



MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

# Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay.

Proyecto de ley del Presupuesto  
General de la Nación 2014



## Presentación

---



**Germán Rojas Irigoyen,  
Ministro de Hacienda**

En el inicio de gestión de este Gobierno encontramos una estructura económica sólida, con una evolución altamente favorable, luego de la difícil situación que hemos atravesado el año anterior como consecuencia de la sequía. Asimismo, hemos constatado las grandes expectativas de la población con el inicio de nuestra administración, con la esperanza de que esa bonanza económica llegue a todas las familias paraguayas.

En estos últimos años, tal vez uno de los principales logros ha sido la consolidación de la estabilidad macroeconómica. A pesar de la alternancia en la administración del Poder Ejecutivo, se ha mantenido el norte de las políticas macroeconómicas, lo cual nos ha permitido lograr crecimientos económicos históricos y el despegue de importantes sectores como la agricultura, la ganadería, los servicios, la construcción, etc., ganando la consideración de organismos internacionales e inversionistas extranjeros.

Sin embargo, esta estabilidad macroeconómica no ha sido suficiente para reducir en términos significativos los grandes males que afectan a nuestro país, la pobreza y la desigualdad, manteniendo una población con escasa formación educativa y limitado acceso a la salud, lejos de posibilidades de trabajo decente, teniendo como consecuencia altos índices de delincuencia, el desarraigo de muchas familias que han optado por buscar oportunidades en el extranjero o creando los cinturones de pobreza en las principales ciudades del país.

Al respecto, la gestión del Gobierno del Paraguay en el período 2013-2018 tendrá las siguientes orientaciones estratégicas:

- ✓ Primera, luchar contra la pobreza aumentando sustancialmente el desarrollo humano del pueblo paraguayo y poniendo a las personas y a su dignidad, bienestar, libertades y posibilidades de realización integral en el centro de la gestión pública;
- ✓ Segunda, asegurar el crecimiento económico progresivo en condiciones de estabilidad macroeconómica; mejoramiento del capital social, institucional y regulatorio; libertad de emprendimiento y sostenibilidad ambiental; y
- ✓ Tercera, insertar al Paraguay en el mundo y sus oportunidades de desarrollo, ampliando selectivamente sus relaciones y redes para mejorar las opciones de colocación del fruto del trabajo paraguayo, el intercambio de bienes y servicios y el conocimiento del país como un lugar accesible a personas, proyectos e inversiones.

El Presupuesto General de la Nación es el principal instrumento de gestión del Gobierno; en tal sentido, su ejecución estará sustentada en estas orientaciones estratégicas y cuyo objetivo principal será no defraudar las expectativas depositadas por el pueblo en un nuevo rumbo para el Paraguay.

En este sentido, y con el propósito de dar un sustento técnico al Proyecto de PGN 2014 se ha elaborado la cuarta edición del Informe de las Finanzas Públicas (IFP) de la República del Paraguay que contiene un conjunto de información analítica que ayudará a comprender mejor el escenario económico y fiscal en el que el PGN 2014 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 2012. 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 2014, comenzando por el análisis del contexto macroeconómico del año 2013 y de las perspectivas para el año 2014. Luego de describir la situación fiscal en 2013, detalla finalmente las prioridades del PGN 2014.

El tercer capítulo del Informe presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y macrofiscales para los años 2015 y 2016. 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 los resultados de evaluaciones internacionales en Administración Financiera Pública, de las nuevas herramientas de recaudación, descentralización operativa y desarrollo tecnológico, de la gestión de las empresas públicas, del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de la búsqueda de la mejora de la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados.

Germán Rojas  
Ministro de Hacienda

**Autoridades:**

Germán Rojas, **Ministro de Hacienda**

Ramón Ramírez, **Viceministro de Administración Financiera**

Marta Beatriz González Ayala, **Viceministra de Tributación**

Pedro Daniel Correa, **Viceministro de Economía.**

**Equipo Técnico Oficial:**

**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF)**

Dirección General de Presupuesto: Ana María Fernández (Directora), Elba Mencia, Willian G. Velázquez A, Sara de Davalos, Teodora Recalde.

Dirección General de Crédito y Deuda Pública: Raúl Taboada (Director), Andrea Piccaso, Diego Domínguez.

**Subsecretaría de Estado de Economía (SEE)**

Dirección de Política Macro-Fiscal: Oscar Lovera (Director); Marcos Elizeche, Rolando Sapriza, Ruben Villasboa.

**Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)**

Dirección de Planificación y Política Tributaria: Alba Servín, Pedro Galeano, Cesar Silvero, Jorge Cabriza, Luis Martínez, Sonia Aquino.

## Contenido

<b>I. Balance del Ejercicio Fiscal 2012.....</b>	<b>6</b>
1.1 Cierre Fiscal 2012.....	6
1.2 Ingresos Fiscales.....	10
1.3 Gasto Público .....	11
1.4 Situación de la Deuda del Sector Público .....	12
1.4.1 Perfil de Amortización de la Deuda Pública Total.....	13
1.4.2 Indicadores de la Deuda Pública.....	14
1.5 Ejecución Presupuestaria.....	15
1.6 Situación de la Caja Fiscal del Estado .....	19
<b>II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2014.....</b>	<b>22</b>
2.1 Coyuntura Económica del año 2012 y Perspectivas para el año 2013.....	22
2.2 La Situación Fiscal en el Año 2013 (proyección de cierre).....	25
2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2014 .....	29
2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2014.....	34
<b>III. Programa Financiero del Sector Público 2015-2016 .....</b>	<b>42</b>
3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2015-2016.....	42
3.2 Metodología y Aplicación.....	43
3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2014-2016.....	44
3.6 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (modelo endógeno).....	48
<b>IV. Gestión de las Finanzas Públicas .....</b>	<b>53</b>
4.1 Situación Actual de la Gestión Financiera en la República del Paraguay .....	53
4.1.1. Evaluación PROVED.....	53
4.1.2 Evaluación PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de.....	55
4.2 Política de Recaudación.....	61
4.3 Descentralización Operativa.....	62

4.4 Mejoras Tecnológicas para la Gestión de las Finanzas Públicas.....	64
4.5. Activos Financieros de la Administración Central.....	65
4.6. Gestión de Empresas Públicas .....	69
4.7. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	71
4.8. Calidad del Gasto Público. ....	72

<b>Glosario .....</b>	<b>79</b>
-----------------------	-----------



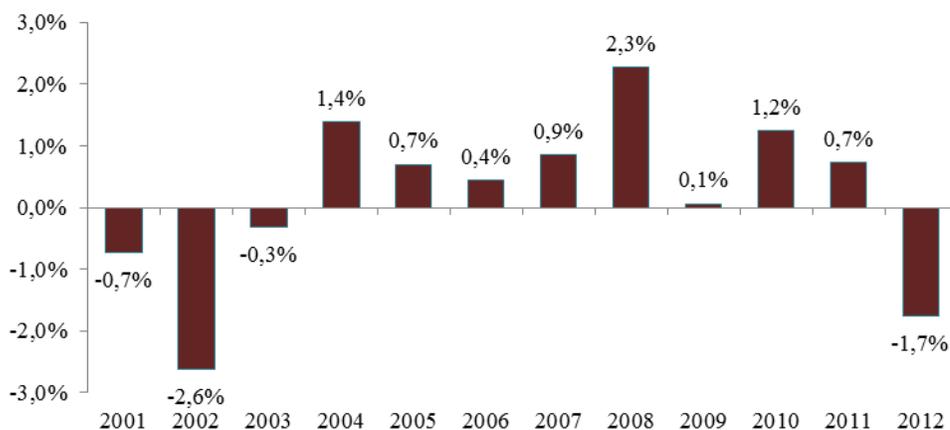
# I. Balance del Ejercicio Fiscal 2012

## 1.1 Cierre Fiscal 2012

La situación financiera de la Administración Central registró en el ejercicio fiscal 2012 un déficit de G. 1.966 mil millones, equivalente al 1,7% del Producto Interno Bruto (PIB). Este déficit registrado significó el quiebre de una tendencia fiscal superavitaria de 8 años consecutivos.

### Gráfico N° 1

Evolución del Resultado Fiscal  
(En porcentaje del PIB)



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

Por su parte, el resultado fiscal primario<sup>1</sup> registró también un déficit de G. 1.707 mil millones, alrededor del 1,5% del PIB.

<sup>1</sup>El resultado primario está definido como la suma del superávit o déficit global y 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.

**Cuadro N° 1**  
**Administración Central - Resultado Fiscal 2012**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2011 (1)	% PIB	2012 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
<b>Resultado Fiscal Primario</b>	1.071	1,0%	-1.707	1,5%	-2.778	-259,4
<b>Resultado Global</b>	787	0,7%	-1.966	1,7%	-2.753	-349,9

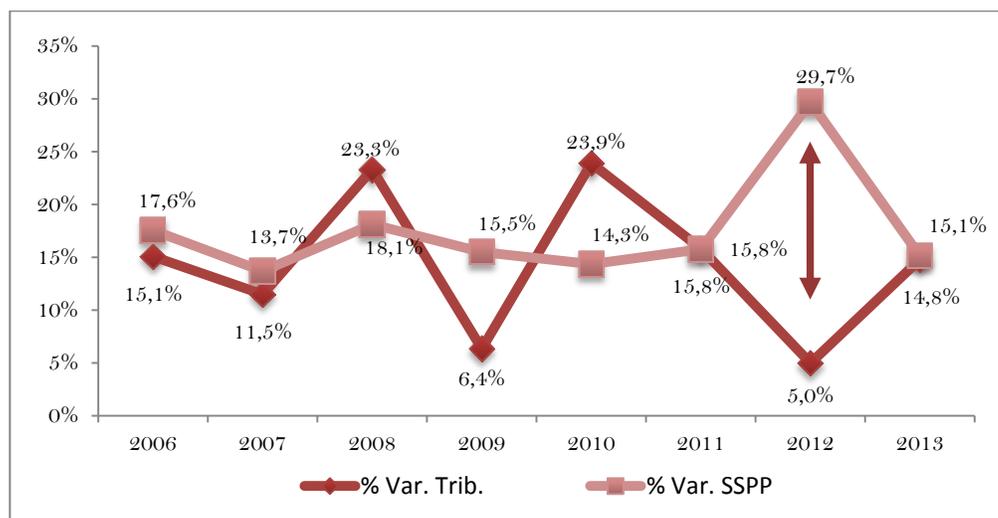
**Fuente:** Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

El resultado fiscal global del 2012 presenta una disminución del 349,9% con relación al superávit registrado en el año 2011, que fuera de G. 787 mil millones. Este déficit se explica por el mayor aumento del gasto total (24,3%), con relación a la dinámica que presentó el incremento del ingreso total (8,8%).

Cabe resaltar que el menor dinamismo de la economía en el año 2012, que tuvo una caída del PIB del 1,2%, repercutió en una desaceleración en el crecimiento de los Ingresos Tributarios, que registró un incremento nominal de solamente el 5,0% con respecto al 2011.

Contrariamente, los Gastos Corrientes se incrementaron en un 24,5%, en donde resaltan los Servicios Personales con un crecimiento de casi el 30%. Es importante mencionar que el promedio de crecimiento del gasto en Servicios Personales desde el 2006 al 2011 fue del 15,8%, por lo que el aumento incluido en el PGN 2012 prácticamente duplica este promedio. Este incremento de los gastos combinado con la desaceleración de los Ingresos Tributarios produjo una brecha fiscal negativa de 1,7% del PIB, la cual no será posible corregir en un solo periodo fiscal.

**Gráfico N° 2**  
**Administración Central – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios (Trib)**  
 Variación anual



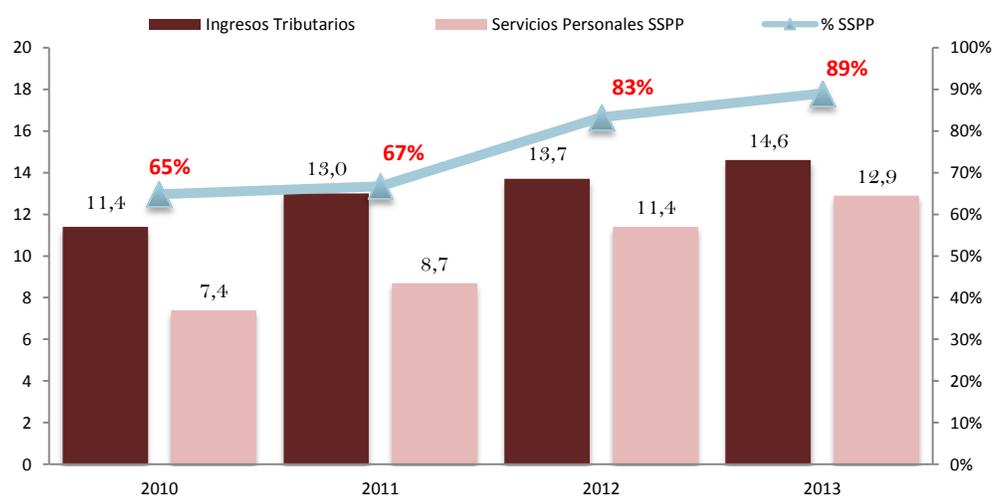
**Fuente:** Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

El gasto público se ha caracterizado en los últimos años por su alto componente rígido<sup>2</sup>, cuyo rubro más representativo por su magnitud es el gasto en Servicios Personales, el cual en los años 2010 y 2011 representó el 65% y 67% respectivamente de los Ingresos Tributarios, ratio que aumentó al 83% para el año 2012 y llegaría al 89% en el 2013 de acuerdo a la proyección de cierre.

Este incremento en la relación entre Servicios Personales e Ingresos Tributarios se debe principalmente al aumento salarial incorporado en el PGN 2012. Si bien en el PGN 2013 no se presentaron importantes incrementos en este rubro, el efecto arrastre hace que se mantenga elevado, a lo que se suma el menor dinamismo de los Ingresos Tributarios.

### Gráfico N° 3

#### Gasto en Servicios Personales (SSPP) Vs. Ingresos Tributarios (En billones de guaraníes)



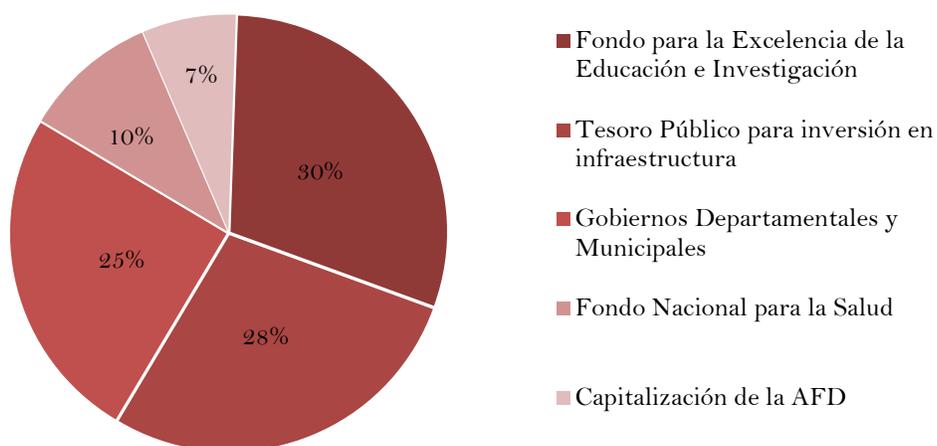
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

Pese a esta rigidez del presupuesto público, se observa en los últimos años una mayor asignación de recursos a la Inversión Física, Salud y Educación con el propósito de crear un escenario de crecimiento económico sostenible en el largo plazo. Entre las medidas adoptadas se debe mencionar que en el 2012 fue creado por la Ley N° 4.758/2012 el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo – FONACIDE, cuyo objetivo es asignar en forma racional y eficiente los recursos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de Itaipú al Brasil.

El FONACIDE refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructura, la salud y el crédito de largo plazo para proyectos de desarrollo. Con el FONACIDE se asegura que los recursos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano. En el año 2012 fueron asignados a este fondo un total de G. 1.201 mil millones.

<sup>2</sup>Gastos rígidos son aquellos de cumplimiento obligatorio porque están basados en leyes, contratos, etc. Entre las partidas que presentan más rigidez se encuentran los salarios (servicios personales), los fondos para las transferencias (jubilaciones y pensiones) y los servicios de la deuda (intereses contractuales).

**Gráfico N° 4**  
Distribución de Fondos del FONACIDE



Fuente: Ley N° 4.758/2012.

Por otro lado, un aspecto resaltante a analizar en el ámbito del Fisco es la evolución de la cantidad de contribuyentes registrados en la Administración Tributaria. En este sentido, el número de cuentas activas de contribuyentes continúa demostrando una importante dinámica, con un incremento del 11,1% en el 2012 con respecto al año anterior. Este aumento en la base de contribuyentes activos es una señal de mayor formalización de la economía, que contribuye al crecimiento de los ingresos percibidos por el pago de tributos.

**Cuadro N° 1**  
Evolución de la cantidad de contribuyentes  
(Acumulada a diciembre de cada año)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Contribuyentes Activos</b>	<b>369.878</b>	<b>411.933</b>	<b>457.654</b>	<b>429.964</b>	<b>477.778</b>
Variación	13,4%	11,4%	11,1%	-6,1%	11,1%

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

## 1.2 Ingresos Fiscales

Los ingresos fiscales totalizaron G. 20.640 mil millones en el ejercicio 2012, equivalentes a un incremento del 8,8% con relación a la recaudación del 2011. De este total recaudado, G. 13.871 mil millones correspondieron a los Ingresos Tributarios, con un incremento del 5,0% con respecto a lo percibido en el 2011. Este resultado permitió alcanzar una presión tributaria del 12,3%, superior en 0,2 puntos porcentuales a la del año 2011.

La difícil coyuntura económica del 2012 repercutió en la evolución de la recaudación tributaria, la cual presentó una desaceleración en su crecimiento con respecto al 2011. En este sentido, los tributos provenientes del comercio exterior fueron los más afectados por la caída de la actividad económica del 2012, registrando una reducción del 3,6% en lo percibido con respecto al 2011.

Por otro lado, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) presentó un aumento del 4,3%. El Impuesto a la Renta fue uno de los tributos que mayor crecimiento registraron en el 2012, con un incremento del 11,2%, como resultado de la situación macroeconómica favorable del 2011 que repercutió positivamente en la actividad comercial, industrial y de servicios. Por su parte, la recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo registró un incremento del 6,1%.

### Cuadro N° 2

#### Ingresos Fiscales 2011-2012

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2011 (1)	% PIB	2012 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>13.211</b>	<b>12,1%</b>	<b>13.871</b>	<b>12,3%</b>	<b>660</b>	<b>5,0</b>
Impuesto a la Renta	2.611	2,4%	2.903	2,6%	293	11,2
ISC	1.995	1,8%	2.117	1,9%	121	6,1
IVA	6.786	6,2%	7.079	6,3%	293	4,3
Comercio Exterior	1.704	1,6%	1.642	1,5%	-62	-3,6
Otros	115	0,1%	130	0,1%	15	13,0
<b>Binacionales</b>	<b>2.323</b>	<b>2,1%</b>	<b>2.995</b>	<b>2,7%</b>	<b>672</b>	<b>28,9</b>
Itaipú	1.619	1,5%	2.440	2,2%	821	50,7
Yacyretá	704	0,6%	555	0,5%	-149	-21,2
<b>Otros Recursos</b>	<b>3.437</b>	<b>3,2%</b>	<b>3.774</b>	<b>3,4%</b>	<b>337</b>	<b>9,8</b>
<b>Ingresos Totales</b>	<b>18.971</b>	<b>17,4%</b>	<b>20.640</b>	<b>18,4%</b>	<b>1.669</b>	<b>8,8</b>

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

La recaudación proveniente de los royalties y compensaciones de las Binacionales registró un incremento en el 2012, con un ingreso de G. 2.995 mil millones que fue superior en un 28,9% a lo percibido en el año 2011. Es importante resaltar que a partir de mediados del 2011 se empezaron a recibir los ingresos adicionales de Itaipú en concepto de compensación por cesión de energía. Esto explica el aumento del 50,7% que se observó en lo percibido por Itaipú en el 2012 con relación al año anterior.

Por otra parte, los pagos por cesión de energía provenientes de Yacyretá registraron una disminución del 21,2% en comparación al 2011. Esto se debe, principalmente, a que la Entidad Binacional Yacyretá seguía adeudando alrededor de US\$ 34 millones correspondientes a pagos del 2012.

Finalmente en concepto de Otros Recursos, que incluyen las donaciones, las transferencias y los aportes al fondo de jubilaciones y pensiones, se percibieron G. 3.774 mil millones, equivalentes a un incremento del 9,8% con relación al 2011.

### 1.3 Gasto Público

En el año 2012 el gasto total de la Administración Central fue de G. 22.666 mil millones,<sup>3</sup> registrando un incremento del 24,3% con relación al año 2011, que representa el 20% del PIB, superior al 17% del PIB del año anterior. Sin embargo, en lo que a ejecución respecta, en el ejercicio 2012 se llegó al 79,2% de lo presupuestado, mientras que en el 2011 se alcanzó el 86,6%.

En lo referente a la clasificación económica del gasto, los Gastos Corrientes y de Capital registraron incrementos del 24,5% y 23,6% respectivamente. En ese contexto, los Gastos de Capital mostraron en el 2012 un menor dinamismo que en el año 2011, cuando creció 31,4%; y se observa un mayor incremento en los Gastos Corrientes, que se habían expandido solo 17,7% en el 2011. Como porcentaje del PIB, los Gastos Corrientes representan el 15,5%, mientras que los Gastos de Capital el 4,7%.

Durante el año 2012 se desembolsaron G. 3.422 mil millones más en concepto de Gastos Corrientes en comparación con el año anterior, los que ascendieron a G. 17.395 mil millones con un nivel de ejecución del 86,3%. Entre sus componentes, los Gastos en Servicios Personales, correspondientes al pago de salarios, aumentaron un 29,7%, situación que se destaca considerando que en 2011 esta variación fue de solamente 15,8%. Las Transferencias Corrientes tuvieron un incremento del 24,7% y los Gastos en Bienes y Servicios del 7,7%. Por otro lado, el Gasto en Intereses Contractuales registró una disminución del 8,8% con relación al año 2011.

Los Gastos de Capital registraron un crecimiento del 23,6% alcanzando G. 5.231 mil millones, con una ejecución que se ubica en 62% de lo presupuestado, menor que la realizada en el año 2011 cuando alcanzó aproximadamente el 72%.

**Cuadro N° 3**  
**Gastos Público 2011-2012**  
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2011 (1)	% PIB	2012 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
Gastos Corrientes	13.973	13,1%	17.395	15,5%	3.422	24,5%
Gasto de Capital	4.233	4,0%	5.231	4,7%	998	23,6%
<b>Gasto Total más Concesión Neta de Préstamos</b>	<b>18.184</b>	<b>17,0%</b>	<b>22.606</b>	<b>20,1%</b>	<b>4.422</b>	<b>24,3%</b>

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

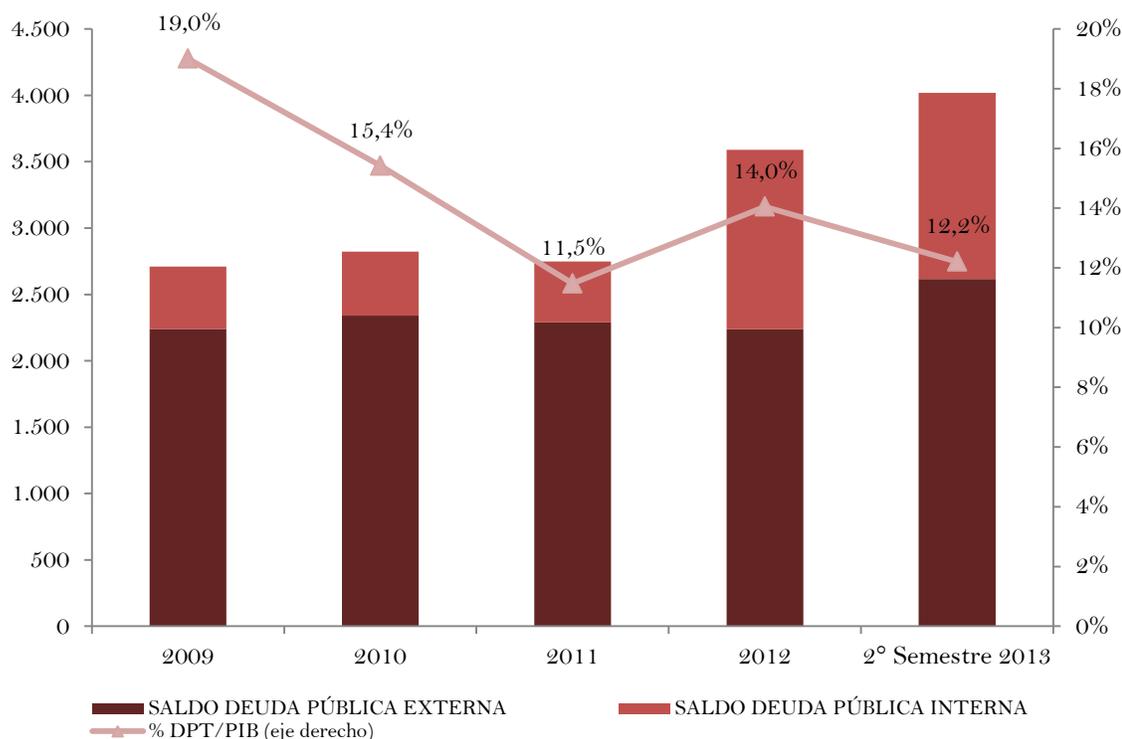
<sup>3</sup> Este monto incluye la concesión neta de préstamos.



El Saldo de la Deuda Pública asciende a US\$ 4.020 millones, lo que representa el 12,2% del Producto Interno Bruto al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal 2013. La evolución de esta variable es presentada en el Gráfico 5, a continuación.

**Gráfico N° 5**

**Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa**  
(En millones de US\$)



Fuente: Sistema de Gestión de la Deuda Externa, SIGADE 6.

Con respecto a los flujos de la deuda pública se puede mencionar que los desembolsos captados por la Administración Central hasta el primer semestre de 2013 ascendieron a US\$ 672,6 millones esto incluye la emisión del Bono Soberano; mientras que los pagos en concepto de amortizaciones, intereses y comisiones se elevaron a un total de US\$ 141,0 millones. Por su parte, el saldo de la deuda de la Administración Descentralizada al cierre del primer semestre asciende a US\$ 386 millones, donde la deuda externa consiste básicamente en operaciones contratadas con organismos financieros internacionales y la deuda interna se origina en la emisión de bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Otros flujos que se deben considerar comprenden el efecto de las variaciones del tipo de cambio en el saldo de la deuda pública. El Cuadro 4 presenta un resumen de la situación.

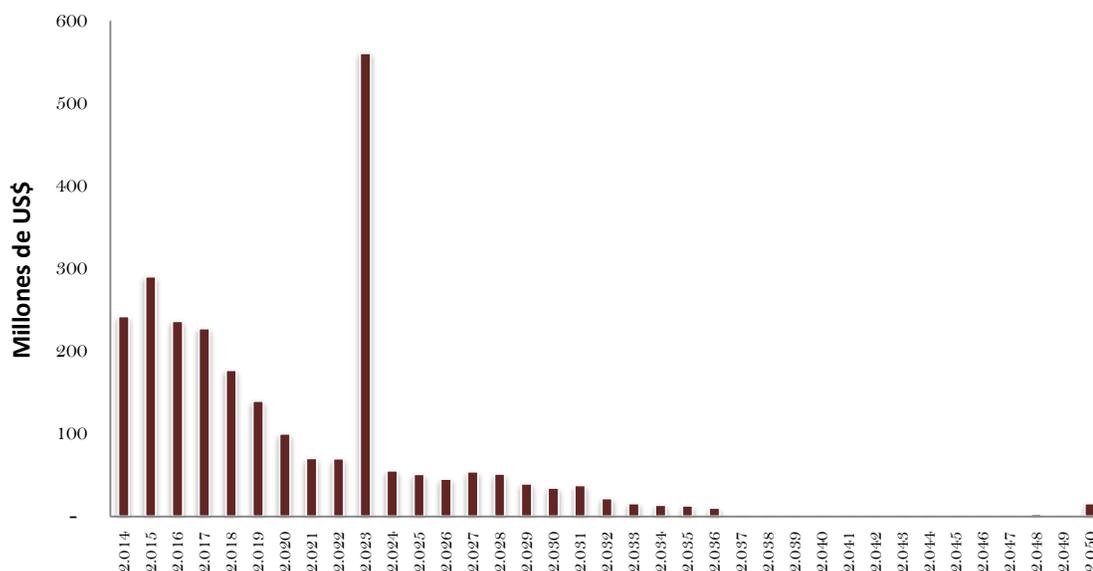
**Cuadro N° 4**  
**Deuda del Sector Público (Junio 2012)**  
(En millones de US\$)

CUADRO DEUDA PUBLICA DEL SECTOR PÚBLICO (Junio 2013)							
MILLONES DE USD							
ACREEDOR	Saldo al 31/12/2012	Desembolsos a junio 2013	**Servicio a Junio 2013			Otros Flujos *	Saldo al 30/06/2013
			Amortización	Interes y Comisión	Total		
<b>Total Deuda de la Administración Central</b>	<b>3.178,5</b>	<b>672,6</b>	<b>107,6</b>	<b>33,4</b>	<b>141,0</b>	<b>-109,5</b>	<b>3.634,0</b>
<b>Deuda Externa</b>	<b>1.896,8</b>	<b>530,3</b>	<b>91,9</b>	<b>20,6</b>	<b>112,5</b>	<b>-39,8</b>	<b>2.295,4</b>
MULTILATERALES	1.372,2	30,3	55,8	16,1	71,9	-7,5	1.339,1
BILATERALES	331,1	0,0	10,2	2,8	13,0	-32,3	288,6
BONOS EXTERNOS	193,5	500,0	25,8	1,8	27,6	0,0	667,7
<b>Deuda Interna</b>	<b>1.281,7</b>	<b>142,4</b>	<b>15,7</b>	<b>12,7</b>	<b>28,4</b>	<b>-69,7</b>	<b>1.338,6</b>
PRÉSTAMOS	0,8	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,7
BONOS INTERNOS	1.280,9	142,4	15,6	12,7	28,3	-69,7	1.337,9
<b>Total Deuda de la Administración Descentralizada</b>	<b>411,1</b>	<b>2,3</b>	<b>12,7</b>	<b>7,2</b>	<b>17,1</b>	<b>-14,7</b>	<b>386,0</b>
<b>Deuda Externa</b>	<b>341,2</b>	<b>2,3</b>	<b>12,7</b>	<b>4,4</b>	<b>17,1</b>	<b>-11,1</b>	<b>319,7</b>
MULTILATERALES	209,4	0,1	6,9	2,9	9,8	1,8	204,4
BILATERALES	131,8	2,1	5,8	1,5	7,3	-12,8	115,3
<b>Deuda Interna</b>	<b>69,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>66,2</b>
BONOS INTERNOS	69,9	0,0	0,0	2,8	0,0	-3,7	66,2
<b>Total Deuda del Sector Público</b>	<b>3.589,6</b>	<b>674,9</b>	<b>120,3</b>	<b>40,6</b>	<b>158,1</b>	<b>-124,2</b>	<b>4.020,0</b>

#### 1.4.1 Perfil de Amortización de la Deuda Pública Total

El Gráfico 6 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° 6**  
**Amortización de la Deuda Pública**  
**(En millones de US\$)**



**Fuente:** Sistema de Gestión de la Deuda Externa, SIGADE 6.

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. El pico que se presenta en el año 2023 corresponde al vencimiento del principal de los Bonos Soberanos.

## 1.4.2 Indicadores de la Deuda Pública

### Indicadores de Solvencia

Los indicadores de solvencia muestran la capacidad de pago de un país para hacer frente sus deudas contraídas en relación a los recursos con que cuenta. Seguidamente se presentan los datos para Paraguay al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal 2013.

**Total Deuda Pública/PIB:** examina el nivel de la deuda pública en relación al tamaño del producto del país. Al cierre del primer semestre, considerando el PIB nominal a precios corrientes estimado para el ejercicio 2013, este indicador es de 12,2%, siendo el valor resultante inferior a los límites del 25% al 30%, establecidos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Deuda Externa/Exportaciones:** útil como un indicador de tendencia, fuertemente asociado a la capacidad de repago de la economía. Este indicador al primer semestre de 2012, considerando las exportaciones a diciembre 2012, es de 36%.

**Deuda Externa/PIB:** este indicador muestra qué porcentaje del Producto Interno Bruto representa la Deuda Externa. Considerando una tasa de crecimiento del PIB nominal a precio corriente para el 2013, este indicador fue de 7,94% a junio de 2013.

**Deuda Doméstica/PIB:** este indicador representa el nivel de la deuda interna como porcentaje del Producto Interno Bruto, que al cierre del primer semestre del 2013 fue de 4,27%.

#### **Indicadores de Liquidez**

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

**Servicio de la Deuda/Exportaciones:** indica la proporción de ingresos por exportaciones que es absorbida por el servicio de la deuda. Este indicador ronda el 1,97%, considerando las exportaciones al cierre del ejercicio fiscal 2012.

**Servicio de la Deuda/Ingresos Tributarios:** este indicador mide la capacidad del Gobierno para pagar el servicio de la deuda con fuentes internas. El indicador obtuvo el 9,24%, considerando los ingresos fiscales a junio de 2013, ubicándose por debajo del rango establecido por el FMI que es de 25% a 35%, mostrando que el Gobierno podría solventar el servicio de la deuda pública con ingresos genuinos.

**Intereses de la Deuda /PIB:** este indicador nos muestra qué tan onerosos son los intereses para el país, este indicador fue del 0,1%, es decir, los intereses representan el 0,1% del PIB estimado para el presente ejercicio fiscal, que está muy por debajo del límite considerado por 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 2,2% al cierre del primer semestre de 2013, 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 fue de 226%, demostrando que las reservas netas internacionales cubren la deuda externa en su totalidad.

## **1.5 Ejecución Presupuestaria**

En el periodo 2008 – 2012 la ejecución financiera del presupuesto presentó un comportamiento lineal creciente a una tasa anual promedio del 18,68%, el Gasto Público durante este periodo contó con una participación promedio en el Producto Interno Bruto de alrededor del 30%.

**Cuadro N° 5**  
Evolución de la Ejecución Presupuestaria  
(En miles de millones de guaraníes)

Gobierno General <sup>a)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012
Administración Central	10.921	13.693	15.028	17.622	21.414
Entidades Descentralizadas	11.775	13.469	13.569	15.846	22.254
<b>Total</b>	<b>22.696</b>	<b>27.163</b>	<b>28.597</b>	<b>33.468</b>	<b>43.668</b>

<sup>a)</sup> Excluye transferencias consolidables

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

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye alrededor del 50% del gasto público anual, llegó a G. 21,4 billones al cierre del año 2012, esto es, G. 3,7 billones más que el año anterior. Por otra parte, las Entidades Descentralizadas contaron con una ejecución de G. 22,2 billones que representaron un aumento de G. 6,4 billones.

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento de 30,48% en el ejercicio 2012, en el que hubo un crecimiento importante en Transferencias (24,2%), Servicios Personales (22,98%) e Inversión Física (14,03%). Esto, en contraste con una reducción de Bienes de Cambio (46,82%); Inversión Financiera (71,27%) y Otros Gastos (54,76%). Ver Cuadro 6.

**Cuadro N° 6**  
Administración Central - Ejecución por Grupos de Objeto del Gasto  
(En miles de millones de guaraníes)

GRUPOS DE OBJETO DEL GASTO	Ejecución 2011 a	Ejecución 2012 b	% Variación (b/a)-1
Servicios Personales	8.187	10.630	22,98%
Servicios no Personales	826	932	11,40%
Bienes de Consumo e Insumos	1.100	1.176	6,46%
Bienes de Cambio	45	30	-46,82%
Inversión Física	1.813	2.109	14,03%
Inversión Financiera <sup>/1</sup>	297	173	-71,27%
Servicio de la Deuda Pública	1.629	1.515	-7,55%
Transferencias	3.605	4.770	24,42%
Otros Gastos	119	77	-54,76%
<b>Total</b>	<b>17.622</b>	<b>21.414</b>	<b>21,52%</b>
Transferencias Consolidables	1.957	2.477	21,00%
<b>TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>19.579</b>	<b>23.891</b>	<b>22,02%</b>

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

Por otra parte, en el Cuadro 8, al comparar el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre el año 2011 y 2012, se constata que el Poder Legislativo cuenta con una tasa de crecimiento del 12,09%, el Poder Ejecutivo de 21,31% y el Poder Judicial de 24,64%.

Al interior del Poder Ejecutivo se puede apreciar que entre las tres instituciones con mayores tasas de crecimiento de la ejecución de gasto fueron los ministerios de la Mujer (57,74%), de Agricultura y Ganadería (50,9%), y de Obras Públicas y Comunicaciones (41,29%).

**Cuadro N° 7****Administración Central - Ejecución por Entidad**

(En miles de millones de guaraníes)

ENTIDADES	Ejecución 2011 a	Ejecución 2012 b	Var. % (b/a)-1
<b>Poder Legislativo</b>	<b>364</b>	<b>408</b>	<b>12,09%</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>15.608</b>	<b>18.935</b>	<b>21,31%</b>
Presidencia de la República	650	765	17,74%
Vice Presidencia de la República	8	9	5,54%
Ministerio del Interior	1.294	1.592	22,99%
M. de Relaciones Exteriores	280	318	13,50%
M. de Defensa Nacional	926	1.095	18,31%
<b>Ministerio de Hacienda / 1</b>	<b>4.976</b>	<b>5.690</b>	<b>14,35%</b>
<i>Obligaciones Diversas del Estado</i>	<i>4.625</i>	<i>5.336</i>	<i>15,38%</i>
M. de Hacienda (institucional)	351	354	0,75%
M. de Educación y Cultura	3.242	3.811	17,55%
M. de Salud Pública y Bienestar Social	2.278	2.934	28,79%
M. de Justicia y Trabajo	271	329	21,21%
M. de Agricultura y Ganadería	388	586	50,90%
M. de Industria y Comercio	71	76	7,01%
M. de Obras Públicas y Comunicaciones	1.215	1.716	41,29%
M. de la Mujer	10	15	57,74%
<b>Poder Judicial</b>	<b>1.581</b>	<b>1.970</b>	<b>24,64%</b>
<b>Contraloría Gral. de la República</b>	<b>60</b>	<b>90</b>	<b>50,18%</b>
<b>Otros Organismos del Estado</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>18,08%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17.622</b>	<b>21.414</b>	<b>21,52%</b>
Transferencias Consolidables	1.957	2.477	26,58%
<b>TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>	<b>19.579</b>	<b>23.891</b>	<b>22,02%</b>

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

**Cuadro N° 8**  
**Ejecución Presupuestaria por Zona Geográfica**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Gobierno Central	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Asunción	659	706	795	978	1.065	1.375
Concepción	121	170	223	222	265	406
San Pedro	228	252	307	306	339	438
Cordillera	139	163	201	204	231	295
Guaira	119	163	183	212	235	312
Caaguazú	238	290	360	373	425	532
Caazapá	100	123	168	154	167	238
Itapúa	236	286	346	352	406	528
Misiones	100	114	162	148	163	226
Paraguarí	147	176	209	224	251	322
Alto Paraná	327	389	455	471	539	679
Central	937	1.094	1.244	1.292	1.533	2.011
Ñeembucú	109	130	196	172	197	264
Amambay	72	89	120	107	123	168
Canindeyú	103	124	159	153	189	257
Pte. Hayes	68	84	125	101	124	141
Boquerón	55	44	89	69	94	105
Alto Paraguay	21	29	64	46	46	69
Alcance Nacional	17.594	19.563	23.702	24.958	29.500	42.230
<b>Total</b>	<b>21.372</b>	<b>23.989</b>	<b>29.108</b>	<b>30.541</b>	<b>35.893</b>	<b>50.598</b>

Fuente: SIPP-SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SI AF).  
 Incluye transferencias consolidables

## 1.6 Situación de la Caja Fiscal del Estado

La Ley N° 4.252/2010, modificatoria de la Ley N° 2.345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal”, separó contablemente en tres programas los ingresos y gastos del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público. De esta manera se tienen: los Programas Contributivos Civiles (Administración Pública, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales); los Programas Contributivos No Civiles (Fuerzas Armadas y Policía Nacional); y los Programas No Contributivos (Veteranos y herederos de la Guerra del Chaco, pensiones graciabiles). Cabe mencionar que dentro de las Pensiones no Contributivas fueron incluidos los beneficiarios de la Ley N° 3.728/2009 “Que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza”.

La Ley N° 4.252/2010 establece que al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficits de los sectores deficitarios, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles.

Al analizar la situación financiera de la Caja Fiscal se observa que en el ejercicio 2012 el Sector Contributivo tuvo un superávit de G. 33 mil millones, en contraste con el déficit de G. 41 mil millones anotado en el año 2011.

### Cuadro N° 9

Balance de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones 2011-2012

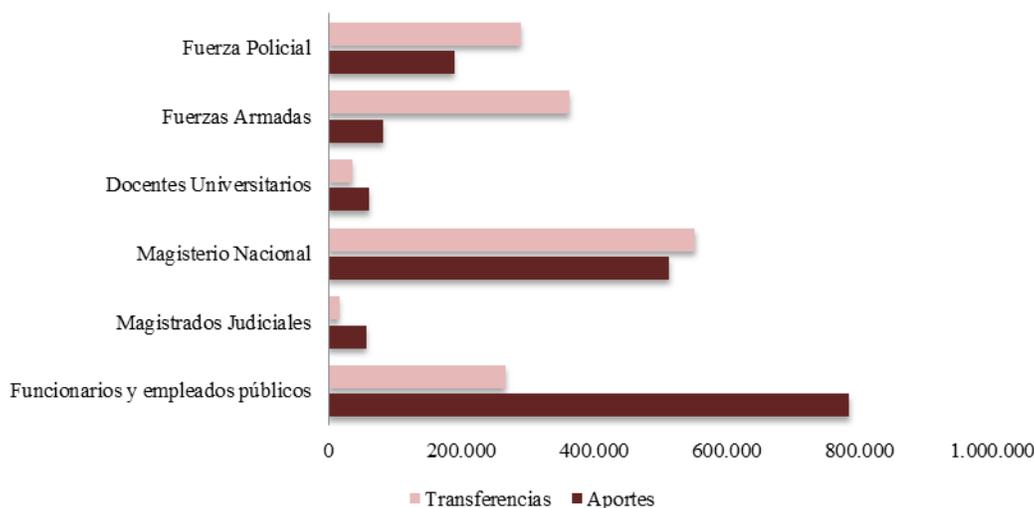
Sector Contributivo

(En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias (2)	Déficit/Superávit (1) – (2)
2011	1.325	1.366	-41
2012	1.693	1.659	33

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

Este resultado global surge del comportamiento de las diversas cajas individuales que lo componen, por lo que a través de un análisis independiente de las mismas puede observarse que las cajas de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales y Magisterio Nacional son las que presentan resultados deficitarios.

**Gráfico N° 7****Transferencias y Aportes de la Caja Fiscal Ejercicio 2012  
Sector Contributivo  
(En miles de millones de guaraníes)**

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

La Caja de las Fuerzas Armadas es la más deficitaria, registrando en el año 2012 un déficit de G. 281 mil millones, que representa el 66% del total deficitario de las diferentes cajas, superior al 54% registrado en el 2011. En segundo lugar aparece la Caja de las Fuerzas Policiales, que representa el 24% de las cajas deficitarias en el 2012, manteniendo la tendencia del ejercicio 2011. En lo que respecta a la Caja del Magisterio Nacional, luego de representar el 24% del total deficitario en el año 2011, para el 2012 esta participación disminuyó al 9,4%, reducción que se explica principalmente por el incremento en los aportes derivados de los aumentos salariales logrados por el sector.

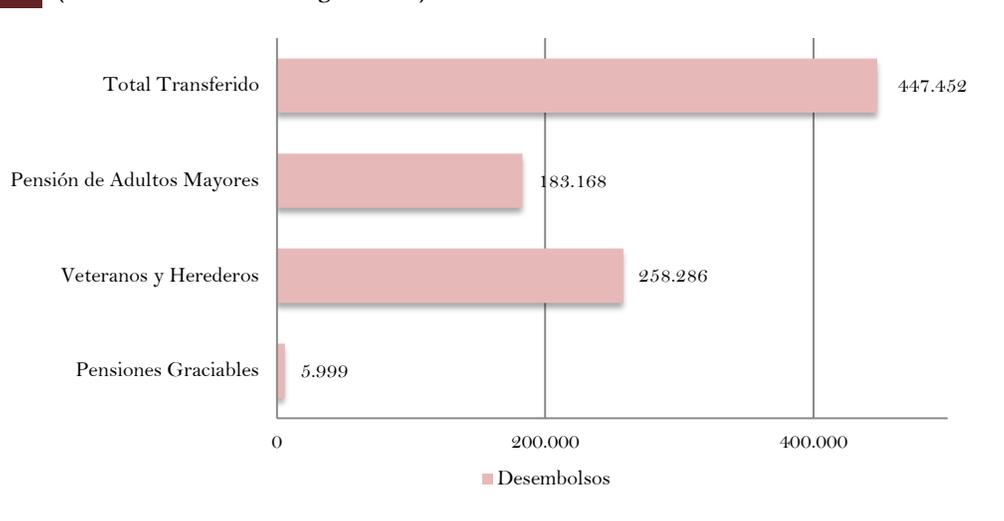
Las cajas restantes presentan resultados superavitarios, siendo la Caja de Funcionarios y Empleados del Sector Público la que arroja el mayor superávit, alcanzando G. 518 mil millones en el año 2012, con un crecimiento del 51,2% con respecto al superávit registrado en el año anterior. Este sector contribuyó con aproximadamente el 46,4% del total de ingresos de la Caja Fiscal en el 2012.

Atendiendo a lo establecido en la Ley N° 4.252/2010, modificatoria de la Ley N° 2.345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal”, el déficit del sector del Magisterio Nacional es cubierto con los superávits generados en los demás sectores de los programas civiles, sin embargo, los correspondientes a las cajas de Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, que pertenecen a los programas no civiles, no pueden ser cubiertos de esta manera, por lo que son financiados con Recursos del Tesoro.

Por otro lado, el Sector No Contributivo de la Caja Fiscal origina una erogación corriente que es soportada enteramente con recursos del Tesoro Público, ya que se trata de desembolsos sin ningún aporte en contrapartida. Este sector está compuesto principalmente por beneficiarios de pensiones otorgadas por el Estado (pensión de veteranos de la Guerra del Chaco y sus herederos, pensión de adultos mayores y pensiones graciales). Los desembolsos se incrementaron en un 46% al pasar de G. 306 mil millones en el 2011 a G. 447 mil millones en el 2012. Este sector representó en el 2012 una erogación mensual de aproximadamente G. 38 mil millones, en promedio.

**Gráfico N° 8**

**Transferencias de la Caja Fiscal Ejercicio 2012**  
**Sector No Contributivo**  
(En miles de millones de guaraníes)



**Fuente:** Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE)



## II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2014

### 2.1 Coyuntura Económica del año 2013 y Perspectivas para el año 2014

La economía paraguaya registró una contracción del 1,2% en el 2012. Esta caída del Producto Interno Bruto (PIB) se debió principalmente a la fuerte reducción de la actividad agrícola asociada con una intensa sequía y sus efectos conexos en otros sectores económicos. La aplicación oportuna de políticas monetarias y fiscales expansivas evitó una mayor retracción de la actividad económica.

Las previsiones para el 2013 apuntan a una fuerte recuperación de la economía con una expansión del PIB en torno al 13%. Este mejor desempeño sería impulsado, fundamentalmente, por una buena campaña agrícola fruto de las condiciones climáticas favorables y por la expansión de otros sectores como los de la construcción, el comercio y la industria.

Las exportaciones acumuladas al primer semestre del año 2013 aumentaron en 40%. La expansión del sector agrícola y la recuperación de mercados de la carne, perdidos desde fines de 2011 como consecuencia del brote de aftosa, impulsaron el mayor dinamismo de las exportaciones. Para los próximos meses se espera se mantenga la tendencia al alza de las exportaciones. Por el lado de las importaciones, se ha registrado al primer semestre del año un aumento de 11,8%.

Los datos del comportamiento del PIB en los primeros meses del año muestran también claras señales de recuperación. En efecto, la actividad económica medida por el PIB real tuvo durante el primer trimestre del año una expansión del 14,8% en términos interanuales. Las condiciones climáticas favorables han impactado en la agricultura que viene registrando mejoras sustanciales en los rendimientos de los principales cultivos del sector.

Por el lado de la oferta, en el primer trimestre del año la agricultura registró un crecimiento interanual del 47,4%; seguido por el sector de la construcción que creció al 18,1% interanual. Por el lado del gasto, la demanda interna registró un incremento interanual del 8,8%. El consumo del Gobierno registró un crecimiento del 12,6% interanual, en línea con la política de estímulo fiscal que persiste desde el año pasado. Por su parte, los gastos en infraestructura del sector público contribuyeron significativamente al crecimiento de la formación bruta de capital en 28,2% durante el primer trimestre del año.

**Cuadro N° 10**  
**Producto Interno Bruto Trimestral**  
**(En porcentajes)**

PIB - Oferta	2012				2013
	I	II	III	IV	I
Agricultura	-28,5	-28,3	-26,9	-29,0	<b>47,4</b>
Ganadería, forestal y pesca	-3,8	-3,4	9,9	21,4	<b>10,8</b>
Industria y minería	1,0	1,6	8,5	7,3	<b>7,2</b>
Electricidad y agua	5,0	8,0	4,7	2,0	<b>0,8</b>
Construcción	-1,1	-4,1	4,2	3,9	<b>18,1</b>
Comercio y servicios	6,8	4,9	7,3	5,7	<b>11,8</b>
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>14,8</b>

Fuente: Elaborado con datos de Cuentas Nacionales del BCP.

En forma consistente con los datos del PIB real del primer trimestre, el Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP), elaborado por el Banco Central, registró al mes de mayo un crecimiento acumulado del 16%. Una vez más, los principales sectores que vienen presentando niveles de actividad importante son la agricultura, la ganadería y la industria (principalmente la industria cárnica).

En ésta coyuntura de sólido crecimiento, la inflación se ha mantenido baja y estable. Así, al mes de junio de 2013, la inflación acumulada se ubicó en 0,6%. A pesar del dinamismo de la actividad económica por el lado de la oferta, no se observa una respuesta similar de la demanda, por lo que la brecha existente no generaría aún fuertes presiones inflacionarias que la alejen del rango meta del BCP.

Al mes de junio de 2013, el tipo de cambio nominal guaraníes por dólar americano registró una depreciación acumulada de 5,2% que se explica, principalmente, por el fortalecimiento de la moneda norteamericana a nivel global. Sin embargo, como se espera un mayor ingreso de divisas a la economía, procedentes tanto de las exportaciones como de la canalización de los fondos de los bonos soberanos denominados en dólares hacia inversiones en infraestructuras que requerirían su desembolso en guaraníes, aún se espera una leve apreciación de la moneda en el 2013.

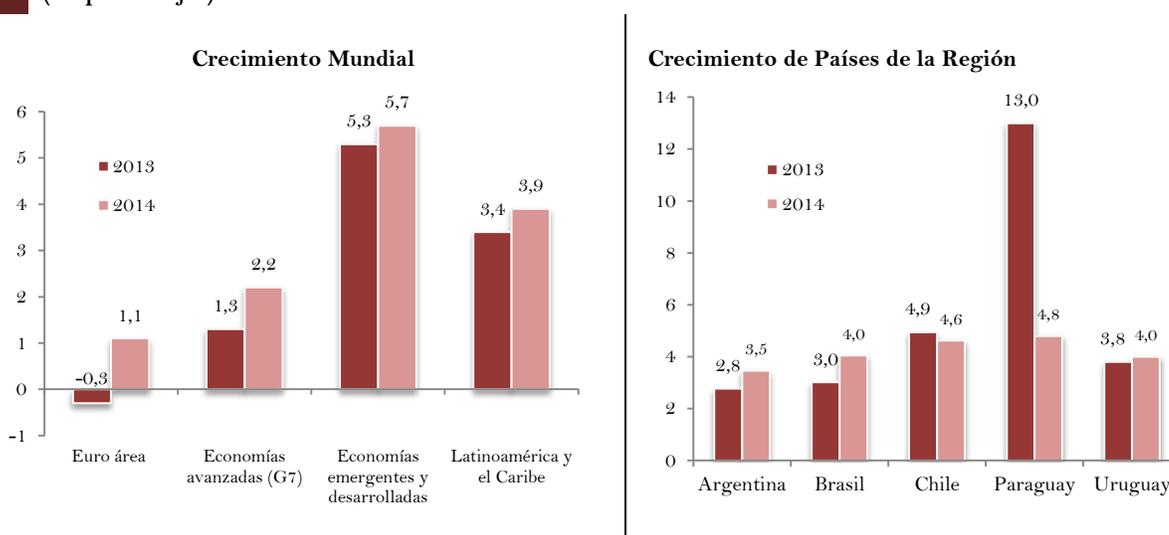
En cuanto a la coyuntura internacional, a mediados de este año 2013 las principales economías avanzadas han mostrado un crecimiento mayor al esperado, en tanto que los países emergentes como China, India, Brasil y Rusia se han caracterizado por la desaceleración de sus economías.

En EE.UU., las mejoras en el mercado laboral y el mercado de viviendas están contrarrestando los efectos del ajuste fiscal implementado desde comienzos de año. Las mejores perspectivas para la economía americana han llevado a la Reserva Federal a anunciar el retiro más temprano de los estímulos monetarios. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta que EE.UU. crecería en torno a 1,7% este año y 2,7% el próximo.

También la economía japonesa ha mostrado señales de recuperación, impulsada por las políticas monetaria y fiscal expansivas que ha implementado. En contraste, la situación en la eurozona sigue siendo compleja. El PIB trimestral anualizado ha caído por quinto trimestre consecutivo y el desempleo en la región sigue en aumento. El FMI estima nuevamente una contracción del PIB de la zona de -0,3% este año y un crecimiento del 1,1% en el 2014.

En los países exportadores de commodities se estiman pérdidas de ingreso asociados a la caída de los precios de las materias primas durante los últimos meses. Esa tendencia a la baja se explica por las expectativas de menor demanda y la apreciación del dólar.

**Gráfico N° 9**  
**Perspectivas de Crecimiento Económico**  
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. \* Paraguay, proyecciones propias.

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas en el Paraguay indican un tipo de cambio promedio de G. 4.356 por dólar para el cierre del 2013, lo que se traduce en una leve apreciación de 1,5% con respecto al tipo de cambio promedio del 2012. Para el año 2014 se espera un tipo de cambio promedio de G. 4.488 por dólar, que representa una depreciación promedio de 3%

Se proyecta un incremento de las importaciones en torno al 14,6% al cierre del 2013 con respecto al año anterior. Para el 2014 se estima un crecimiento de las importaciones del 8,6%, consistente con las previsiones de crecimiento del PIB y de la demanda interna.

Dado el grado de incertidumbre inherente a las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, adicionalmente se realiza un seguimiento y análisis periódico de la coyuntura económica, con el fin de detectar posibles desviaciones de las variables estimadas y sus efectos en la economía nacional, para realizar los ajustes necesarios y orientar las perspectivas de los agentes económicos.

**Cuadro N° 11**  
Variables Macroeconómicas

Variables Macroeconómicas	2012 <sup>a</sup>	2013 <sup>b</sup>	2014 <sup>b</sup>
<b>(Cambio porcentual anual)</b>			
Producto Interno Bruto Real	-1,2	13,0	4,8
Producto Interno Bruto Nominal	3,3	18,2	9,7
Deflactor del PIB	4,6	5,2	4,9
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	5,0	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	-6,9	14,6	8,6
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	5,4	-1,5	3,0
<b>(Variables nominales)</b>			
PIB Nominal (miles de millones de G.) <sup>1</sup>	112.409	132.829	145.685
PIB Nominal (millones de US\$)	25.547	30.493	32.461
Deflactor del PIB	4,8	5,0	5,2
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	10.756	12.332	13.395
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4.422	4.356	4.488

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

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

## 2.2 La Situación Fiscal en el Año 2013 (proyección de cierre)

Antes de consignar las estimaciones de cierre del Ejercicio Fiscal 2013, se consideran los montos de cierre del año 2012 y las estimaciones de ingresos y de gastos incluidos en el presupuesto aprobado para el año 2013, de forma a visualizar las expectativas que se tenían al cierre del Ejercicio Fiscal 2012 e inicios del 2013.

**Cuadro N°12**  
Administración Central - Resultado Fiscal  
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre	Presupuesto Aprobado	% de Variación
	2012	2013	2013/2012
Ingresos Totales	20.640	28.711	39,1%
de los cuales:			
- Ingresos Tributarios	13.871	16.525	19,1%
- Royalties	2.995	1.942	-35,2%
Gasto Total	22.606	31.895	41,1%
de los cuales:			
- Servicios Personales	10.436	12.026	15,2%
- Inversión Física	2.863	5.352	86,9%
Resultado Fiscal Global	-1.966	-3.185	62,0%

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

Al comparar el cierre de 2012 y las previsiones del presupuesto aprobado 2013 se observa que el incremento esperado de los ingresos tributarios en el año 2013 era del 19,1%, crecimiento similar al ritmo de recuperación del Producto Interno Bruto.

Por el lado de los gastos, el presupuesto aprobado incluía un incremento del 15,2% para el gasto en Servicios Personales con respecto a lo gastado en 2012, y un incremento del 86,9% para el gasto en Inversión Física.

Dado este conjunto de factores, el déficit fiscal en el 2013 debería haberse incrementado en un 62,0% con respecto al déficit verificado en 2012.

En lo que respecta al cierre estimado para el año fiscal en curso, se han considerado la ejecución de ingresos y gastos de los seis primeros meses del año 2013 y el comportamiento efectivo de variables económicas clave como el nivel de actividad económica, el tipo de cambio, el nivel de las importaciones y otros factores.

Se puede observar que a junio de 2013 la recaudación impositiva creció tan solo en un 6,7%, mientras que los demás rubros de ingresos muestran tasas de crecimiento insuficientes para contrarrestar el bajo crecimiento de la recaudación impositiva.

### Cuadro N° 13

#### Administración Central - Resultado Fiscal

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución 1er. Semestre	Ejecución 1er. Semestre	% de Variación
	2012	2013	2013/2012
Ingresos Totales	9.836	10.286	4,6%
de los cuales:			
- Ingresos Tributarios	6.526	6.961	6,7%
- Royalties	1.589	1.665	4,8%
Gasto Total	9.345	10.796	15,5%
de los cuales:			
- Servicios Personales	4.693	5.365	14,3%
- Inversión Física	752	1.123	49,3%
Resultado Fiscal Global	491	-509	-203,7%

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

Este comportamiento de la recaudación tributaria se da dentro de una situación peculiar e inusual. Se esperaba que la recaudación tributaria siguiera la misma tendencia del nivel de actividad económica como usualmente se había verificado en años anteriores. Sin embargo, si bien el Producto Interno Bruto viene creciendo a un ritmo elevado, el consumo privado tiene un crecimiento muy por debajo de la producción de soja y otras oleaginosas y así se genera el problema de la baja recaudación, ya que el sistema tributario nacional grava principalmente el consumo mientras que la imposición sobre rentas genera solo cerca del 20% del total del ingreso impositivo.

Al cierre del primer semestre de 2013 se observa que el incremento del gasto en Servicios Personales se encuadra dentro de las magnitudes esperadas, mientras que el gasto de Inversión Física a junio de 2013 es superior en un 49,3% a lo ejecutado en el mismo período del 2012.

El resultado fiscal al primer semestre de 2012 fue un superávit mientras que dicho resultado cambió de signo en los seis primeros meses de 2013.

Con referencia a las estimaciones de cierre del año 2013 para los Ingresos Tributarios, no se esperan mayores cambios de tendencias en lo que resta del año y se estima que el crecimiento de los Ingresos Tributarios sea del orden del 5,2%, con una recaudación del Impuesto a la Renta que sería menor a lo percibido durante el 2012 en un 2,0%, dado que este impuesto se cobra sobre ejercicio cerrado y en el año 2012 el Producto Interno Bruto se contrajo en términos reales.

**Cuadro N° 14**  
**Administración Central**  
**Recaudación Tributaria – Proyección Cierre Año 2013 Vs. Cierre 2012**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	2012	Estimado 2013	% Var.
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>13.871</b>	<b>14.598</b>	<b>5,2</b>
Impuesto a la Renta	2.903	2.844	-2,0
IVA	7.079	7.814	10,4
Comercio Exterior	1.642	1.661	1,2
Otros	2.247	2.278	1,4

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

En lo que respecta a las estimaciones de cierre del gasto, se espera que a finales del 2013 el gasto total se incremente en un 5,9% con respecto a las erogaciones del año 2012.

Los Gastos Corrientes crecerían en el 2013 en un 10,7% con respecto al año anterior. Dentro de los Gastos Corrientes, las erogaciones en el rubro de Servicios Personales aumentarían en un 14,1% con respecto al año anterior.

Dadas las condiciones financieras, se espera una reducción en el ritmo de crecimiento de los Gastos de Capital, los cuales al cierre del 2013 serían inferiores en 10,2% a lo gastado en 2012 y la Inversión Física se reduciría en un 8,0%.

**Cuadro N° 15**  
**Administración Central - Gasto Público Año 2013- 2012**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2012	Estimado 2013	% Var.
<b>Gasto Total + Concesión Neta de Préstamos</b>	<b>22.606</b>	<b>23.933</b>	<b>5,9</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>22.626</b>	<b>23.952</b>	<b>5,9</b>
Gastos Corrientes	17.395	19.255	10,7
Servicios Personales	10.436	11.902	14,1
Gastos de Capital	5.231	4.697	-10,2
Inversión Física	2.863	2.635	-8,0

En estas condiciones se proyecta que el 2013 registraría un déficit de G. 2.117 mil millones, equivalentes a 1,6% del PIB, porcentaje ligeramente inferior al registrado en el año 2012 en términos del PIB.

**Cuadro N° 16**  
**Administración Central - Financiamiento del Resultado Fiscal**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución	Estimación
	2012	2013
Resultado Fiscal	-1.966	-2.117
Financiamiento Externo Neto	-59	2.241
Financiamiento Interno Neto	1.598	542
Utilización (+)/Aumento de depósitos (-)	427	-666
<b>% PIB</b>		
Resultado Fiscal	-1,7	-1,6
Financiamiento Externo Neto	-0,1	1,7
Financiamiento Interno Neto	1,4	0,4
Utilización (+)/Aumento de depósitos (-)	0,4	-0,5

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

El déficit de G. 2.117 mil millones previsto para el cierre de 2013 sería financiado a) con los desembolsos de créditos externos que serán superiores a las amortizaciones de capital en G.2.241 mil millones; y, b) con el financiamiento interno neto que será positivo y aportará otros G. 542 mil millones. Como los flujos de financiamiento serían superiores al déficit, se tiene que al cierre del 2013 la Administración Central aumentaría sus depósitos en el BCP en G. 666 mil millones, equivalentes al 0,5% del Producto Interno Bruto.

Si se ubica en perspectiva el déficit estimado para el 2013, y se expresa el mismo en términos del PIB, se observa que el mismo es ligeramente inferior al registrado en el 2012, año en que se quiebra la tendencia superavitaria que se venía registrando desde el 2004.

### Cuadro N° 17

#### Administración Central - Evolución del Resultado Fiscal Global como % del PIB Periodo 2004– 2013

Conceptos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Resultado Fiscal Global	1,6%	0,5	0,5%	1,0%	2,3%	0,1%	1,2%	0,7%	-1,7%	-1,6%

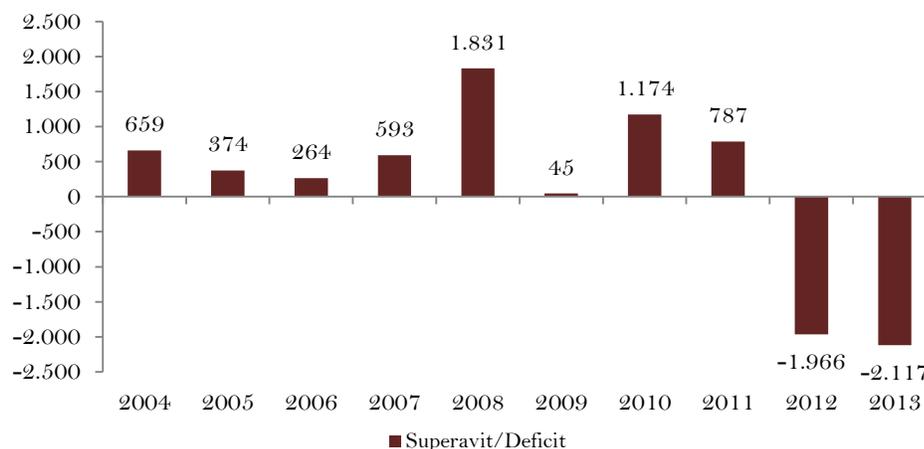
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Por otro lado, el resultado fiscal primario esperado para el ejercicio 2013 (indicador que excluye los intereses de la deuda pública) también sería deficitario, representando el 1,3% del PIB.

En el Gráfico 10 es posible observar el resultado fiscal global en términos nominales registrado desde el año 2004 hasta el 2012 y la proyección de cierre del 2013.

### Gráfico N° 10

#### Administración Central - Resultado Fiscal Global (En miles de millones de guaraníes)



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

## 2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2014

El Proyecto de Presupuesto de la Administración Central para el ejercicio fiscal 2014 tiene como objetivos el restablecimiento del equilibrio fiscal en el mediano plazo y hacerlo realizable a los efectos de asegurar la provisión de los bienes y servicios públicos que requiere la sociedad.

### 2.3.1 Administración Central

#### 2.3.1.1 Estimación de Ingresos

La proyección de las variables macroeconómicas y de los principales agregados fiscales ha sido realizada en forma conjunta, buscando la coherencia entre las proyecciones de los agregados macroeconómicos más importantes y los recursos y gastos fiscales proyectados. La estimación de recursos fiscales parte de la base de la influencia que ejercen sobre la recaudación el nivel de actividad económica, la inflación, el tipo de cambio y el comercio exterior.

Como puede observarse en el Cuadro 18, el Proyecto de Presupuesto 2014 de la Administración Central incluye una previsión de ingresos totales de G. 27.103 mil millones, monto superior en 24,2% a los ingresos totales que se esperan recaudar en el 2013. Se estima para el 2014 una recaudación impositiva de G. 16.839 mil millones que representan un incremento del 15,4% con respecto a los ingresos tributarios que se esperan recaudar en el 2013. Por otra parte, los ingresos por royalties y compensaciones de las entidades binacionales se reducirían en un 21,5% debido a una reducción prevista en las remesas provenientes de la Entidad Binacional Yacretá.

El incremento en el ítem “Otros Recursos” engloba los aumentos proyectados para los rubros de: a) Contribuciones al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, b) Otros Ingresos no Tributarios, c) Donaciones, d) Transferencias Corrientes, e) Otros Recursos Corrientes, y f) Ingresos de Capital.

Los ingresos totales a ser recaudados durante el año 2013 serían equivalentes al 16,4% del PIB y se estima que llegarían al 18,6% en el 2014.

La presión tributaria representaría en el 2013 el 11,0% del producto y se espera que para el 2014 se incremente al 11,6%. Las regalías y compensaciones caerían al 1,7% del producto en el 2014, luego de haber representado el 2,4% en el 2013.

### Cuadro N° 18

#### Administración Central - Estimación de Ingresos PGN 2014

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución	Estimación	PGN	% Variación	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
Ingresos Tributarios	13.871	14.598	16.839	5,2%	15,4%
Binacionales	2.995	3.212	2.521	7,2%	-21,5%
Otros recursos	3.774	4.006	7.742	6,1%	93,2%
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>20.640</b>	<b>21.816</b>	<b>27.103</b>	<b>5,7%</b>	<b>24,2%</b>

(% del PIB)			
Ingresos tributarios	12,3%	11,0%	11,6%
Binacionales	2,7%	2,4%	1,7%
Otros recursos	3,4%	3,0%	5,3%
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>18,4%</b>	<b>16,4%</b>	<b>18,6%</b>

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

### 2.3.1.2 Asignación de Gastos

El Proyecto de Presupuesto 2014 asigna a la Administración Central un total de gastos más concesión neta de préstamos por un valor de G. 30.315 mil millones, que representan un incremento del 26,7% con respecto a la estimación de cierre del año 2013. El Gasto Corriente aumenta en un 18,3% y el Gasto de Capital se incrementa en 41,5%.

#### Cuadro N° 19

##### Administración Central - Gastos Corrientes y de Capital

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Proyección de	PGN	% PIB		% Var.
	Cierre 2013	2014	2013/PIB	2014/PIB	2014/2013
Gastos Corrientes	19.255	22.775	14,5%	15,6%	18,3%
de los cuales:					
Servicios Personales	11.902	11.999	9,0%	8,2%	0,8%
Gastos de Capital	4.697	6.647	3,5%	4,6%	41,5%
de los cuales:					
Inversión Física	2.635	3.699	2,0%	2,5%	40,4%
<b>Gasto Total</b>	<b>23.952</b>	<b>29.422</b>	<b>18,0%</b>	<b>20,2%</b>	<b>22,8%</b>
<b>Gasto Total + Concesión Neta de Préstamos</b>	<b>23.933</b>	<b>30.315</b>	<b>18,0%</b>	<b>20,8%</b>	<b>26,7%</b>

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

En lo que respecta a los Gastos de Capital, los mismos se incrementan en un 41,5% con respecto a la proyección de cierre 2013, correspondiendo a la Inversión Física un incremento del 40,4%.

En términos del PIB, el gasto total más la concesión neta de préstamos aumenta del 18,0% en el 2013 al 20,8% en el 2014, y el Gasto en Servicios Personales disminuye del 9,0% en 2013 al 8,2% en el 2014.

### 2.3.1.3 Resultado Fiscal Primario y Global

El Proyecto de Presupuesto de la Administración Central para el ejercicio Fiscal 2014 presenta un déficit de G. 3.212 mil millones, equivalente a un 2,2% del PIB.

El resultado fiscal primario, una vez descontados los gastos de intereses del servicio de la deuda pública, es igual a un déficit de G. 2.610 mil millones que representa el 1,8% del Producto Interno Bruto.

#### Cuadro N° 20

##### Administración Central - Resultado Fiscal (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Proyección de	PGN	% PIB		% Var.
	Cierre 2013	2014	2013/PIB	2014/PIB	2014/2013
Ingreso Total	21.816	27.103	16,4%	18,6%	24,2%
Gasto Total + Concesión Neta de Préstamos	23.933	30.315	18,0%	20,8%	26,7%
<b>Resultado Fiscal Primario</b>	-1.687	-2.610	-1,3%	-1,8%	54,8%
<b>Resultado Fiscal Nominal</b>	-2.117	-3.212	-1,6%	-2,2%	51,7%

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

### 2.3.1.4 Financiamiento del Resultado Fiscal

El financiamiento neto interno y externo son las dos principales formas de solventar el déficit fiscal. El financiamiento neto interno o externo es igual a la diferencia entre los desembolsos y las amortizaciones. En el caso del Presupuesto General de 2014 los desembolsos de créditos externos son inferiores a las amortizaciones y queda un remanente negativo de G. 26 mil millones.

Por su parte, el financiamiento interno neto resulta de considerar las colocaciones previstas de bonos del Tesoro, más el saldo no utilizado de la colocación del bono soberano, menos las amortizaciones del servicio de la deuda interna y la cancelación de la deuda flotante, lo que en su conjunto arroja un financiamiento positivo de G. 3.238 mil millones que financian totalmente el déficit fiscal previsto para el ejercicio fiscal 2014.

#### Cuadro N° 21

##### Administración Central - Resultado Fiscal y Financiamiento (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	PGN	%
	2014	PIB
Resultado Fiscal	-3.212	-2,2%
Financiamiento Externo Neto	-26	0%
Financiamiento Interno Neto	3.238	2,2%
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (+)	0	0%

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

### **2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2014**

A efectos de un mejor análisis, las entidades que componen Proyecto de Presupuesto del año 2014 son clasificadas en los siguientes sectores:

- Administración Central<sup>4</sup>
- Entidades Descentralizadas<sup>5</sup>
- Empresas Públicas
- Banco Central del Paraguay
- Empresas Financieras

Estos sectores y sus entidades componentes vuelven a ser agrupados en distintos niveles de gobierno, a saber:

- Gobierno General: que es la suma de la Administración Central más el consolidado de las Entidades Descentralizadas.
- Sector Público no Financiero: que se obtiene sumando al Gobierno General el consolidado de las Empresas Públicas.
- Consolidado del Sector Público: resulta de la suma del Sector Público no financiero más el resultado del Banco Central del Paraguay y las Empresas Financieras.

En el Cuadro 22 se puede observar la contribución de cada sector al resultado fiscal del sector público:

---

<sup>4</sup> La Administración Central está constituida por los organismos del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República.

<sup>5</sup> Las entidades descentralizadas incluyen a los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, y las Entidades Educativas.

**Cuadro N° 22****Sector Público - Proyecto de Presupuesto 2014  
Resultado y Financiamiento por Sectores  
(En miles de millones de guaraníes)**

Conceptos	Administración Central (1)	Entidades Descentralizadas (2)	Gobierno General (3) = (1) + (2)	Empresas Públicas (4)	Sector Público No Financiero (5) = (3) + (4)	Banco Central del Paraguay (6)	Empresas Financieras (7)	Sector Público (8) = (5) + (6) + (7)
Ingresos Totales	27.103	10.161	37.264	12.758	50.022	404	1.629	52.055
Gasto Total + Conc. Neta de Préstamos	30.315	10.161	40.476	12.890	53.366	403	2.127	55.896
Resultado Fiscal Primario	-2.610	-1	-2.611	-34	-2.645	1	-364	-3.008
Resultado Fiscal Global	-3.212	-1	-3.212	-132	-3.344	1	-498	-3.841
Financiamiento Externo Neto	-26	0	-26	622	596	0	232	828
Financiamiento Interno Neto	3.238	1	3.238	-491	2.748	-1	266	3.013
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>% del PIB</b>								
Resultado Fiscal Primario	-1,8%	0%	-1,8%	0%	-1,8%	0%	-0,2%	-2,1%
Resultado Fiscal Global	-2,2%	0%	-2,2%	-0,1%	-2,3%	0%	-0,3%	-2,6%
Financiamiento Externo Neto	0%	0%	0%	0,4%	0,4%	0%	0,2%	0,6%
Financiamiento Interno Neto	2,2%	0%	2,2%	-0,3%	1,9%	0%	0,2%	2,1%
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

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

Como puede observarse en el Cuadro 22, el Sector Público fue presupuestado con un déficit global de G. 3.841 mil millones, monto totalmente cubierto con los flujos de financiamiento tanto interno como externo por lo que no está previsto el uso o disminución de depósitos. El déficit del Sector Público equivale a 2,6% del PIB y la mayor parte del mismo se genera por la diferencia de ingresos y gastos de la Administración Central.

## 2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2014

La Prioridad del Presupuesto General de la Nación 2014 puede ser visualizada a través de la distribución del gasto por sectores; en este sentido, se prioriza los servicios sociales como Salud, Educación, Promoción y Acción Social y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.

La clasificación funcional del gasto permite analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública. Como se puede ver en el Cuadro 23, desde el año 2007

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.

Para el ejercicio fiscal 2014 el Proyecto del Presupuesto General de la Nación cuenta con una asignación de créditos presupuestarios a Servicios Sociales que asciende a G. 17,2 billones de un total en Administración Central que asciende a G. 31,4 billones. Esto representa el 54,78% del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2014 de la Administración Central, denotando de esta manera la prioridad del sector social en la política presupuestaria.

### Cuadro N° 23

#### Administración Central – Clasificación Funcional del Gasto (En miles de millones de guaraníes)

Función	2008	2009	2010	2011	2012	2013 a/	2014 b/
Administración Gubernamental	2.021	2.397	2.756	3.509	8.534	4.875	4.925
Servicios de Seguridad	1.325	1.683	2.007	2.368	2.849	3.864	3.563
Servicios Sociales	6.187	7.788	8.275	10.408	12.727	17.772	17.227
Servicios Economicos	985	1.574	1.768	1.694	2.201	5.129	4.060
Servicios de la Deuda	1.471	1.852	1.704	1.626	1.506	1.593	1.679
<b>Total</b>	<b>11.987</b>	<b>15.294</b>	<b>16.511</b>	<b>19.605</b>	<b>27.818</b>	<b>33.233</b>	<b>31.454</b>

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2013. b/ Proyecto PGN 2014. / Incluye Transferencias Consolidables.

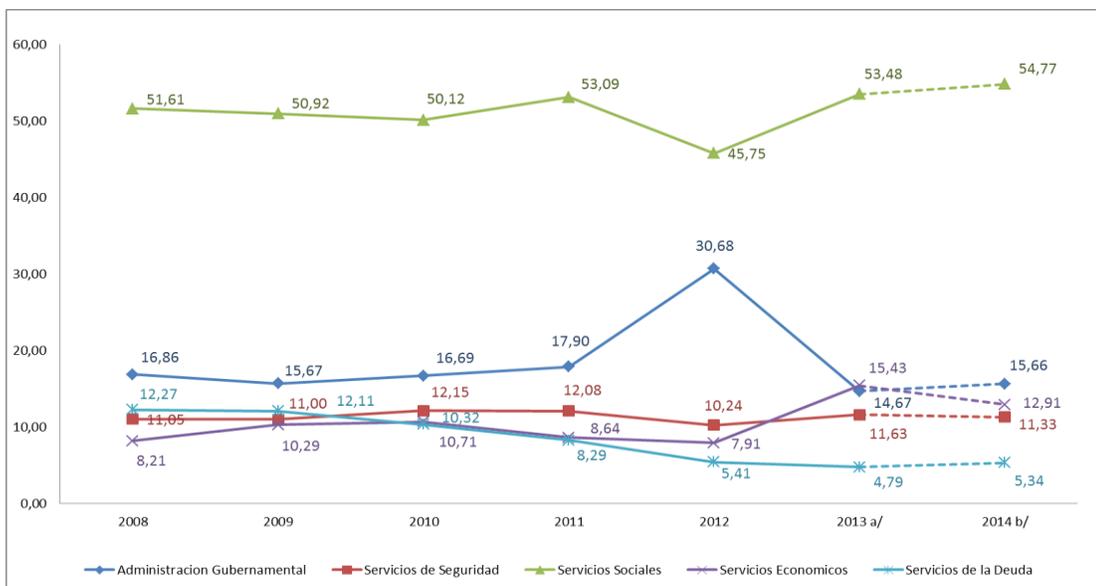
Fuente: SIPP- SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Gráfico 11 permite observar que desde el 2008 al 2011 la ejecución presupuestaria los Servicios Sociales tuvieron una participación promedio 51,43% en el presupuesto ejecutado.

Esta estructura del gasto sufrió una variación en el año 2012 cuando esa participación bajó a alrededor del 45,75%, por debajo del nivel histórico. En contrapartida, los gastos ejecutados en el sector de Administración Gubernamental pasaron de un promedio de 16,78% (2008-2011) a 30,68%(2012).

Sin embargo, los recursos destinados en el ejercicio fiscal 2013 para los Servicios Sociales (53,48%) y para la Administración Gubernamental (14,67%) convergen a su comportamiento histórico; proyectándose, así, un leve aumento en la participación del gasto social (54,77%) en el ejercicio fiscal 2014.

**Gráfico N° 11**  
**Administración Central**  
**Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013**  
**Porcentaje respecto al total**

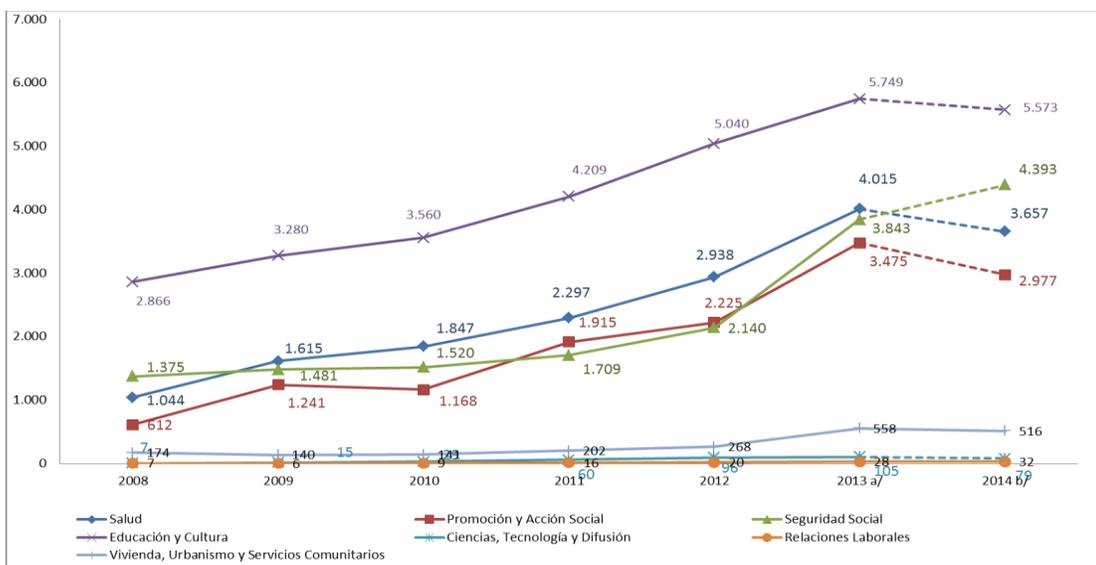


a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2013. b/ Versión 8.

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

Al interior de la ejecución de los gastos sociales, desde el año 2008 se ha dado prioridad Educación y Cultura, seguida por Salud y un tercer lugar disputado por Seguridad Social y Promoción y Acción Social. En un orden de menor importancia se encuentra los recursos destinados a Vivienda y Urbanismo; Ciencia y Tecnología y Relaciones Laborales.

**Gráfico N° 12**  
**Administración Central – Gasto en Servicios Sociales**  
**(En miles de millones de guaraníes)**



a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2013. b/ Versión 8.

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

El presupuesto asignado a los Servicios Sociales en el año 2014 está distribuido de la siguiente manera: Educación (23,7%), Salud (21%) y Seguridad Social (17%), entre los de mayor participación.

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

A continuación se desarrollara un análisis de sectores de relevancia en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2014. Antes de ingresar en los apartados es importante tener en cuenta que, como uno de los objetivos de la política financiera es el retorno al equilibrio fiscal en el mediano plazo, el proyecto presenta una recomposición del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno está abocado a la reducción del déficit, razón por la cual, en este primer año, el proyecto de presupuesto presenta disminuciones importantes con respecto al Presupuesto General de la Nación 2013, para convertirlo en un presupuesto ejecutable.

### 2.4.1 Salud

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 el acceso universal a los servicios de salud a todos los habitantes del país.

#### Gráfico N° 13

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social  
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2014  
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2014.

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

El presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social contempla una disminución de -

8,8%, de G. 3,9 billones en 2013 a G 3,5 billones en el Proyecto de PGN 2014.

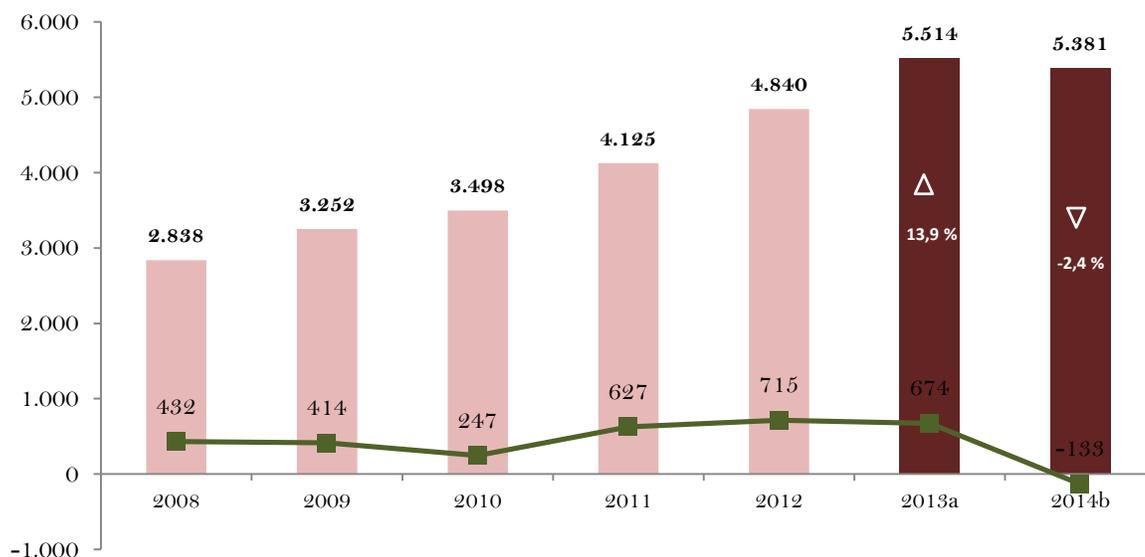
En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2014 se encuentran asignados a los siguientes programas prioritarios: G. 825 mil millones destinados a la Atención Primaria en Salud (Redes integrales de salud); G. 211 mil millones para las Unidades de Salud de la Familia con una cobertura a 2.648.232 personas; G. 446 mil millones para Atención Médica complementaria de 1.760.587 personas; G. 17 mil millones para construcción de sistemas de Agua y Saneamiento; G. 664 mil millones para la Asistencia Médica Especializada de 1.752.332 personas; G. 148 mil millones para Emergencias Médicas; G. 55 mil millones para Asistencia Alimentaria Nutricional; G. 155 mil millones para Inmunizaciones, previéndose un total de 5.022.407 dosis; G. 18 mil millones destinado a la provisión de Kits de partos y mejoramiento de salud sexual y reproductiva; G. 51 mil millones para Asistencia Médica y provisión de productos ortopédicos a personas con discapacidad; G. 29 mil millones para construcción de disposiciones individuales sanitarias.

## 2.4.2 Educación

El Ministerio de Educación y Cultura tiene como misión garantizar una educación de calidad con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. El proyecto de ley de presupuesto para el año 2014 prevé una disminución de los fondos para el sector educativo del orden de -2,4% (incluidas las transferencias a entidades descentralizadas). De esta forma, el presupuesto del Ministerio de Educación se reducirá de G 5,5 billones en 2013 a G 5,3 billones en 2014.

### Gráfico N° 14

Ministerio de Educación y Cultura  
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2014  
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2014.

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

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2014 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 2,1 billones para la Educación Escolar Básica para 1.189.698 alumnos/as; G. 839 mil millones para la Educación Media para 277.133 alumnos/as; G. 264 mil millones para entrega de Complemento Nutricional a 863.149 alumnos/as (incluye MEC y Gobiernos Departamentales); G. 79 mil millones para entrega de Almuerzo Escolar. G. 91 mil millones para la provisión de 1.597.520 canastas básicas de útiles escolares y G. 16 mil millones para provisión de 268.250 Textos y Guías Didácticas

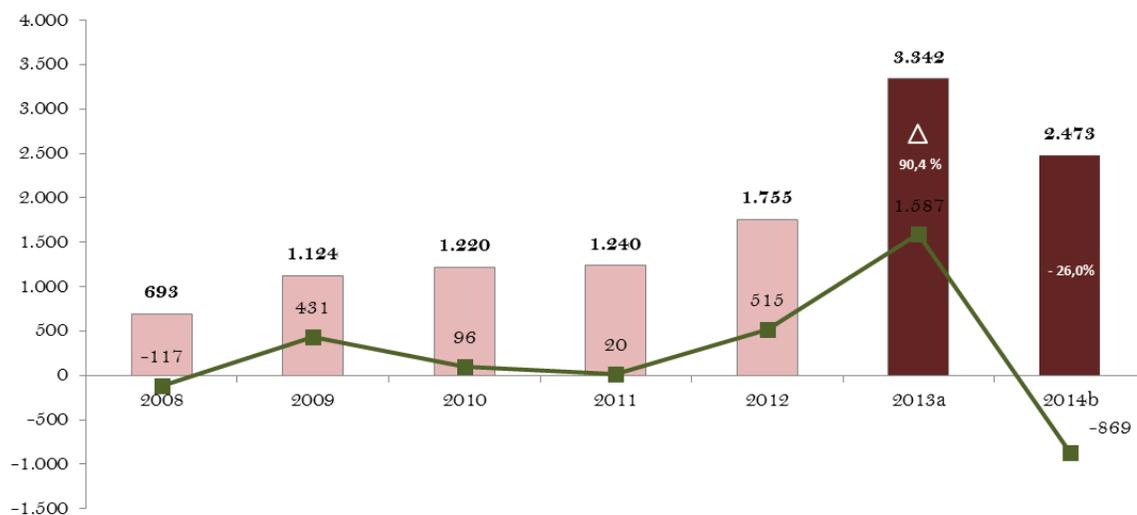
### 2.4.3 Inversión Pública

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 2014 centra sus esfuerzos en la inversión destinada a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las obras viales con el fin de lograr una mejor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos.

Los créditos presupuestarios para el año 2014 destinados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, principal responsable de la inversión pública, ascienden a G 2,4 billones. En relación al año 2013 se prevé una disminución del 26%, debido a la culminación de una serie de proyectos en el que se destaca el Proyecto Construcción, Conservación y Mejoramiento de Edificios Públicos, Parques y Monumentos; y el Proyecto Mejoramiento de Transporte Viales en la Zona de Influencia de Itaipú Binacional y Áreas, explicando en conjunto el 50% de la disminución.

#### Gráfico N° 15

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones  
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2014  
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2014.

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

En materia de inversión en infraestructura física, con fuerte impacto en la economía y la generación de empleos, la programación de gastos proporcionará los siguientes componentes: G. 1,9 billones para inversión dentro del MOPC, para construcción, mejoramiento y mantenimiento de obras viales;

G. 1,5 billones para inversiones dentro de la ANDE, para el sector eléctrico y G. 287 mil millones distribuidos en las demás entidades del sector público.

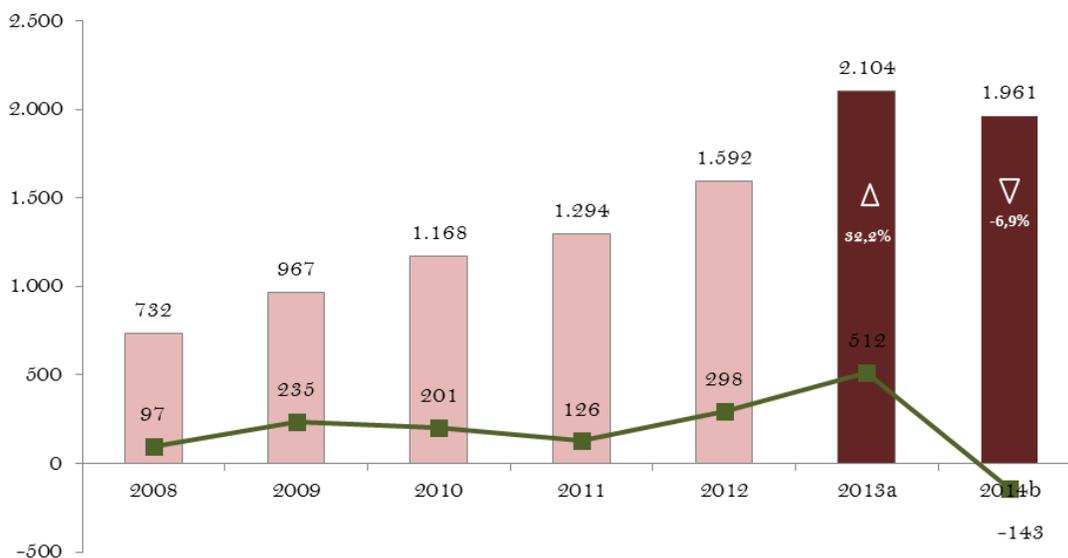
### 2.4.4 Seguridad

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 2014 destinados al Ministerio del Interior, principal responsable de la seguridad ciudadana, ascienden a G 1,9 billones que representan una disminución del -6,9% respecto al presupuesto 2013.

#### Gráfico N° 16

Ministerio del Interior  
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2014  
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2014.

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

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2014 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 132 mil millones para la dotación de equipos de seguridad e insumos a la Policía Nacional; G. 103 mil millones para la adquisición de equipos militares y de seguridad y G. 990 mil millones para el pago de 23.328 cargos policiales

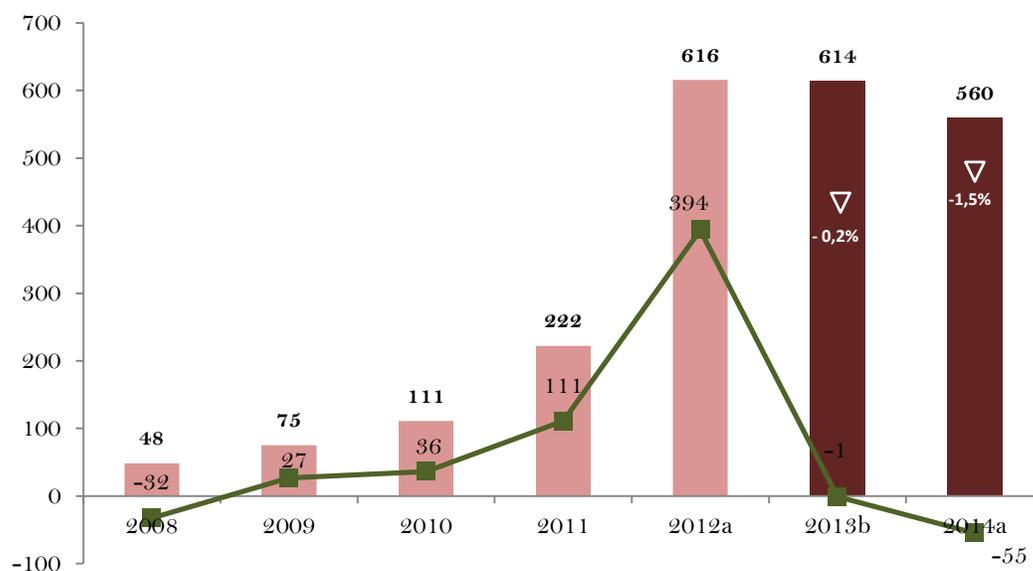
### 2.4.5 Sector Habitacional

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) tiene como misión ejecutarla política nacional de la vivienda en el marco de las políticas macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de satisfacer la demanda de viviendas y dar soluciones habitacionales.

Los créditos presupuestarios para el año 2014 destinados a la Senavitat, principal responsable del sector habitacional, es de G. 560 mil millones, que representan una disminución de -1,5% respecto al presupuesto 2013.

#### Gráfico N° 17

Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat  
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2014  
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011.

a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2014.

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

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2014 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 187 mil millones destinados para la construcción de 1.952 viviendas; G. 6 mil millones para la construcción de 40 departamentos; G. 219 mil millones para la provisión de subsidios habitacionales para compra de vivienda; G. 39 mil millones que serán destinados a préstamos para la vivienda y G. 36 mil millones para la construcción de viviendas en asentamientos indígenas.



## III. Programa Financiero del Sector Público 2015-2016

### 3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2015-2016

Con el objetivo de orientar las expectativas de los agentes económicos y de la ciudadanía en general, en el presente apartado se presentan las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para los años 2015 y 2016. Cabe resaltar que estas proyecciones, que se basan en modelos teóricos y empíricos, así como en supuestos consistentes con la evolución de otras variables exógenas a los modelos, arrastran la incertidumbre inherente a los fenómenos económicos.

Las proyecciones que se presentan han sido corroboradas con la programación financiera y cumplen con la coherencia contable y macroeconómica, por lo que sirven de herramienta para el análisis y monitoreo del escenario macroeconómico y los posibles riesgos asociados a escenarios adversos.

**Cuadro N° 24**  
**Estimación Variables Macroeconómicas**  
 (En miles de millones de guaraníes)

Variables Macroeconómicas	2015 <sup>a</sup>	2016 <sup>a</sup>
<b>(Cambio porcentual anual)</b>		
Producto Interno Bruto Real	4,1	4,1
Producto Interno Bruto Nominal	7,1	7,8
Deflactor del PIB	3,0	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5,0	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	8,2	10,5
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	1,7	0,9
<b>(Variables nominales)</b>		
PIB Nominal (miles de millones de G.) <sup>1</sup>	155.994	168.167
PIB Nominal (millones de US\$)	34.177	36.515
Deflactor del PIB	5,4	5,6
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	14.467	15.967
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4.564	4.605

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

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

Para el bienio 2015-2016 se proyecta un crecimiento promedio anual de 4,1%, levemente inferior al crecimiento promedio de 4,8% registrado en los últimos diez años (2004-2012). La alta volatilidad de la tasa de crecimiento<sup>6</sup> de los últimos años, asociada principalmente con la evolución del sector agrícola, muestra la necesidad de contar con escenarios alternativos que consideren posibles shocks adversos a la producción (sequía, caída de precios de commodities, etc.).

En cuanto a la evolución del nivel de precios, se mantiene para el periodo de proyección el centro del rango meta de inflación del BCP, de 5% anual. La inflación ha venido disminuyendo en los últimos años, pasando de 8,1% en promedio en el periodo 2003-2007 a 5,1% en los últimos cinco años. Con la nueva orientación de la política monetaria, basada en un esquema de metas de inflación, el BCP instrumenta su política en dos frentes: 1) controlando la tasa de interés; y 2) controlando la oferta o disponibilidad monetaria; se ha logrado orientar las expectativas de los agentes económicos y reducir la incertidumbre sobre la evolución de la inflación.

Con relación a la evolución esperada del tipo de cambio nominal, se estima una leve depreciación de la moneda nacional con respecto al dólar, de 1,3% en promedio durante el periodo 2015-2016. Los niveles actuales del índice de tipo de cambio real se encuentran por debajo del promedio histórico, lo que podría indicar un leve desalineamiento (tipo de cambio sobrevaluado) de los valores de mediano plazo. En éste escenario, los movimientos esperados del tipo de cambio nominal responderían a un ajuste hacia la depreciación de la moneda local, considerando además el fortalecimiento esperado del dólar en el mercado internacional.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un crecimiento promedio anual de las importaciones de bienes de 9,3%, en concordancia con el crecimiento esperado de la demanda interna y el crecimiento del PIB, manteniéndose una participación relativamente constante de las importaciones con respecto al producto.

Por último, se debe considerar que, si bien las proyecciones presentadas son el resultado de modelos econométricos y supuestos consistentes, estas estimaciones se realizaron con datos disponibles al cierre del primer semestre de 2013, por lo que están sujetas a la incertidumbre del escenario económico internacional y shocks exógenos no anticipados.

### **3.2 Metodología y Aplicación**

Los modelos teóricos y empíricos en los que se sustentan las proyecciones de crecimiento del PIB presentadas son: a) un modelo de productividad agregada (oferta), donde los factores productivos capital y trabajo y la productividad total de factores explican el crecimiento del producto; y b) otro modelo anual que capta la evolución y el impacto de los sectores económicos sobre el PIB.

El modelo de productividad agregada depende, además, de otras variables endógenas al modelo, como la tasa de inversión, el empleo y la tasa de interés. Una innovación reciente ha sido incorporar al modelo de productividad una variable exógena que capte la evolución del sector agrícola, de manera a mejorar las estimaciones de crecimiento del PIB, teniendo en cuenta la alta dependencia de la economía del sector agrícola. En términos generales, el crecimiento del PIB queda expresado de acuerdo a la siguiente ecuación:

$$PIB = f(K, L, TDI, INT, AGRO) \quad (1)$$

Dónde:

---

<sup>6</sup>La volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB se mide por la desviación estándar, que durante los últimos diez años fue de 5,4%.

K	: stock de capital de la economía
L	: nivel de empleo
TDI	: términos de intercambio
INT	: tasa de interés real
AGRO	: índice de producción agrícola

Por su parte, el modelo de crecimiento por sectores económicos, utiliza igualmente datos anuales de la evolución de los principales sectores económicos que constituyen el PIB. Este enfoque se basa en un set de ecuaciones reducidas de los sectores agrícola, comercio, industria, finanzas y gobierno. En términos generales, el PIB queda determinado por la siguiente ecuación:

$$PIB = f(AGR, COM, IND, FIN, GOB) \quad (2)$$

Dónde:

AGR	: producción de la agricultura en guaraníes constantes
COM	: sector comercio en guaraníes constantes
IND	: producción de la industria en guaraníes constantes
FIN	: sector financiero en guaraníes constantes
GOB	: servicios del gobierno en guaraníes constantes

Estos cinco sectores económicos a su vez se estiman en función a otras variables exógenas, como ser: la producción estimada en toneladas de soja, maíz, mandioca (agricultura); los niveles de importación de bienes de capital (comercio); el nivel de créditos y depósitos en moneda nacional (financiero); el nivel de faenamamiento y la industria cárnica (industrial), entre otros.

Adicionalmente, los resultados de las proyecciones extraídas de los modelos anteriores se incorporan dentro de la planilla de programación financiera, para verificar la consistencia macroeconómica de las proyecciones, las interrelaciones entre los sectores real, fiscal, monetario y externo, y las posibles medidas de política económica necesarias.

El ejercicio de la programación financiera presenta información relevante de las principales variables macroeconómicas del país para el periodo de proyección 2013-2016, con sus resultados principales para cada sector económico; con el objetivo de contar con una herramienta más de análisis de los resultados presentados y las posibles medidas de ajuste necesarias ante potenciales desequilibrios internos o externos.

### **3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2014-2016**

#### **3.3.1 Administración Central**

##### **3.3.1.1 Estimación de Ingresos**

Los ingresos totales de la Administración Central en el año 2014 representan el 18,6% del PIB y asumen una tendencia ligeramente ascendente para ubicarse en el año 2016 en un nivel del 19,2% del PIB.

En particular, los ingresos tributarios pasarían del 11,6% del PIB en el año 2014 al 12,4% del

producto en el año 2016, por lo que es necesario resaltar que en el escenario de proyecciones de mediano plazo presentado en este Informe de las Finanzas Públicas no se han incluido supuestos de cambios en la base legislativa tributaria, es decir, se asume un escenario pasivo de proyección. Por otra parte, se estima que los ingresos por royalties se mantendrían en promedio alrededor del 1,6% del producto.

**Cuadro N° 25**  
**Administración Central**  
**Proyecciones de Ingresos**  
**(En miles de millones de guaraníes)**

Conceptos	PGN	Proyecciones		% Variación	
	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
Ingresos tributarios	16.839	18.982	20.881	12,7%	10,0%
Royalties	2.521	2.564	2.587	1,7%	0,9%
Otros recursos	7.742	8.237	8.766	6,4%	6,4%
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>27.103</b>	<b>29.782</b>	<b>32.234</b>	<b>9,9%</b>	<b>8,2%</b>
<b>(% del PIB)</b>					
Ingresos Tributarios	11,6%	12,2%	12,4%		
Royalties	1,7%	1,6%	1,5%		
Otros recursos	5,3%	5,3%	5,2%		
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>18,6%</b>	<b>19,1%</b>	<b>19,2%</b>		

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

### 3.3.1.2 Proyección de gastos

El Proyecto de Presupuesto para el año 2014 asigna para la Administración Central gastos totales más concesión neta de préstamos equivalentes al 20,8% del Producto Interno Bruto de dicho año. Para el año 2015 este agregado del gasto representaría el 19,4% del producto para ubicarse a fines del 2016 en un 18,6% del PIB.

El escenario de proyección de mediano plazo de los gastos totales de la Administración Central asume el supuesto de que el gasto de inversión de un año específico sería igual a los flujos de arrastre de las inversiones de años anteriores más un monto correspondiente a la inversión de reposición. Es decir, no incorpora la ejecución de nuevos proyectos de inversión a partir del 2015.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente, se tiene que entre los años 2015 y 2014 el gasto total se mantendría casi constante en términos nominales, con un crecimiento del 6,2% de los Gastos Corrientes y una disminución del 8,7% de los Gastos de Capital. Los gastos totales más la concesión neta de préstamos aumentarían un 3,4% entre los años 2016 y 2015, con Gastos Corrientes que aumentarían un 6,1%, y Gastos de Capital que disminuirían un 7,5%.

**Cuadro N° 26****Gasto Público de la Administración Central: 2014- 2016**

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	PGN	Proyectado	Proyectado	% Var.	% Var.
	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
Gastos Corrientes	22.775	24.192	25.670	6,2%	6,1%
Gastos de Capital	6.647	6.066	5.614	-8,7%	-7,5%
<b>Gasto Total</b>	<b>29.422</b>	<b>30.258</b>	<b>31.284</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,4%</b>
<b>Gasto Total + Concesión Neta de Préstamos</b>	<b>30.315</b>	<b>30.314</b>	<b>31.344</b>	<b>0%</b>	<b>3,4%</b>
<b>(% del PIB)</b>					
Gastos Corrientes	15,6%	15,5%	15,3%		
Gastos de Capital	4,6%	3,9%	3,3%		
<b>Gasto Total</b>	<b>20,2%</b>	<b>19,4%</b>	<b>18,6%</b>		
<b>Gasto Total + Concesión Neta de Préstamos</b>	<b>20,8%</b>	<b>19,4%</b>	<b>18,6%</b>		

Fuente: Subsecretaría de Economía - Dirección de Política-Macro Fiscal.

**3.3.1.3 Proyección de Resultado Fiscal Primario y Resultado Fiscal Global**

El resultado primario estimado para la Administración Central dentro del Proyecto de Presupuesto para el año 2014 es un déficit del 1,8 por ciento del producto, el resultado primario se tornaría superavitario a partir de 2015 y llegaría en el 2016 a representar el 1,0% del producto.

Con relación al déficit global de la Administración Central se tiene previsto para el año 2014 un déficit del 2,2% del producto. El déficit global se reduciría considerablemente para el año 2015 representando el 0,3% del PIB, y para el año 2016 se llegaría a un superávit sería del 0,5% del PIB.

En lo que se refiere a la utilización o aumento de depósitos como forma de financiamiento no se prevé la utilización de este mecanismo en el 2014 y para los años 2015 y 2016 se estima que la Administración Central aumentará sus depósitos en el sistema financiero.

**Cuadro N° 27****Administración Central****Resultado y Financiamiento años 2014-2015**

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Estimado	PGN	Proyecciones	
	2013	2014	2015	2016
Ingresos Totales	21.816	27.103	29.782	32.234
Gasto Total	23.933	30.315	30.314	31.344
Resultado Fiscal Primario	-1.687	-2.610	161	1.644
Resultado Fiscal Global	-2.117	-3.212	-531	890
Financiamiento Externo Neto	2.241	-26	-125	-184
Financiamiento Interno Neto	542	3.238	1.082	1.515
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	-666	0	-425	-2.222
<b>% del PIB</b>				
Resultado Fiscal Primario	-1,3%	-1,8%	0,1%	1,0%
Resultado Fiscal Global	-1,6%	-2,2%	-0,3%	0,5%
Financiamiento Externo Neto	1,7%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Financiamiento Interno Neto	0,4%	2,2%	0,7%	0,9%
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	-0,5%	0,0%	-0,3%	-1,3%

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

**3.3.2 El Programa Financiero del Sector Público**

Para establecer el programa financiero del Sector Público se han elaborado proyecciones para cada uno de los sectores componentes del mismo. Los procedimientos de proyección arrojan las siguientes estimaciones del Sector Público para los años 2015 y 2016 tomando como punto de partida las cifras presupuestadas para el ejercicio fiscal 2014.

**Cuadro N° 28****Sector Público - Proyecto de Presupuesto 2014 y Proyecciones 2015 - 2016****(En miles de millones de guaraníes)**

Conceptos	PGN 2014	Proyección 2015	Proyección 2016
Ingresos Totales	52.055	56.500	61.037
Gasto Total + Conc. Neta de Préstamos	55.896	57.705	60.873
Resultado Fiscal Primario	-3.008	-265	1.184
Resultado Fiscal Global	-3.841	-1.205	164
Financiamiento Externo Neto	828	789	802
Financiamiento Interno Neto	3.013	838	1.253
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	0	-422	-2.219
% del PIB			
Resultado Fiscal Primario	-2,1%	-0,2%	0,7%
Resultado Fiscal Global	-2,6%	-0,8%	0,1%
Financiamiento Externo Neto	0,6%	0,5%	0,5%
Financiamiento Interno Neto	2,1%	0,5%	0,7%
Utilización (+)/Aumento de Depósitos (-)	0,0%	-0,3%	-1,3%

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

En el Cuadro 28 se observa que las estimaciones prevén una disminución del déficit global del sector público para el año 2015, tendencia que se mantendría en el año 2016 cuando se espera que el resultado fiscal global presente un ligero superávit del 0,1% del PIB.

### 3.6 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (modelo endógeno)

La sostenibilidad de la deuda se alcanza “cuando la deuda pública como porcentaje del PIB se mantiene constante a un nivel considerado apropiado, o se reduce gradualmente de un nivel considerado inadecuado” (Mendoza-Herrera, 2004). De acuerdo al FMI y el Banco Mundial, la relación deuda/PIB es utilizada para comparar la carga de la deuda y la habilidad de la economía como un todo para generar ingresos.

El modelo endógeno proporciona las estimaciones de mediano plazo de la deuda como porcentaje del PIB. Este enfoque parte del modelo propuesto por Buitier (1985) y Blanchard (1990) e incorpora la composición por monedas de la deuda, o dicho de otra manera, por descomposición en deuda interna y deuda externa<sup>7</sup>. Entonces, la razón deuda/PIB ( $d_t$ ) está dada por la siguiente ecuación:

<sup>7</sup>El supuesto que se establece es que la deuda interna está denominada en moneda local y la deuda externa, en moneda extranjera.

$$d_t = \left[ \alpha \frac{1 + r_t^d}{1 + g_t} + (1 - \alpha) \frac{(1 + r_t^e)(1 + \Delta e)}{1 + g_t} \right] d_{t-1} - bp_t \quad (1)$$

Dónde:

$d_t$ : razón deuda/PIB del periodo t

$\alpha$ : porcentaje de la deuda pública interna de la Administración Central

$r_t^d$ : tasa de interés doméstica real en el periodo t

$r_t^e$ : tasa de interés externa real en el periodo t

$\Delta e$ : variación del tipo de cambio

$g_t$ : tasa de crecimiento real del PIB

$d_{t-1}$ : razón deuda/PIB del periodo t – 1

$bp_t$  : razónsuperavit fiscal primario/PIBen el periodo t

La ecuación anterior constituye una forma de interpretar la restricción presupuestaria del sector público y establece que la deuda pública como porcentaje del PIB al final del año t es tal que alcanza a cubrir los gastos generados por la deuda pendiente (como porcentaje del PIB) del periodo anterior, sin utilizar el superávit fiscal generado en el periodo.

Para las estimaciones de largo plazo 2013-2019<sup>8</sup> se proponen un escenario base representado por las proyecciones establecidas por organismos oficiales para el mediano plazo y cinco escenarios alternativos, a los cuales se les aplica pruebas de estrés para determinar la sensibilidad del coeficiente deuda/PIB a distintos shocks de mediano plazo. Estos cinco escenarios de shocks adversos son:

- (i) Depreciación de la moneda en 30% de una vez
- (ii) Dos años de estancamiento del PIB (Caída del 5% del PIB por dos años)
- (iii) shock caída del superávit primario de -2% del PIB;
- (iv) shock a las tasas de interés (interna y externa): incremento de 55% y 15% en la tasa de interés externa y doméstica, respectivamente, con relación al valor obtenido el año anterior.
- (v) efecto combinado de todos los shocks anteriores en forma simultánea.

Para los siguientes años se asume; i) inflación: 5%; ii) tipo de cambio constante; iii) tasa de interés doméstica y externa: constantes al último valor observado; y, iv) crecimiento real del PIB: 4,7%.

Conforme se puede observar en el cuadro y el gráfico, en el escenario base, se proyecta un coeficiente deuda/PIB de largo plazo cercano al 10.5%. Ya bajo este escenario y con un déficit fiscal estructura, nuevos shocks como ser de depreciación y de estancamiento proyectan valores bastante similares, en el mediano plazo, para la deuda como porcentaje del PIB (12,8 y 11,5% respectivamente) presentan cifras dentro de los rangos aceptados por instituciones con el FMI.

Una caída del superávit fiscal como porcentaje del PIB en los próximos años, traería consigo un incremento mayor de la relación deuda-PIB en el largo plazo (22,5%). El incremento más significativo del coeficiente deuda/PIB se daría con el efecto combinado de todos los shocks descritos anteriormente, donde la deuda de la Administración Central podría llegar a 43,4% del producto en el 2019.

---

<sup>8</sup>Proyecciones del PIB y la deuda realizadas por las Direcciones de Política Macro Fiscal y Política de Endeudamiento, respectivamente, de la Subsecretaría de Economía.

## Cuadro N° 29

## Resumen de Simulaciones de Sostenibilidad

Deuda a PIB								
Simulaciones								
Depreciación (una vez)		30%						
Dos años de estancamiento		-5%			-5%			
Caída Superávit primario		-2%						
Tasa de interés externa		6%						
Tasa de Interés domestica		15%						
Año inicial		2013						
Línea de base: no hay crisis		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Crecimiento del PIB real	13,0%	4,6%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%	4,7%
	Tasa de Interés Nominal domestico	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%	8,1%	12,0%
	Depreciación Tipo de Cambio Nominal	-1,7%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	0,0%
	Superávit Primario	-1,3%	-0,1%	0,5%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%
	Inflación	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
	Tasa de interés nominal externa	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	4,6%	6,0%
	<b>Ratio Deuda / PIB</b>	<b>13,5%</b>	<b>13,4%</b>	<b>12,7%</b>	<b>11,7%</b>	<b>11,1%</b>	<b>10,5%</b>	<b>9,8%</b>

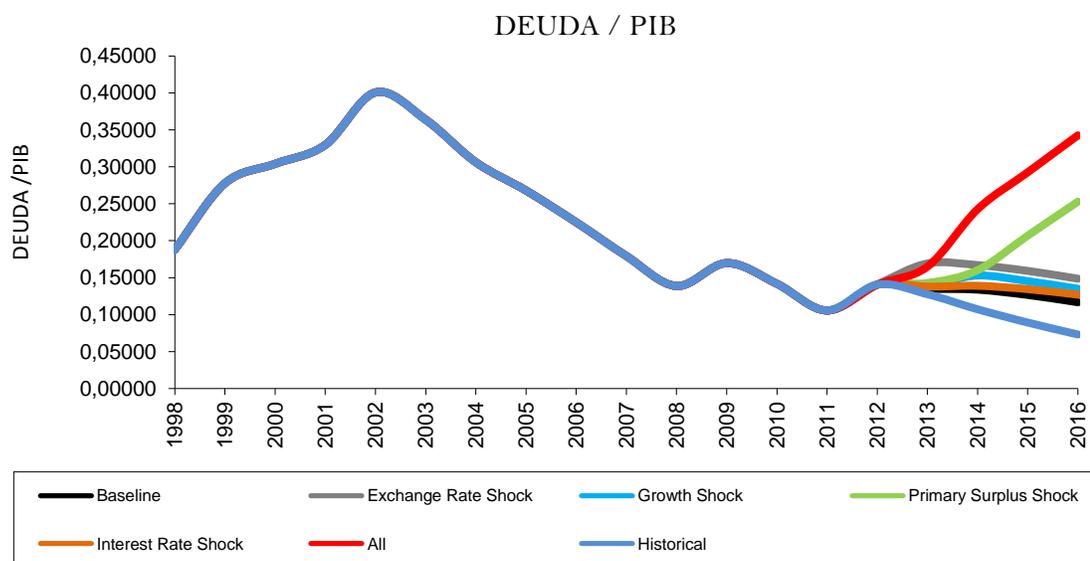
Ratio Deuda / PIB con Shock		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Shock 1: 30% de depreciación (una vez)	16,9%	16,7%	15,9%	14,9%	14,2%	13,5%	12,8%

Shock 2: Dos años de estancamiento (Caída del PIB en 5% c/ año)	14,1%	15,3%	14,5%	13,5%	12,9%	12,2%	11,5%
Shock 3: caída del superávit primario (Superávit primario negativo)	14,3%	16,0%	20,7%	25,3%	24,4%	23,5%	22,5%
Shock 4: tasas de interés se ajustan con la inflación	13,8%	13,9%	13,4%	12,7%	12,1%	11,5%	10,8%
Shock 5: shock combinado	16,5%	24,3%	29,3%	34,4%	33,2%	32,2%	31,7%
Shock 6: Escenario histórico	12,8%	10,7%	8,9%	7,3%	5,8%	4,5%	3,4%

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Subsecretaría de Economía, Ministerio de Hacienda. Elaboración propia en base a los valores observados y proyectados. Template DSA, BID 2010©.

### Gráfico N° 18

Coficiente deuda / PIB 2013 – 2019



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Subsecretaría de Economía, Ministerio de Hacienda. Elaboración propia en base a los valores observados y proyectados.

Es importante mantener la disciplina fiscal para no comprometer la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo, con una política de gastos que no genere aumentos importantes que traigan consigo sostenidos déficit fiscales, que serían financiados con deuda.

Como se puede apreciar en los resultados, existen suficientes evidencias para determinar que shocks adversos a la economía podrían incrementar el nivel de deuda y que, en el peor de los escenarios, el

coeficiente deuda/PIB podría elevarse por encima de los 25% a 30%, rango promedio establecido por el FMI para países emergentes y en vías de desarrollo. Por lo tanto, se puede establecer que, dada la situación fiscal actual, la deuda podría no mantener una senda sostenible en el mediano y largo plazo.

**Referencias:**

Borensztein et al (2010). Template for Debt Sustainability. A user manual. Technical Notes # IDB-TN-105. Department of Research and Chief Economist. Inter-American Development Bank. Mendoza, Waldo y Herrera, Pedro (2004). La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta. Pontificia Universidad Católica del Perú, documento de trabajo n° 230, febrero 2004. Buitier, W.H. (1985). A Guide to Public Sector Debt and Deficits. Economic Policy 1(1): 13-79. Working group (2009). Debt Indicators. INTOSAI.



## IV. Gestión de la Finanzas Públicas

### 4.1 Situación Actual de la Gestión Financiera en la República del Paraguay

#### 4.1.1 Evaluación PRODEV (SEP) las Gestión de las Finanzas Públicas del Paraguay<sup>9</sup>

Con el fin de apoyar los esfuerzos que los gobiernos impulsan para lograr que su gestión genere los resultados que los ciudadanos esperan, el BID creó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). El Programa ofrece recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que lo solicitan para mejorar su capacidad institucional para la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)<sup>10</sup>.

Una de las contribuciones del PRODEV ha sido la elaboración del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la GpRD en el sector público en los países de América Latina y el Caribe (ALC). El SEP es útil tanto para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados en el desarrollo, y de ese modo contribuir con los elementos necesarios para elaborar una plan de mejoras institucionales, como para hacer seguimiento de la implementación de dicho plan.

El SEP es un instrumento de diagnóstico para evaluar la capacidad institucional en los gobiernos para la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). El objeto de evaluación del SEP son los cinco pilares de la GpRD: (i) Planificación orientada a Resultados, (ii) Presupuesto basado en Resultados, (iii) Gestión financiera pública (incluyendo auditoría y adquisiciones), (iv) Gestión de programas y proyectos (incluyendo el sistema de inversión pública) y (v) Seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Los requisitos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores, componentes y pilares también se califican con la misma escala. En algunas

<sup>9</sup> Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo mediante la metodología del SEP INFORME DE AVANCE 2007 - 2012 PARAGUAY - Mayo de 2013 – BID – PROVED

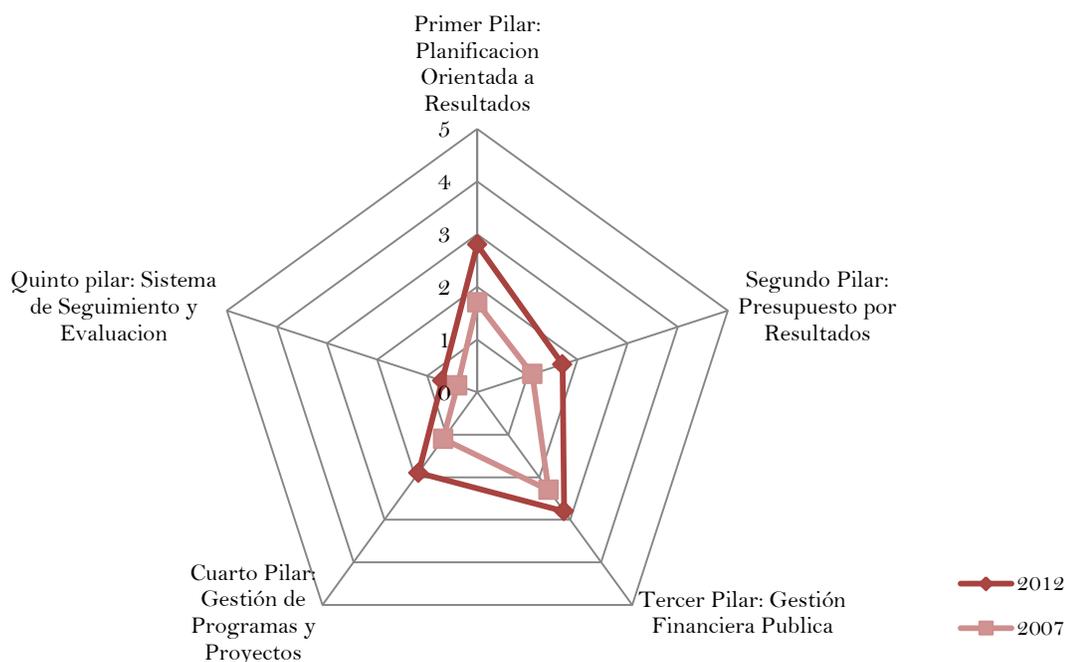
<sup>10</sup> La GpRD es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país.

ocasiones se pueden promediar aritméticamente los resultados de los cinco pilares del SEP para determinar un índice de GpRD para el país.

**Gráfico N° 19**

**Resultado Comparativo Evaluación de la PRODEV 2007 / 2013**

Escala de Puntuación del 0 al 5.



Pilares	2012	2007
Primer Pilar: Planificación Orientada a Resultados	2,8	1,7
<b>Segundo Pilar: Presupuesto por Resultados</b>	<b>1,7</b>	<b>1,1</b>
Tercer Pilar: Gestión Financiera Pública	2,8	2,3
Cuarto Pilar: Gestión de Programas y Proyectos	1,9	1,1
Quinto pilar: Sistema de Seguimiento y Evaluación	0,7	0,4
<b>Promedio:</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>

*Fuente:* Diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo mediante la metodología del SEP INFORME DE AVANCE 2007 - 2012 PARAGUAY - Mayo de 2013 – BID – PROVED.

*Pilar 1 Planificación orientada a resultados:* El pilar de planificación orientada a resultados presenta un desarrollo medio, con un avance a partir de la existencia de un Plan Nacional (PPDS), el cual define una visión de largo plazo al 2020. La planificación de mediano plazo se presenta una particularidad, a partir de la co-existencia de dos planes, uno constituye el programa económico de gobierno (PEES) con metas de mediano plazo (2008-2013) y el otro corresponde a la definición de las Metas

Prioritarias al 2013 del PPDS. Se evidencian avance en la planificación operativa institucional, y un menor progreso de la planificación participativa. Cabe destacar que el Gobierno ha dado un fuerte apoyo a la implementación del Plan de Desarrollo Social vigente a través de los denominados Programas Emblemáticos bajo la supervisión y coordinación del Gabinete Técnico Social de la Presidencia de la Republica, en conjunto con la Secretaría Técnica de Planificación y las Instituciones públicas involucradas.

*Pilar 2 Presupuesto por resultados:* El presente pilar del sistema de gestión por resultados presenta resultados heterogéneos. La técnica presupuestaria es por programas, no obstante presenta una apertura restringida, no asimilable al nivel de desagregación del EFP/CFAP1.

El proceso de formulación presupuestaria aún se caracteriza por ser “incremental”, basándose en asignaciones de años anteriores destinadas principalmente a mantener estructuras de funcionamiento, con lo cual no cumple con los parámetros de calidad necesarios para la planificación. Si bien no se cuenta con un MFMP institucionalizado, se ha avanzado en la elaboración del Informe de Finanzas Públicas, que incorpora proyecciones de ingresos y gastos y proyecciones de las principales variables macroeconómicas. Se ha iniciado la implementación de un sistema de evaluación del gasto, así como vínculos entre indicadores de desempeño y líneas de presupuesto.

*Pilar 3 Gestión financiera, adquisiciones y auditoría:* El presente pilar constata de un desarrollo medio. El marco legal del sistema de presupuesto posee elementos favorables para su desarrollo, no obstante no permite que la gestión presupuestaria posea un nivel de flexibilidad que contribuya a tomar decisiones vinculadas a los resultados. Se realiza un reducido análisis del riesgo fiscal.

Se ha iniciado la implementación gradual de la cuenta única del tesoro. El sistema de contabilidad pública se encuentra en proceso para adherirse a las NICSP. El sistema electrónico SIAF está integrado por solo tres subsistemas: Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, e incluye información del Sistema Inversión Pública y del Sistema de Contrataciones Públicas. Se ha avanzado en la implementación del método electrónico de contrataciones de SBE. Se constatan favorables condiciones para la gestión por resultados con respecto al control interno y la auditoría externa.

*Pilar 4 Gestión de Programas y Proyectos:* El presente pilar presenta un desarrollo medio, con avances en la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública. La planificación sectorial se presenta con resultados desiguales según el sector. Se utiliza información detallada de costos para la elaboración del presupuesto institucional. Se evidencia un avance medio en la gestión sectorial de bienes y servicios que se produce. No se realizan contratos de gestión y desempeño entre las autoridades sectoriales y los gerentes públicos. No existe a la fecha un Sistema de Información unificado para el seguimiento de la gestión sectorial.

*Pilar 5 Seguimiento y Evaluación:* El presente pilar presenta un desarrollo escaso, si bien existe una institución responsable del seguimiento y evaluación de la gestión pública (STP), el marco normativo no regula el SEyS. La STP cuenta con el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública (SIMEG), el cual se aplica a un porcentaje muy reducido de los OEE. No obstante, se ha implementado el módulo de “Metas y Resultados” del SIGOB (sistema promovido por el PNUD) para el seguimiento de los Programas Emblemáticos de Gobierno.

#### **4.1.2 Evaluación PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas)**

*El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)*, fue fundado en diciembre de 2001 como una asociación de múltiples donantes, entre el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, la Secretaría de Estado Suiza para Asuntos Económicos, el Ministerio francés de Asuntos Exteriores, el noruego Real Ministerio de Relaciones Exteriores y el Fondo Monetario Internacional.

El PEFA tiene como objetivos el fortalecimiento de la capacidad de los donantes y receptores a (i) evaluar la condición del gasto público de los países, las adquisiciones y los sistemas financieros de la rendición de cuentas, y (ii) desarrollar una secuencia práctica de medidas de reforma y creación de capacidad.

La prosecución de estos objetivos permitirá fomentar la identificación de los países, reducción de costos para las transacciones de los países, mejorar la armonización de los donantes, permitir el monitoreo del desempeño de la GFP de los países; direccionar mejor los problemas de desarrollo y fiduciarios; conducir a mejorar el impacto de las reformas.

En este marco, en el año 2010 se ha desarrollado la segunda<sup>11</sup> evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Paraguay durante el periodo 2007-2009, cuyo objetivo es proporcionar una herramienta actualizada de análisis y evaluación de los sistemas, procedimientos y prácticas asociados a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en el ámbito del Gobierno Central de la República del Paraguay, a través de la aplicación sistemática de la metodología PEFA basada en 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel<sup>12</sup>.

El marco de referencia para la medición del desempeño identifica en los términos siguientes las dimensiones fundamentales de desempeño de un sistema de GFP abierto y ordenado:

- 1. Credibilidad del presupuesto:** El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
- 2. Universalidad y transparencia:** El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
- 3. Presupuestación basada en políticas:** El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
- 4. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
- 5. Contabilidad, registro e información:** Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.
- 6. Escrutinio y auditoría externos:** Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

#### *Principales Resultado PEFA 2010 Gobierno Central del Paraguay*

Las calificaciones globales asignadas a los 28 indicadores de desempeño de la GFP (durante el periodo 2007-2009) resultaron ser, en términos generales, similares a aquellas obtenidas para la evaluación anterior, referida al trienio 2004-2006. De hecho, 12 indicadores mantuvieron la misma calificación, y los restantes registraron en la gran mayoría de los casos cambios leves —uso (supresión) del signo “+” o asignación de la calificación superior (inferior) más próxima dentro de la escala ordinal de cuatro puntos.

---

<sup>11</sup> En forma similar a la primera evaluación PEFA realizada en el país (2004-2006), que formó parte de la Evaluación Fiduciaria Integrada (IFA) publicada en 2008.

<sup>12</sup> Informe de la Segunda Evaluación del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Publicas periodo 2007 – 2009. <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=518>

A continuación se presentan en formato resumido los principales resultados obtenidos acerca del desempeño de los sistemas, procedimientos y prácticas de la GFP, ordenados de acuerdo a las seis dimensiones críticas definidas por la metodología PEFA<sup>13</sup>

**1- Credibilidad del presupuesto:** Por el lado del gasto, la credibilidad del presupuesto del Gobierno Central continúa siendo baja, a juzgar por la sistemática y significativa sub-ejecución del gasto primario, intensificada en los últimos años, aunque no en forma suficiente para dar lugar a un cambio en la calificación respecto de la obtenida en la primera evaluación.

La sub-ejecución del gasto público del Gobierno Central puede explicarse en parte por una caída en la recaudación real de ingresos públicos debido al impacto de la crisis económica de 2009, la persistencia de este fenómeno responde a la incidencia de factores de índole estructural, entre los que vale la pena destacar, por un lado, la frecuente aprobación en el Congreso Nacional de leyes de presupuesto que asumen gastos por encima de las estimaciones de recursos presentadas por el Ejecutivo.

**2-Abarcabilidad y transparencia:** Temas transversales que arrojaron resultados esperados en la presente evaluación fueron: la relativamente baja magnitud de las operaciones extra-presupuestarias (ID-7); el acceso al público, a través de medios adecuados, a 3 de los 6 conceptos considerados por la metodología como “información fiscal clave” (ID-10); y la necesidad de seguir avanzando hacia una mayor supervisión del riesgo fiscal agregado (ID-9), un área donde el Gobierno ha tomado medidas recientes orientadas a mejorar la gestión y el control de las empresas públicas.

En los proyectos de ley de Presupuesto General de la Nación y sus respectivos mensajes se pudo comprobar déficit en lo que respecta a la información incluida. Así mismo, en la presentación contable del PGN, resulta limitada, al no distinguir entre el sector público financiero y el no financiero, y al no presentar el resultado del balance fiscal del Gobierno Central, y por ende, al no informar debidamente sobre usos y aplicaciones financieras conforme al resultado de dicho balance.

La ausencia de información fiscal completa y claramente presentada, anualmente remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso a través del proyecto de ley de presupuesto, puede vincularse en cierta medida con el principio de prudencia fiscal pregonado desde el Ministerio de Hacienda, en un contexto caracterizado por: (i) avidez del Congreso por aumentar el gasto público; (ii) ausencia de herramientas institucionales anticíclicas —por ejemplo, un presupuesto “estructural” diseñado conforme al rendimiento promedio del sector agrícola— y de estabilizadores automáticos, —por ejemplo, un esquema tributario con alta participación de impuestos a la renta— en una economía sujeta históricamente a fuertes shocks externos e internos; y (iii) posible realización de pasivos contingentes del Estado, fundamentalmente a través de las empresas públicas y del sector financiero, en un marco de insuficiente supervisión y control de riesgos fiscales (ID-9).

Por último, en lo concerniente a las relaciones fiscales intergubernamentales (ID-8), que en el caso del Paraguay se refiere a la relación del Gobierno Central con 237 municipios, se registró una mejora respecto de la primera evaluación, en parte relacionada con avances en 2009 en cuanto al número de municipios que remitieron sus estados contables financieros al Ministerio de Hacienda para su consolidación, y en parte con diferencias de interpretación y acceso a la información.

---

<sup>13</sup> Informe de la Segunda Evaluación del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas periodo 2007 – 2009 <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=518>

**3-Presupuesto basado en políticas:** Existe en Paraguay un calendario presupuestario anual, establecido en la LAFE y su normativa reglamentaria, que fue respetado durante 2007-2009, incluyendo la oportuna aprobación del PGN por parte del Congreso Nacional. Además, los lineamientos presupuestarios preparados por el MH ofrecen directrices claras y topes máximos para la elaboración de los anteproyectos por parte de los MDAs que son financiados con recursos del tesoro. Sin embargo, estos topes no cuentan con la aprobación previa de los ministros sectoriales, quienes participan en la revisión de los anteproyectos presupuestarios con posterioridad a la consolidación de los mismos por parte de Hacienda, dando lugar en algunos casos a desacuerdos dentro del PE sobre la asignación del gasto público entre los distintos sectores.

A través del Decreto N°8.215/06 se autorizó al Ministerio de Hacienda a formular —en coordinación con los MDAs— el presupuesto plurianual “referencial” (PP) del Gobierno Central. Durante la evaluación se observaron falencias que tiene que ver con el desarrollo de capacidades técnicas / institucionales que garanticen, entre otras cosas, la elaboración de proyecciones macroeconómicas y fiscales de mediano plazo; mejoras en la gestión y planificación estratégica de la inversión pública, reforzando su vinculación con el proceso presupuestario y el uso del PP ha sido limitado, aunque debe resaltarse la iniciativa reciente del Gobierno para la realización del ejercicios plurianual de sostenibilidad fiscal y de la deuda pública.

**4- Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** Se pudo constatar, por un lado, que el Gobierno, aprovechando las ventajas y adelantos tecnológicos disponibles, ha llevado a cabo numerosos esfuerzos en los últimos años por mejorar el acceso del público a información útil para la gestión de trámites y consultas tributarias (ID-13).

Por otro lado, debe destacarse la duplicación del número de auditorías tributarias sobre firmas catalogadas como “grandes contribuyentes” llevada a cabo por la SET en 2009 (ID14). También debe ponerse sobre relieve la mejora registrada en la calificación del indicador ID-15, a raíz de los avances registrados desde 2007 en cuanto a conciliaciones sobre recaudación de tributos entre la SET, la DNA y la DGTP.

La previsibilidad de las asignaciones de fondos para comprometer gastos por parte de los MDAs (ID-16) se vio favorecida por la aplicación anticipada y ordenada de límites al gasto establecidos por el plan financiero, aprobado por decreto dentro de los 60 días posteriores a la promulgación de la Ley de Presupuesto, pero al mismo tiempo estuvo afectada por un alto número de reasignaciones del gasto, lo cual puede afectar en cierto medida la integridad de la asignación de recursos.

En cuanto al registro y gestión de saldos de caja, deuda y garantías (ID-17) tampoco se registraron cambios significativos, al comprobarse que la DGCDP, llevó a cabo con frecuencia trimestral el registro y conciliación de la totalidad de las operaciones de deuda, tanto interna como externa, a través del Sistema Integrado de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), y que la DGTP llevó a cabo la consolidación de los saldos de caja con frecuencia semanal o aún mayor, aunque para esto utiliza un procedimiento ad-hoc, ya que el módulo informático de la Tesorería (SITE) no permite el cálculo automático de los saldos consolidados.

Respecto al sistema de control se ha llegado a conclusiones similares al IFA 2008 (baja efectividad del sistema de control), aunque pudieron constatarse importantes avances recientes, en particular: (i) la introducción del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP), difundido durante 2009 en el ámbito del Gobierno Central; y (ii) el fortalecimiento institucional de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y de varias Auditorías Internas Institucionales (AIIs).

En lo que respecta a contrataciones y adquisiciones públicas, se avanzó mediante la creación, en 2007, de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como ente autárquico y autónomo dependiente de la Presidencia de la República, aunque esto no se tradujo en una mejora en la calificación del indicador ID-19 respecto a la evaluación anterior, que por el contrario, presenta una leve desmejora tras la aplicación estricta de la metodología indicada por el manual PEFA.

**5- Contabilidad, registración e información:** La mejora que se observa durante 2007-2009 respecto de la puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas que lleva a cabo la DGTP en relación a la calificación obtenida respondió, fundamentalmente, a diferencias de interpretación y de acceso a la información, que por otro lado también pusieron en evidencia la ausencia de estudios sectoriales sobre recursos (en efectivo o en especie) transferidos y efectivamente percibidos por las unidades de prestación de servicios básicos del país

Sin embargo, la calidad y confiabilidad de los registros continúa siendo afectada en algunos casos por deficiencias de control interno, por ejemplo, debido a la escasa interrelación entre los principales sistemas de información financiera del Estado, y en particular, a la ausencia de un sistema integrado de administración de bienes y servicios (SIABYS).

Se observó además, la consolidación anual de los estados financieros de prácticamente la totalidad de las entidades del sector público en el informe financiero anual, que fue presentado puntualmente —antes del 30 de abril de cada año— a la Contraloría General de la República (CGR), y que incluye información completa sobre ingresos, gastos, activos y pasivos financieros de cada entidad y organismo del Estado, aunque dicho informe sigue siendo presentado de acuerdo a los requisitos de normas contables nacionales.

**6- Escrutinio y auditoría externos:** Los principales desafíos relacionados a la función de control externo en Paraguay según los hallazgos de la presente evaluación referida a prácticas vigentes durante el trienio 2007-2009 se relacionan con: (i) cobertura parcial de la auditoría, así como alta concentración de auditorías basadas exclusivamente en aspectos financieros; (ii) retrasos en el envío de informes de auditoría por parte de la CGR al Congreso para su escrutinio, con excepción del informe financiero anual; (iii) falta de cumplimiento por parte de ambas cámaras del Congreso del mandato constitucional y de la LAFE, que les exige dictaminar sobre el informe financiero anual y el informe y dictamen que la CGR hace sobre el mismo; y (iv) seguimiento (en caso de existir) meramente formal de las recomendaciones de auditoría.

Adicionalmente, se pudo constatar que existen importantes limitaciones respecto de alcance del escrutinio que hace el Poder Legislativo sobre el proyecto de Ley de Presupuesto que anualmente envía el Ejecutivo, tanto por las falencias para el análisis técnico por parte del primero, como por las limitaciones de información proporcionada por el segundo (ID-6).

Indicador	Calificación 2004-2006	Calificación 2007-2009
<b>A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto</b>		
ID-1. Gasto agregado ejecutado en comparación con el presupuesto original	C	C
ID-2. Composición del gasto ejecutado en comparación con la del gasto originalmente presupuestado	B	A
ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	B
ID-4. Saldo y seguimiento de pagos atrasados	C+	C+
<b>B. TEMAS TRANSVERSALES PRIORITARIOS: Abarcabilidad y Transparencia</b>		
ID-5. Clasificación del presupuesto	B	B
ID-6. Abarcabilidad de la información incluida en la documentación presupuestaria	C	C
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no reportadas en informes fiscales	B+	B
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	D+	C+
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado por parte de otras entidades del sector público	C	C▲
ID-10. Acceso del público a información fiscal clave	A	B
<b>C. CICLO PRESUPUESTARIO</b>		
<b>C. i) Presupuesto basado en políticas</b>		
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	A	B+
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto	D+	D+
<b>C. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>		
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	C+	B
ID-14. Efectividad de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	C	C
ID-15. Efectividad en materia de recaudación de impuestos	D+	A
ID-16. Previsibilidad en cuanto a disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+	C+
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	B+	B+
ID-18. Efectividad de los controles de la nómina	D+	D+
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de contrataciones y adquisiciones (C&A)	B+	C+
ID-20. Efectividad de los controles internos del gasto no salarial	D+	C
ID-21. Efectividad de la auditoría interna	D+	C
<b>C. iii) Contabilidad, registro e información</b>		
ID-22. Puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	C+	B+
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	C	D

ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+	C+
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados contables anuales	C+	C+
<b>C. iv) Escrutinio y auditoría externos</b>		
ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	C+	C
ID-27. Escrutinio de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo	B+	C+
ID-28. Escrutinio de los informes de los auditores externos por parte del Poder Legislativo	D+	D+
<b>D. PRACTICAS DE DONANTES</b>		
D-1. Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto	C+	D+
D-2. Información financiera provista por los donantes para presupuestación e información sobre proyectos y programas de asistencia	D+	D+
D-3. Proporción de la asistencia gestionada mediante el uso de procedimientos nacionales (sistemas del país)	C	D

## 4.2 Política de Recaudación

El Ministerio de Hacienda desarrolla la política de recaudación a través de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) que tiene como misión lograr una eficaz, eficiente y transparente administración tributaria orientada al contribuyente, colabora con el cumplimiento del rol del Estado y apoya al desarrollo del país.

En este sentido, la SET está desarrollando nuevas herramientas de recaudación para el Estado a través de la *generalización del IVA; el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) y la aplicación de ajustes de valor a la exportación de commodities*. Estas medidas persiguen los propósitos de una mayor formalización del sector agropecuario, de que las cadenas del agro estén más integradas al sistema tributario, de que los productores primarios puedan descargar el IVA de sus costos, de mayores incentivos a la formación de cadenas de valor, de equiparación de la renta agropecuaria al IRACIS y de ampliación de la base de contribuyentes.

### *a) Generalización del IVA.*

El Ministerio de Hacienda ha presentado el proyecto de ley con el que se pretende generalizar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre todos los bienes (excepto aquellos exonerados por leyes específicas), incluyendo a los productos en estado natural de los sectores agrícola y pecuario.

A pesar de estos sectores representan un alto porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), se encuentran actualmente exonerados del IVA, lo que da lugar a la muy baja contribución de los mismos a las arcas fiscales.

Por ello, el proyecto de ley apunta a eliminar la distorsión tributaria gravando dichos productos, lo que significaría elevar la tasa del impuesto a los productos agrícolas y pecuarios comercializados del 0% al 5% y del 5% al 10%.

### *b) Impuesta a la Renta Agropecuaria.*

Del mismo modo, siendo el sector agrícola-ganadero uno de los más dinámicos de la economía del país, el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IMAGRO) solo aporta el 0,5% del total de los ingresos tributarios. El muy bajo rendimiento de este impuesto se debe a que su aplicación está basada en la extensión de los inmuebles rurales y valores presuntos de acuerdo a superficies agrológicamente útiles (SAU), sustentándose en gran medida en un sistema de liquidación muy complejo que, sin embargo, no tiene en cuenta la rentabilidad real del sector.

De allí que la reforma tributaria promovida por el Poder Ejecutivo busca la equiparación del IMAGRO con el Impuesto a las Rentas de Actividades Industriales, Comerciales o de Servicios (IRACIS), de manera que se aplique a las ganancias y grave la renta real del sector agropecuario con la misma tasa del 10% y reglas similares a las del IRACIS. Plantea, asimismo, categorizar a los contribuyentes en empresas unipersonales y personas jurídicas, como es el tratamiento tributario de las sociedades comerciales.

### *c) Aplicación de Ajustes de Valor a la Exportación de Commodities.*

Aprovechar la estructura tributaria de sujeción de rentas sobre la fuente que rige en Paraguay, es decir las empresas así sean multinacionales, según la Ley Tributaria Nacional, son independientes de sus filiales o matrices en cualquier caso y con ello vinculadas o no, nada tienen que ver a efectos fiscales con empresas o personas del exterior del país y en este escenario poder gravar a bases impositivas que permitan dar valor fiscal a exportaciones de commodities, que serían exclusivamente a efectos de la liquidación de impuestos internos y así no cargar con lo que se conoce como ajustes secundarios o correlativos que implican tratados internacionales, vale decir, no sujetarse al análisis de Precios de Transferencia como se lo conoce en Fiscalidad Internacional, evitando de esta manera controles que demandarían mayores costos al Ministerio de Hacienda y que en determinadas ocasiones culminan en una ínfima o nula determinación impositiva.

## **4.3 Descentralización Operativa**

Las líneas de acción del Gobierno apuntalan el logro de desafíos con miras a un crecimiento económico sostenible e inclusivo, que a la vez impulsan los procesos de democratización del país. Dentro de este contexto, la descentralización constituye un instrumento vital y trascendental para fomentar y apoyar el desarrollo de los territorios del país. Es por ello que la Administración Central, en su afán de poner en práctica una reingeniería constante y dinámica, busca integrar y coordinar acciones conjuntas con los Gobiernos Departamentales y Municipales.

Estas premisas evidencian la necesidad de nuevos espacios de interacción conjunta en pro del desarrollo local y/o territorial sustentable, con miras a fortalecer los procesos de descentralización que conlleven a una eficiente y transparente gestión de los gobiernos subnacionales.

La Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) del Ministerio de Hacienda inicia un proceso orientado a la atención centralizada, coordinada y especializada a los Gobiernos Departamentales y Municipales, constituyéndose en una ventanilla única y oficina especializada para la atención de todas las gestiones relacionadas con estos niveles de gobierno y la provisión de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y promoción del desarrollo territorial en los departamentos y municipios.

La UDM, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF) del Ministerio de Hacienda, creada por Resolución MH N° 410 de fecha 30 de diciembre del año 2010, tiene la misión de contribuir al desarrollo del territorio de los departamentos y municipios,

fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana.

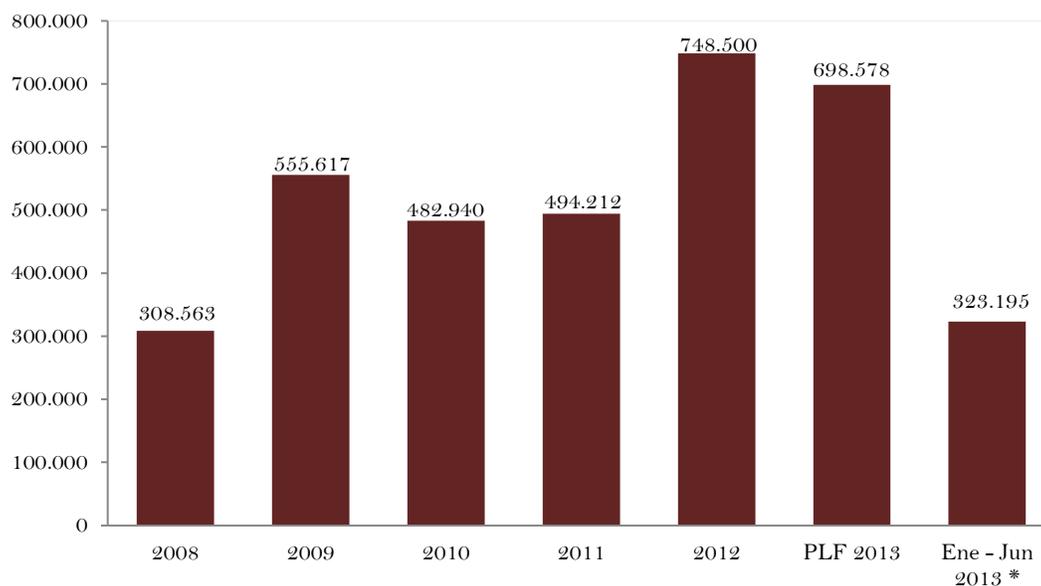
### **Transferencias Financieras a Gobernaciones y Municipalidades Periodo 2008 - 2013**

Las transferencias de recursos financieros a los Gobiernos Departamentales y Municipales durante el periodo de 2008 a 2013 ascienden a un total de G. 6,8 billones (equivalentes a US\$ 1.536 millones). Las Gobernaciones recibieron un total de G. 3,3 billones y las Municipalidades G. 3,5 billones, sumas que representan el 48% y 52%, respectivamente. Estas transferencias fueron realizadas por el Ministerio de Hacienda en tiempo y forma conforme a las autorizaciones del Presupuesto General de Nación.

Las transferencias de recursos financieros del Ministerio de Hacienda a los Gobiernos Departamentales ascienden a un total de G. 323.195 millones en el periodo comprendido de enero a junio de 2013, lo que representa una ejecución del 46% de su Plan Financiero asignado para el ejercicio fiscal del año 2013.

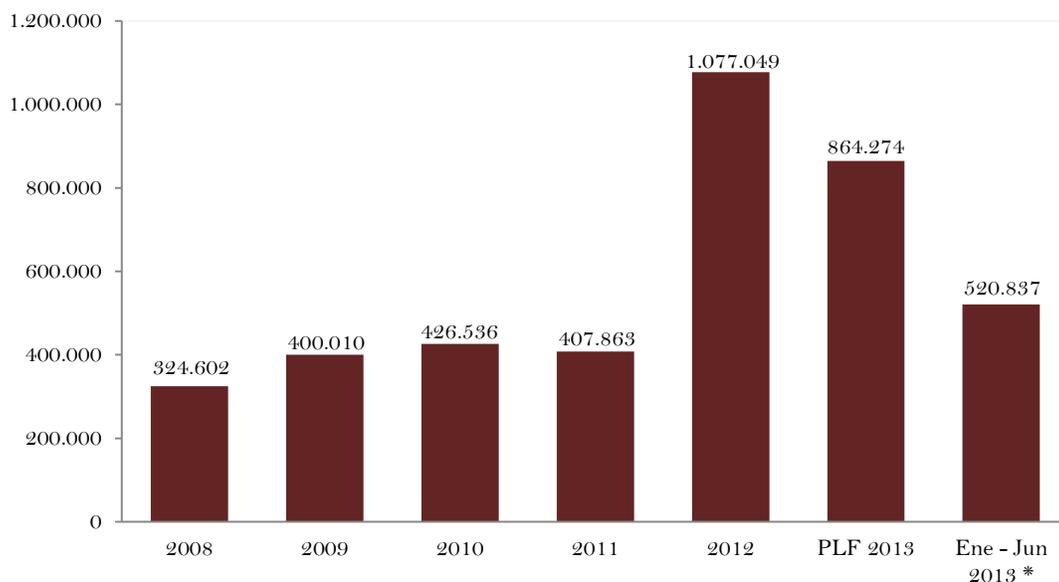
#### **Gráfico N° 20**

**Transferencias a Gobiernos Departamentales**  
En millones de Guaraníes



Las transferencias de recursos financieros del Ministerio de Hacienda a las Municipalidades, ascienden a un total de G. 520.837 millones en el periodo comprendido de enero a junio de 2013, lo que representa una ejecución del 60% de su Plan Financiero asignado para el año 2013.

**Gráfico N° 21**  
**Transferencias a Municipalidades**  
**En millones de Guaraníes**



### 4.3 Mejoras Tecnológicas para la Gestión de las Finanzas Públicas

#### *Innovaciones en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)*

Las mejoras desarrolladas en el SIAF se enmarcan en la introducción de la Matriz de Marco Lógico e Indicadores de Desempeño en el proceso de Programación del Anteproyecto de Presupuesto de las entidades.

Al interior del SIAF específicamente en el Sistema de Contabilidad (SICO) y el Sistema Integrado de Tesorería (SITE) se ha logrado la automatización del registro del pago por parte de las entidades que reciben transferencias del Tesoro Público; el desarrollo en coordinación con la AFD de los procedimientos para el registro y solicitud de transferencias de los Fondos para la Excelencia de la Educación y la Investigación procedentes del FONACIDE en el SIAF.

En el SITE se desarrollaron nuevos procedimientos para la incorporación del Tesoro Público al Sistema Nacional de Pagos (SIPAP) del Banco Central, bajo cuyo nuevo esquema todos los pagos se procesarán electrónicamente. Por otra parte, se generaron tableros de control con Indicadores de Desempeño en el marco del Presupuesto por Resultados y se procedió a la modificación del portal web de informes gerenciales y para la ciudadanía (en proceso de implementación).

Por otra parte, se han desarrollado informes sobre la ejecución presupuestaria, que fueron tomados como base para el desarrollo de reportes de consulta ciudadana expuestos en el portal web del Ministerio de Hacienda (BOOST), los que contribuyeron a la mejora de los indicadores de transparencia elaborados por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. (Ver informe “*FMIS and Open Budget Data: Do governments report on where the money goes?*”).

#### *Innovaciones en Infraestructura, Comunicación y Seguridad*

En esta área se han incorporado nuevos servidores de mayor capacidad y desempeño; fue mejorada la Red Metropolitana del Sector Público (RMSP) con la actualización de los equipos de comunicación,

la ampliación del backbone con tendido de fibra óptica y la implementación de VPNs redundantes en el enlace de gobernaciones, universidades y otros organismos y entidades del Estado.

Todas las mejoras son coadyuvadas por la introducción del sistema de gestión y monitoreo de las redes de comunicación que sustentan al SIARE, de un sistema de gestión de usuarios centralizado, del call center para la atención de los usuarios, y por la implementación de políticas de seguridad para garantizar la confidencialidad, confiabilidad, e integridad de la información.

También cabe mencionar la conexión al RMSP Ministerio de Hacienda de la Unidad Técnica del Gabinete Social, la Unidad Ejecutora de Proyectos y la Secretaría de Tecnologías de la Información y Comunicación (Setics). Además se ha implementado equipo de Data Center en esquema de redundancia; la conexión al Sistema Nacional de Pagos del Paraguay (SIPAP) en esquema de alta disponibilidad a través de BANCARD; y la dotación al parque informático de la SEAF de un software de administración centralizada para políticas de uso de recursos informáticos y la protección antivirus en tiempo real.

#### **4.4. Activos Financieros de la Administración Central**

##### *Marco Conceptual*

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

Por otro lado, la cuenta Recaudaciones a Depositatar corresponde a los recursos recaudados en las áreas perceptoras de los organismos y entidades del Estado. Estos importes son depositados en las respectivas cuentas recaudadoras a más tardar 24 horas después de su percepción de conformidad a la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”.

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

Los Certificados de Depósitos de Ahorro constituyen los instrumentos financieros de corto y largo plazo<sup>14</sup> emitidos por un banco de plaza como constancia de un depósito en dinero de las Entidades Descentralizadas los cuales devengan intereses a ser percibidos por las dichas entidades conforme a la ley anual de presupuesto. Por otra parte, los Bonos son títulos y valores emitidos por organismos públicos que serán realizables a corto y largo plazo.

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

##### *Composición de la cartera de activos financieros por cuentas 2007 / 2013*

El año 2007 los activos financieros estaban conformados principalmente por depósitos en Cuenta Corriente que tenían una participación del 90,05% en el total; es decir, G. 936 mil millones. Para el

---

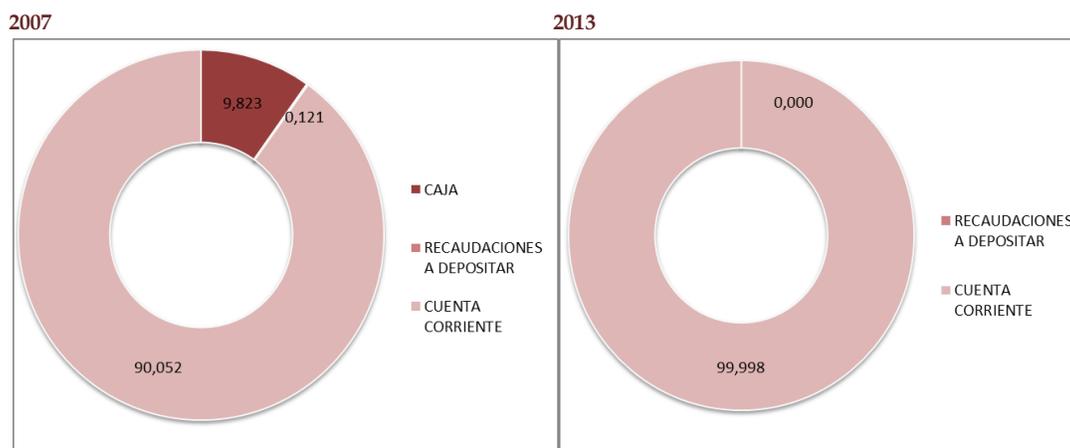
<sup>14</sup> Los activos de corto plazo constituyen los derechos que serán realizables dentro del ejercicio fiscal. Por su parte, la activos de largo plazo son los derechos que serán realizables a más de un año.

año 2013 los recursos en Cuenta Corriente pasaron a constituir el 99,99% de los activos financieros de la Administración Central.

### Gráfico N° 22

#### Comparación de la composición de los Activos Financieros por Cuenta 2007/2013

En millones de Guaraníes



Fuente: Datos, Dirección General de Contabilidad Pública – Elaboración, Dirección General de Presupuesto – Datos del 2013 a marzo.

Los recursos disponibles en la cuenta Caja en el año 2007 representaban el 9,82% del total de activos financieros, que en términos monetarios ascendía a G. 102 mil millones. Para el año 2013 los recursos de la misma cuenta caja se habían reducido de manera significativa por un desplazamiento a las Cuentas Corrientes.

Los recursos destinados a la cuenta Recaudaciones a Depositar ascendían a G. 1,2 mil millones en el año 2007 y en 2013 no hay fondos en dicha cuenta. Pero los activos en Fondo Fijo aumentaron de G. 26 millones en 2007 a 816 millones en 2013, año en que las entidades de la Administración Central no cuentan con Ahorros en Moneda Extranjera.

#### *Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central*

En este apartado estaremos analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo. Los G. 826 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 33,57% en el Ministerio de Hacienda; 9,93% en la Presidencia de la Republica y 9,78% en el Ministerio del Interior, entre las principales entidades que acumulan el 53,28% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 1.666 millones distribuidos de la siguiente manera: Ministerio de Defensa (68,91%); Corte Suprema de Justicia (25,94%); y Ministerio de Hacienda (4,38%). Mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 33,5 billones se encuentra distribuidos en un 80,64% en el Tesoro Nacional; 13,93% en el Ministerio de Hacienda y 1,08% en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En términos generales (excluyendo Tesoro Nacional) las entidades de la Administración Central que cuentan con mayor cantidad de activos financieros son el Ministerio de Hacienda, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, como se puede ver en los Cuadros 30 y 31.

**Cuadro N° 30**

**Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central 2013  
En Guaraníes**

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
<b>Fondo Fijo</b>	<b>826.457.939</b>	<b>100</b>
Congreso Nacional	5.178.000	0,63
Cámara de Senadores	11.189.000	1,35
Cámara de Diputados	14.937.216	1,81
Secretaría de Planificación	9.211.168	1,11
Presidencia de la República	82.084.327	9,93
Vice Presidencia de la República	6.257.276	0,76
Ministerio del Interior	80.840.017	9,78
Ministerio de Defensa Nacional	71.163.272	8,61
Ministerio de Hacienda	277.445.778	33,57
Ministerio de Educación y Cultura	656.513	0,08
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	40.069.886	4,85
Ministerio de Justicia y Trabajo	91.038	0,01
Ministerio de Agricultura y Ganadería	30.000.000	3,63
Ministerio de Industria y Comercio	3.838.216	0,46
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	15.837.822	1,92
Ministerio de la Mujer	242.416	0,03
Corte Suprema de Justicia	53.451.239	6,47
Ministerio Público	17.761.438	2,15
Consejo de la Magistratura	62.111.615	7,52
Defensoría Pública	12.788.652	1,55
Contraloría General de la República	31.303.050	3,79
<b>Recaudaciones a Depositár</b>	<b>1.666.979.012</b>	<b>100</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores	275.000	0,02
Ministerio de Defensa Nacional-Comando de la Armada	1.148.768.308	68,91
Ministerio de Hacienda	73.078.250	4,38
Corte Suprema de Justicia	432.470.182	25,94
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	12.387.272	0,74

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública - Datos del 2013 a mayo.

**Cuadro N° 31**

**Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central 2013**  
**En Guaraníes**

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
ACTIVOS		
<b>Cuenta Corriente</b>	<b>33.598.708.176.502</b>	<b>100</b>
Congreso Nacional	5.417.256.514	0,02
Cámara de Senadores	709.194.308	0,00
Cámara de Diputados	376.077.405	0,00
Presidencia de la República	171.599.988.136	0,51
Vice Presidencia de la República	2.787.358	0,00
Ministerio de Interior	99.940.470.431	0,30
Ministerio de Relaciones Exteriores	362.233.923.987	1,08
Ministerio de Defensa Nacional	85.719.331.874	0,26
Ministerio de Hacienda	4.678.881.662.669	13,93
Ministerio de Educación y Cultura	180.847.752.775	0,54
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	318.251.841.524	0,95
Ministerio de Justicia y Trabajo	60.899.937.345	0,18
Ministerio de Agricultura y Ganadería	32.510.219.850	0,10
Ministerio de Industria y Comercio	20.166.206.361	0,06
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	132.507.277.941	0,39
Ministerio de la Mujer	116.727.096	0,00
Corte Suprema de Justicia	295.020.502.821	0,88
Justicia Electoral	2.570.866.098	0,01
Ministerio Público	55.015.567.147	0,16
Consejo de la Magistratura	811.857.550	0,00
Jurado de Enjuiciamiento	1.873.894	0,00
Defensoría Pública	65.725.308	0,00
Contraloría General de la República	73.633.973	0,00
Defensoría del Pueblo	7.202.470	0,00
Tesoro Nacional	27.094.960.291.667	80,64

Fuente: Datos; Dirección General de Contabilidad Pública - Datos del 2013 a mayo.

#### **4.5. Gestión de las Empresas Públicas**

El Ministerio de Hacienda, a través del Consejo de Empresas Públicas (CEP) y su órgano técnico, la Unidad de Monitoreo de las Empresas Públicas (UMEP), supervisa la gestión de las empresas públicas mediante el Contrato de Gestión por Resultados (CGR), herramienta que viene implementándose desde el año 2009. A la fecha se encuentran suscriptas a éste sistema siete empresas públicas, citadas a continuación: Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO S.A.); Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP S.A.); Petróleos Paraguayos (PETROPAR); Industria Nacional del Cemento (INC); Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP); y la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), las que abarcan el 99% del total de gastos correspondientes al sector.

Con la renovación del acuerdo entre el CEP y las empresas públicas para el período 2013-2015 se pretende dar continuidad al esquema de monitoreo y supervisión de la gestión basado en indicadores y metas consensuadas, que buscan un gerenciamiento eficiente y transparente de las empresas del Estado, que redunde en beneficio de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la ciudadanía.

**Las líneas estratégicas establecidas sobre las cuales se han basado los nuevos Contratos de Gestión por Resultados son:**

- a) Potenciar inversiones que les permita a las empresas públicas incrementar sus ingresos y optimizar estructura de costos.**
- b) Generar cultura organizacional y empresarial.**
- c) Impulsar el fortalecimiento institucional para lograr mayor competitividad y recuperación de mercado;**
- d) Adecuar la dotación del capital humano a una empresa eficiente y productiva.**
- e) Desarrollar capacitación estratégica adecuada al negocio de cada empresa.**

La experiencia adquirida con la implementación de este modelo de supervisión ha demostrado que el Contrato de Gestión por Resultados (CGR) constituye un mecanismo adecuado para recuperar el control de las empresas públicas, considerando el papel relevante que las mismas cumplen en la economía del país (sus ingresos representan el 8,3% del PIB y sus gastos el 19% de los gastos totales del sector público al cierre del ejercicio 2012).

Con la implementación de este instrumento de gestión, el Consejo de Empresas Públicas (CEP), a través de su órgano técnico UMEP, ha logrado avanzar en los siguientes puntos:

Reducir la asimetría en la información económica, financiera y de gestión de las empresas públicas entre éstas y el Gobierno;

Impulsar en el interior de las empresas buenas prácticas de gerenciamiento.

Introducir las recomendaciones efectuadas por de las auditorías externas y consultorías especiales.

Entre otros avances se destacan:

Implementación del tablero de control de indicadores de gestión.

Implementación de planes estratégicos y de negocios en cinco empresas.

Certificación y plan de pago de deudas por servicios básicos de la Administración Central con las EPs.

Convenio de Cooperación Interinstitucional MH-DNCP para la implementación del régimen de compras abreviadas para bienes estratégicos de EPs.

Incorporación de normativas en la Ley de Presupuesto General de la Nación, respecto a Sociedades con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado.

Participación de la UMEP en las programaciones y solicitudes de modificaciones presupuestarias de las EPs.

Contrataciones de auditorías externas y consultorías especiales para las EPs.

Certificación del sistema de gestión de calidad de la UMEP bajo la norma ISO 9001:2008.

Aprobación del Programa para la Reactivación del Biodiesel, trabajo conjunto entre el Consejo de Empresas Públicas (UMEP), la Mesa de Biocombustibles (REDIEX) y la Cámara Paraguaya de Biodiesel (BIOCAP).

Creación del Fondo de Estabilización de Precios del Biodiesel a partir del re direccionamiento de la transferencia de G. 4 por litro de gasoil vendido, que Petropar transfiere al MOPC para mantenimiento de rutas.

Así mismo, el Consejo de Empresas Públicas está abocada en proseguir con los esfuerzos para dar continuidad a los avances obtenidos, para ello se ha propuesto los siguientes desafíos:

Fortalecer el marco institucional para la supervisión de la EPs, garantizando la sostenibilidad de las reformas implementadas mediante la aprobación del proyecto de Ley que crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP), ya sancionado por el Congreso.

Implementar el gobierno corporativo de las Empresas Públicas.

Mantener la certificación del sistema de gestión de calidad de la UMEP bajo la norma ISO 9001:2008

Avanzar en la regularización de pagos de servicios públicos por parte de los organismos y entidades del Estado.

Avanzar en la elaboración e implementación de Planes Estratégicos para la totalidad de las EPs para el periodo 2013 – 2015.

Fortalecer el marco regulatorio para la provisión de servicios públicos.

Impulsar acciones que permitan la compensación de deudas entre las OEE y las Empresas Públicas.

Impulsar un proyecto de ley que le permita a Petropar actualizar automáticamente el precio del Gasoil Tipo III.

Capacitar constante y sostenidamente a los recursos humanos de la UMEP.

Promover auditorías externas de todas las EPs, conforme a términos de referencia preparados por la UMEP.

Fortalecer el procedimiento de compras abreviadas para bienes estratégicos de las EPs, a partir del Convenio de Cooperación Institucional MH – DNCP.

Mantener la obligatoriedad legal de los OEE de pago por el consumo de servicios básicos, con el fin de evitar nuevas acumulaciones de deudas y prever recursos para inversiones de las EPs.

#### **4.6. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**

La Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) es la administradora del Sistema Nacional de Inversión Pública. Tiene como funciones evaluar y controlar, cualitativa y cuantitativamente, los proyectos de inversión pública en ejecución por los organismos y entidades del Estado, formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento; mantener un registro de datos permanente y actualizado, incluido el sistema de costos y los progresos en el cronograma de ejecución que permita el seguimiento de cada proyecto, según lo establecido en la Ley 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado”.

A partir del 1 de julio de 2012 se da vigencia oficial a los procesos del SNIP establecidos en el Decreto 8.312/12 “Por el cual se aprueba el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública”.

En cumplimiento de dicha normativa, la DSIP renovó 105 códigos SNIP para la programación de recursos en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2014, lo que permitió que los proyectos de continuidad pudieran programar los recursos conforme lo planificado en el instrumento de planificación denominado Programación de la Ejecución Plurianual (PEP). Los códigos SNIP no renovados corresponden a proyectos cuya finalización está prevista para el presente ejercicio y a líneas presupuestarias que migraron a otro tipo de presupuesto ya que fueron programadas dentro del Presupuesto Tipo 3, Inversión Pública, no correspondiendo en la actualidad, por sus características, a la definición de “proyecto” en el marco del SNIP.

El código SNIP es un número identificador de cada proyecto que se mantiene invariable en todo el ciclo de vida del mismo y permite identificarlo desde su inicio hasta su finalización, facilitando su monitoreo, seguimiento y evaluación de impactos.

La DSIP capacitó en el mes de mayo a más de un centenar de funcionarios de Organismos y Entidades del Estado (OEE) sobre la “Elaboración del Plan de Ejecución Plurianual” (PEP) documento cuya obligatoria presentación se establece en Decreto N° 10.480/13, “Que reglamenta la Ley 4848/2012 ‘Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2013’” a fin de construir una masa crítica de funcionarios en cada institución, debidamente preparados para la construcción de dicha herramienta de planificación, como sustento del proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto 2014. Participaron de las capacitaciones un total de 133 funcionarios de diferentes unidades ejecutoras de todos los proyectos de inversión de 32 organismos y entidades del Estado, distribuidas en 6 jornadas.

La base de datos denominada “Banco de Proyectos”, instalada en los servidores de la Dirección General de Informática y Comunicaciones, formando parte del SIARE, se encuentra en pleno funcionamiento. La renovación de los códigos SNIP se realizó a través del Banco de Proyectos que a su vez se comunica a través de interfaces con el Sistema de Presupuesto Público, constituyéndose dicha renovación en un requisito imprescindible para la carga de anteproyectos de presupuesto. El portal web del Sistema de Inversión Pública se encuentra publicado en la dirección <http://snip.hacienda.gov.py/>, dentro del portal web del Ministerio de Hacienda.

Entre las proyecciones se plantea el desarrollo de nuevos módulos para el Banco de Proyectos a fin de que los OEE formuladores y ejecutores de proyectos puedan realizar la programación dentro del sistema y sirva como referencia para la carga de anteproyectos de presupuesto y para su validación.

A corto plazo también se plantea la realización de cursos en formulación y evaluación de proyectos de inversión pública para los funcionarios responsables de esta tarea, de todos los organismos y entidades del Estado.

A partir del ejercicio 2013 la DSIP incorporó en su presupuesto recursos destinados a la financiación de los procesos de pre inversión para nuevos proyectos con el fin de financiar los estudios necesarios para el correcto diseño de los mismos. Los recursos fueron puestos a disposición de las autoridades de los diferentes organismos estatales como coadyuvante en el proceso de ordenamiento para permitir una rápida adopción de las nuevas metodologías establecidas por el SNIP.

## **4.7 Calidad del Gasto Público**

### *Presupuesto por Resultados (PpR)*

Para obtener calidad en el gasto público se precisa contar con información sobre cuatro aspectos fundamentales: Cuánto se gasta, en qué se gasta, cómo se gasta y para qué se gasta (resultados). Estas preguntas que apuntan a la *eficacia, eficiencia, economía y calidad* del gasto, sumadas a otros aspectos, obligan a que el sistema presupuestario en su conjunto genere información para tomar decisiones más acertadas y orientar las acciones a la producción del valor público.

En este contexto, el enfoque del Presupuesto por Resultados implementado en el Ministerio de Hacienda de manera piloto para determinados programas desde el año 2011 apunta a una gestión por resultados, lo que implica una presupuestación planificada que brinde información de desempeño referente a la obtención de resultados y que rinda cuentas de la ejecución de los mismos a la ciudadanía.

Dicho lo anterior, el Presupuesto por Resultados se compone principalmente por tres instrumentos: Evaluación de Programas Públicos, Indicadores de Desempeño y Balance Anual de Gestión Pública. Para el Ejercicio Fiscal 2014 se pretende llevar a cabo evaluaciones de impacto de programas estratégicos.

### *Avances en la Implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos en el Paraguay*

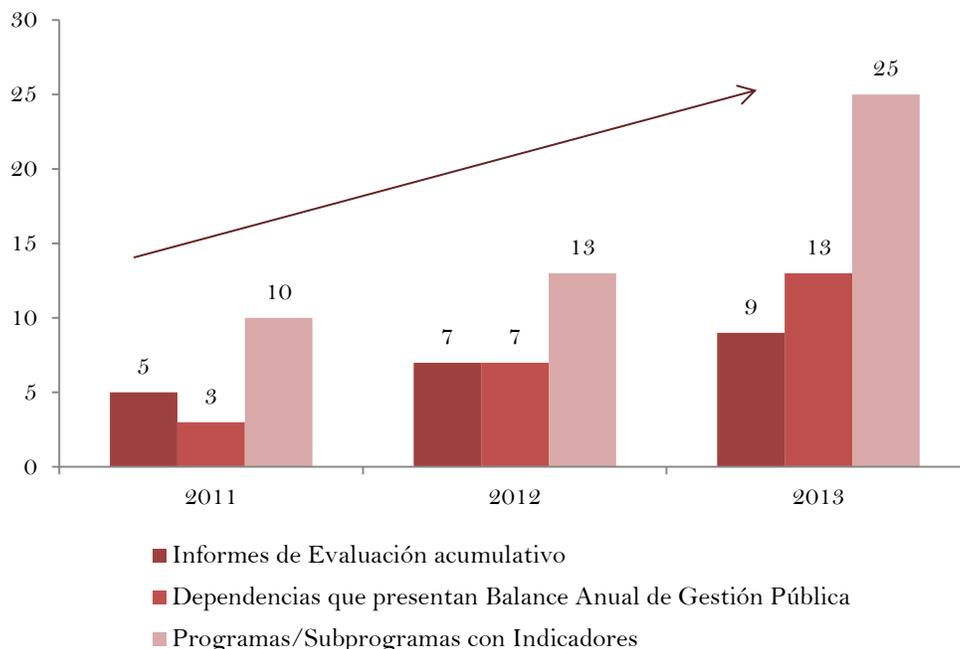
En el año 2013 el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto, prosiguió con el proceso de implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, logrando ampliar la cobertura de aplicación de los instrumentos de la siguiente manera:

De cinco informes de evaluación de programas públicos con que se contaba inicialmente en el año 2011, actualmente se cuenta con nueve informes finalizados y disponibles para la ciudadanía a través de la página web del Ministerio.

Actualmente 25 programas/subprogramas públicos cuentan con indicadores de desempeño.

Por otra parte, 13 dependencias de diferentes OEE deberán presentar rendiciones de cuentas con el formato de Balance Anual de Gestión Pública.

**Gráfico N° 23**  
**Avance Acumulativo de la Implementación del PpR**  
**Clasificado por Herramienta**



De acuerdo con el Decreto N° 11.017/2013 “Por la cual se establecen los lineamientos generales y montos globales para los procesos de programación, formulación y presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales, como marco de referencia para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente al Ejercicio Fiscal 2014”, han sido seleccionadas dos entidades sumadas a las siete ya existentes desde el año 2011, totalizando hasta el momento nueve entidades públicas: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Industria y Comercio, y Ministerio de la Mujer.

### ***Evaluación de Programas Públicos***

Al primer semestre del año 2013 los ministerios de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Salud Pública y Bienestar Social y de Educación y Cultura presentaron al Ministerio de Hacienda sus planes de trabajo como resultado de las recomendaciones surgidas en las evaluaciones del año 2011 y 2012. Dichos planes de trabajo contienen actividades, responsables y plazos comprometidos para su cumplimiento. El seguimiento y monitoreo de los avances es realizado por funcionarios del Dirección General de Presupuesto.

A continuación se muestran los avances en las recomendaciones comprometidas de los subprogramas evaluados en el año 2011 y 2012:

**Cuadro N° 32**

**Plan de Trabajo – Cumplimiento de Compromisos al 1er Semestre 2013**

**Clasificado por Programa/ Subprograma/Proyecto**

Plan de Trabajo - Cumplimiento de compromisos al 1er. Semestre 2013					
Año de evaluación	Ministerio	Programa/subprograma/proyecto	Compromisos	Cumplidos	% cumplimiento
2011	Educación y Cultura	Provisión de Textos y Materiales Didácticos	13	6	46
	Salud Pública	APS - Medicina Familiar	11	5	45
	Obras Públicas	Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte	11	5	45
		Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos vecinales y rurales	9	4	44
2012	Salud Pública	Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo	6	4	67
	Agricultura y Ganadería	Extensión Agraria	12	4	33

Fuente: Exp. De Planes de Trabajos remitidos por las Entidades.

**Indicadores de Desempeño**

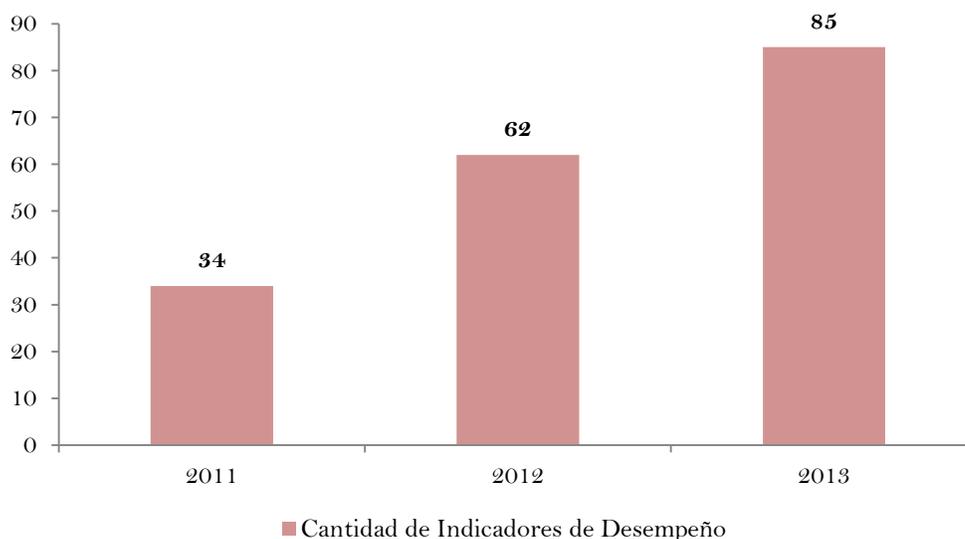
Con el objetivo de apuntar a la sistematización de la información de los programas incorporados al PPR, se prosiguió con el proceso de construcción y almacenamiento de indicadores en el SIAF, con las sus respectivas metas y avances por parte de los responsables institucionales de los programas afectados a indicadores de desempeño.

A continuación se muestra la evolución en la incorporación de indicadores de Desempeño de Programas Públicos:

**Gráfico N° 24**

**Indicadores de Desempeño Incorporados a Programas Públicos.**

**Cantidad de Indicadores de Desempeño**



Así mismo, los primeros resultados del análisis de desempeño de las entidades que se encuentran en el PPR al final del ejercicio fiscal 2012 arrojaron los siguientes resultados:

**Cuadro N° 33**  
**Indicadores de Desempeño 2012**  
**Cumplimiento de Metas**

Indicadores de Desempeño 2012		
Entidad	Cantidad de indicadores (Dimensión: Eficacia Ámbito: Proceso/Producto/Resultados)	% global de cumplimiento de metas
Ministerio de Educación y Cultura	3	92
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	9	77
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	14	76
Ministerio de Agricultura y Ganadería	5	63

Fuente: Modulo de Indicadores – SIAF.

El proceso de incorporación de mayores indicadores de desempeño en Programas Públicos requiere de un proceso paralelo de desarrollo en capacidades técnicas e innovaciones tecnológicas que permitan recolectar, procesar y producir información relevante para seguimiento y posterior evaluación.

Respecto al primer semestre del año 2013, se realizó la asistencia técnica a los funcionarios de los ministerios comprometidos en el PPR y los mismos han procedido a realizar la cargar y establecer metas en el módulo de indicadores del SIAF para el anteproyecto de presupuesto 2014, además de la presentación oficial de las Matrices de Indicadores de Desempeño (MID) al Ministerio de Hacienda.

*Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)*

Fueron remitidos al Ministerio de Hacienda los nuevos Balances Anuales de Gestión Pública correspondientes al ejercicio fiscal 2012 de las siguientes entidades:

- Ministerio de Educación y Cultura: Dirección General de Educación Media.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES).
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Dirección de Vialidad y Dirección de Caminos Vecinales.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería: Viceministerio de Agricultura.
- Ministerio de Hacienda: Dirección de Pensiones No Contributivas.

Por otra parte, en el segundo semestre del año 2013 las dependencias comprometidas con este instrumento (Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda; Consolidación y Mejoramiento de la Educación inicial y escolar básica del Ministerio de Educación y Cultura; Servicios de Equipamientos e Insumos de la Policía Nacional del Ministerio del Interior; Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria y Superintendencia de Salud del Ministerio de Salud

Pública y Bienestar Social, Servicio Nacional de Promoción Profesional del Ministerio de Justicia y Trabajo; Educación Agropecuaria del Ministerio de Agricultura), recibirán capacitaciones y deberán recolectar los datos necesarios y disponibles a fin de elaborar dicho instrumento.

#### **4.6 Resultado Estructural e Indicador Impulso Fiscal<sup>15</sup>**

Las cuentas fiscales son afectadas por la posición cíclica de la economía a partir de la relación que tienen con el comportamiento del PIB. Así, cuando la actividad económica se desacelera las recaudaciones son afectadas negativamente mientras que los gastos tienden a aumentar. En consecuencia, evaluar el resultado fiscal requiere aislar los efectos automáticos que se producen en respuesta al ciclo de los cambios inducidos por políticas discrecionales.

Para tal efecto, en esta sección se presenta un análisis sobre la postura fiscal de los últimos años para la Administración Central a partir de la metodología que se basa en el resultado fiscal cíclicamente ajustado o estructural.

El ajuste cíclico corrige las variaciones del ingreso y el gasto atribuibles a los efectos del ciclo económico. Descomponiendo el resultado fiscal en su componente cíclico y estructural se tiene:

$$R = RCA + CA$$

Donde R es el resultado fiscal observado, CA es el balance cíclico (la parte del balance fiscal global que reacciona automáticamente al ciclo) y RCA es el resultado cíclico ajustado (la parte del balance global que queda al extraerle los movimientos cíclicos). Todos expresados en términos nominales.

A su vez, el resultado estructural (RCA) se obtiene al ajustar cíclicamente cada una de las cuentas fiscales.

$$R^{CA} = I^{CA} - G^{CA}$$

En este caso el ajuste se realiza bajo un enfoque agregado en el que los ingresos (ICA) y gastos totales ajustados al ciclo pueden ser obtenidos considerando la desviación del producto observado respecto al potencial y sus elasticidades respecto al producto.

$$I^{CA} = I \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{I,Y}} ; G^{CA} = G \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{G,Y}}$$

Donde  $Y^*$  es el PIB potencial,  $\varepsilon_{I,Y}$  es la elasticidad ingreso-producto y  $\varepsilon_{G,Y}$  es la elasticidad gasto-producto.

#### **Indicador Impulso Fiscal (IF)**

El impulso fiscal es un indicador que permite evaluar que tan activa ha sido la política fiscal en un determinado año. El IF se obtiene calculando la primera diferencia del resultado estructural.

$$IF = \left( \frac{R^{CA}}{Y^*} \right)_t - \left( \frac{R^{CA}}{Y^*} \right)_{t-1}$$

Alesina y Perotti (1995) se basan en la clasificación de Blanchard para identificar las expansiones y contracciones fiscales significativas.

---

<sup>15</sup> El presente apartado se basa en un trabajo técnico de la Dirección de Política Macro-Fiscal.

Así, señalan que el impulso fiscal es:

Muy expansivo	$IF < -1,5\%$ del PIB
Expansivo	$-1,5\%$ del PIB $< IF < -0,5\%$ del PIB
Neutral	$-0,5\%$ del PIB $< IF < 0,5\%$ del PIB
Contractivo	$0,5\%$ del PIB $< IF < 1,5\%$ del PIB
Muy contractivo	$IF > 1,5\%$ del PIB

## **Resultados**

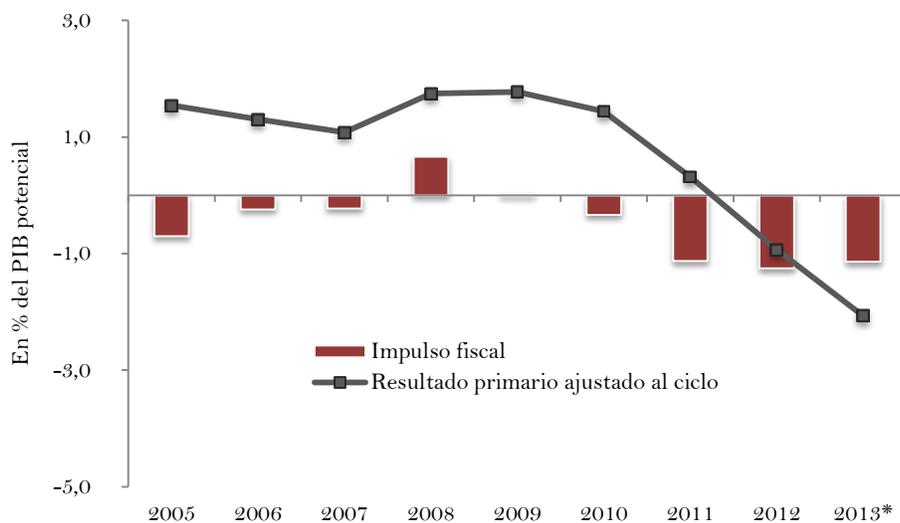
Desde el año 2003 hasta el 2011 se obtuvieron resultados estructurales superavitarios que en promedio se situaron en torno a 1,4% del PIB potencial. A partir del año 2010 se observa un cambio en la tendencia que se intensificó en el 2011 cuando el superávit estructural representó el 0,3% del PIB potencial (ver Gráfico 25). En el 2012 el resultado pasó a ser deficitario en torno a 0,9% del PIB potencial, esto se dio en consonancia con los incrementos en los gastos corrientes que obtuvo el PGN 2012 en el Congreso y condujo al déficit fiscal de 1,7% del PIB tras ocho años consecutivos de superávits.

Igualmente se pueden observar los indicadores de impulso fiscal en los gráficos de barra. Un aumento en el déficit (superávit) estructural representa un impulso fiscal expansivo (contractivo). Por ejemplo, si en el año  $t$  el déficit es mayor que en el año  $t-1$  (por aumento del gasto y/o disminución de ingresos), el impulso sería expansivo (barras hacia abajo).

Al analizar el comportamiento del indicador Impulso Fiscal y teniendo en cuenta el criterio de Blanchard, se observa que el indicador de impulso fiscal fue neutral en 2009 y 2010 pero expansivo durante 2011 y 2012.

A pesar de que en el 2009 el indicador resultó neutral, se destaca la implementación de una política fiscal activa en respuesta a los problemas asociados a la crisis financiera internacional y la sequía que impactó fuertemente en el dinamismo de la actividad económica. En ese contexto el gobierno implementó el “Plan de Reactivación y Recuperación de la Actividad Económica” conocido también como “Plan anticrisis 2009”.

**Gráfico N° 25**  
**Resultado Estructural e Impulso Fiscal**  
 (En porcentajes)



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

El fuerte repunte en el crecimiento impulsado por la agricultura en el 2010 se vio acompañado de una política fiscal neutral en base al indicador IF que se situó en torno a -0,3% del PIB potencial.

En el 2012, al igual que en el 2009, también hubo recesión económica pero se obtuvo un IF más expansivo igual a -1,25% del PIB potencial. Este resultado es un indicio del mayor grado de expansión de la política fiscal en el 2012 que se dio en concordancia con la implementación del “Plan de Expansión de la Inversión y el Consumo” a fin de atenuar la caída en la demanda agregada.



## Glosario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Presupuesto por Programas:** Técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una entidad económica. Pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Es un instrumento de administración

financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que influyen en la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas. Asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados.

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

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

**Programa:** Es el instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado traducidas en planes de corto plazo, por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario, sobre la base de unidades de medida e indicadores. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

**Tipo de presupuesto:** La clasificación programática de las asignaciones presupuestarias permite ordenar y proveer información, dentro de la estructura del Presupuesto General de la Nación, por

tipos de presupuesto: TIPO 1 de Programas de Administración, TIPO 2 de Programas de Acción, TIPO 3 de Programas de Inversión y TIPO 4 Servicio de la Deuda Pública.

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

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

## **ABREVIATURAS**

AA. CC.: Administración Central

APS: Atención Primaria de la Salud

ANDE: Administración Nacional de Electricidad

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BAGP: Balance Anual de Gestión Pública

BCP: Banco Central del Paraguay

Cta. Cte.: Cuenta corriente

CDA: Certificado de Depósito de Ahorro

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DGP: Dirección General de Presupuesto

DGIC: Dirección General de Informática y Comunicaciones

DPMF: Dirección de Política Macro-Fiscal

DSIP: Dirección del Sistema de Inversión Pública

DNCP: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

EE. DD.: Entidades Descentralizadas

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales

FMI: Fondo Monetario Internacional

FF.: Fuente de financiamiento

FAPEP: Facilidad para la Ejecución de Proyectos

FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

G.: Guaraníes

GP: Gasto Público

GS: Gasto Social

ID: Indicadores de Desempeño

IPC: Índice de precios al consumidor

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IPS: Instituto de Previsión Social

LAFE: Ley de Administración Financiera del Estado

LRM: Letras de Regulación Monetaria, emitidas por el Banco Central del Paraguay

MIPYMES: Micros, pequeñas y medianas empresas.

MH: Ministerio de Hacienda

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MP: Ministerio Público.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MMMP: Marco Macrofiscal de Mediano Plazo

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAC: Plan Anual de Contrataciones

POA: Plan Operativo Anual

PC: Plan de Caja

PE: Poder Ejecutivo

PF: Plan Financiero

PL: Poder Legislativo

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PPR: Presupuesto por Resultados

RMT: Revisión de Medio Termino

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

STP: Secretaría Técnica de Planificación

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria

SEAF: Subsecretaria de Estado de Administración Financiera

SEE: Subsecretaria de Estado de Economía

SET: Subsecretaria de Estado de Tributación

SNIP: Sistema de Nacional de Inversión Pública

TMC: Transferencias monetarias con corresponsabilidades

UDM: Unidad de Departamentos y Municipios

UEP: Unidad Ejecutora de Proyectos

UMEP: Unidad de Monitoreo de Empresas Publicas

UOC: Unidad Operativa de Contrataciones

US\$: Dólares americanos

**Diseño: Sergio Steven Velazquez Alarcon**

**Impresión: MIX S.A.**



MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

Chile 252  
Asunción - Paraguay  
Tel.: +595 21 440 010  
Fax: +595 21 448 283