salud con las otras Direcciones Generales del Ministerio de Salud (relacionados a insumos estratégicos).	Fortalecer los sistemas de información de las USF, favoreciendo la dotación de equipos informáticos y conectividad a las mismas, con el fin de que puedan transmitir la información estadística que generan.
		Diseñar indicadores que relacionen la inversión económica en salud con resultados específicos por comunidades, distritos y regiones.	Mejorar los mecanismos de dotación de medicamentos asignados a las USF, con el fin de superar la escasez y limitaciones de acceso a los mismos, que la población actualmente demanda.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES			
Resultados de la Evaluación de Diseño y Gestión - Año 2011			
Subprograma Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte	Diseño	Aspectos Positivos	A Fortalecer
		Los medios de verificación para el seguimiento de los indicadores son adecuados. Por ejemplo, informes de fiscalizadores, certificados de obras, tableros de control, inventario vial, entre otros.	Las actividades para producir los componentes, ya que no se cuenta con un Plan de Inversión que permita la asignación eficiente de recursos financieros a los tramos con mayor impacto social y económico.
		Definir Indicadores para medir el desempeño del subprograma a nivel de propósito, debido a que la comparación financiera del avance de los contratos de obras no necesariamente implica un avance físico.	
	Organización y Gestión	La Dirección de Vialidad, responsable de la ejecución y supervisión del subprograma, cuenta con funcionarios que cumplen tareas de coordinación, administración, supervisión y fiscalización de las obras en el campo.	Separación de responsabilidades entre el Departamento de Ejecución de la Dirección de Vialidad y el Departamento de Puentes y Obras de Arte.
		Criterios de focalización y selección de beneficiarios en base a definiciones técnicas para la priorización de las obras a ser construidas.	
	Recomendaciones	Elaborar un Plan de Inversión Vial para establecer las prioridades de ejecución de los proyectos de inversión.	Incorporar un Indicador de Calidad a la Matriz de Marco Lógico. Dicho indicador puede ser incorporado en los pliegos de bases y condiciones de los llamados a licitación de los servicios de fiscalización.
	Mejorar el Indicador de Eficacia para que exponga la cantidad de kilómetros de empedrados efectivamente construidos con sus elementos constructivos.	Diseñar e implementar un Plan de Evaluación de Impacto del subprograma. Diseñar e implementar un Plan de Monitoreo de Resultados del Subprograma.	

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES			
Resultados de la Evaluación de Diseño y Gestión - Año 2011			
Subprograma Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales	Diseño	Aspectos Positivos	A Fortalecer
		Las actividades diseñadas se consideran suficientes para producir los dos componentes "Obras Civiles" y "Fortalecimiento Institucional" y los mismos son necesarios y suficientes para el logro del propósito.	Las dimensiones de economía y eficiencia no están definidas.
		El subprograma cuenta con Indicadores de Calidad (reducción promedio del tiempo de viaje y costo de operación vehicular en los caminos) y de Eficacia (la extensión de caminos vecinales, seguridad vial adecuada y medidas de mitigación ambiental).	Los indicadores de proceso no se encuentran identificados en ninguna de sus dimensiones.
	Los indicadores cuentan con medios de verificación como los reportes semestrales de seguimiento y monitoreo que se consideran adecuados.		
	Organización y Gestión	La Dirección de Caminos Vecinales, que se encarga de la ejecución de los componentes del subprograma, con una dotación de personal y roles adecuados a los resultados esperados.	
		Los criterios de focalización y selección de beneficiarios se basan en el Manual de Operaciones.	
	Recomendaciones	Elaborar una Matriz de Marco Lógico para el subprograma "Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales Rurales", lo que permitirá la articulación entre la planificación estratégica y el presupuesto.	





Chile 252  
Asunción - Paraguay  
Tel.: +595 21 440 010  
Fax: +595 21 448 283  
[www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)