

INFORME DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



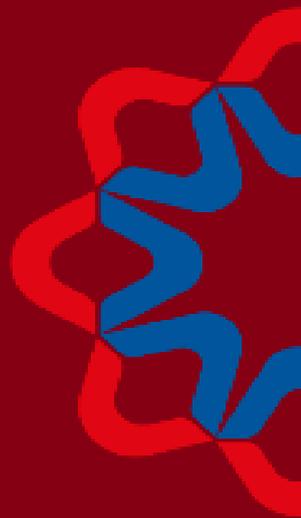
*Proyecto de Presupuesto
General de la Nación 2023*



Ministerio de
HACIENDA

 **GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*



Presentación



Después de la contracción registrada en el 2020 a causa de la pandemia, nuestra economía inició su recuperación en el 2021 con la reapertura de las actividades económicas y el aumento de la movilidad que contribuyeron al desempeño positivo de los sectores secundario y de servicios con lo que el crecimiento económico fue de 4,1%. Para la recuperación y preservación de la estabilidad macroeconómica, se implementaron medidas económicas y fiscales que ayudaron a minimizar los efectos negativos de los factores exógenos de los últimos años, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Nuevamente, las condiciones económicas en el 2022 se muestran desafiantes, tanto por factores externos como internos. Las presiones inflacionarias a nivel mundial se han visto exacerbadas por los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, en un contexto de aumento de los precios de los alimentos y la energía, así como de los costos financieros en los mercados internacionales. Además, las condiciones climáticas adversas asociadas a una fuerte sequía ocasionaron efectos negativos en el sector agrícola y sectores vinculados, con lo que la proyección de crecimiento para el 2022 se encuentra en torno al 0,2%.

La caída en la recaudación y los paquetes fiscales implementados para reducir los impactos negativos relacionados a la pandemia llevó a que el déficit se ubicara en 6,1% del PIB en 2020. No obstante, y conforme al Plan de Convergencia Fiscal, se ha iniciado la reducción paulatina en el balance fiscal negativo a partir del 2021, llegando a un déficit de 3,7% en ese año, incluso menor al tope de déficit del 4,0% del PIB establecido en Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2021.

Conscientes del impacto directo en la reducción del espacio fiscal en el mediano plazo, nos vemos obligados a plantear medidas para la contención y racionalización del gasto público y priorizar las inversiones públicas de manera a lograr la convergencia fiscal en un plazo de 4 años para alcanzar nuevamente la meta del déficit de 1,5% del PIB en el 2024 y mantener las finanzas públicas en niveles sostenibles.

Es así como el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el Ejercicio Fiscal 2023, presentado por el Poder Ejecutivo cumple efectivamente con los principios establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, hemos solicitado al Honorable Congreso Nacional la aprobación de un tope máximo del 2,3% del PIB para el déficit fiscal, el cual está explicado por el compromiso del Gobierno Nacional en sostener el sistema sanitario ampliado por la pandemia y la continuidad de las inversiones públicas estratégicas, entre otras acciones prioritarias.

El PGN 2023 será el último a ser ejecutado por este Gobierno y, a la vez, será el primero con que trabajará la Administración entrante, por lo tanto, es un gran compromiso económico, político y técnico, para permitir una transición ordenada, con racionalidad financiera y económica. La

prioridad del PGN 2023 es el financiamiento de programas alineados con resultados tangibles y que generen cambios sustanciales en la vida de las personas.

El escenario para el 2023 avizora una recuperación de la economía sustentada en las mejores condiciones climáticas, la recuperación del consumo y la inversión. Por su parte, las políticas públicas incorporadas en el PGN 2023 buscan impulsar la mejora de la productividad y la formalización, así como también, la institucionalidad de las medidas sociales, climáticas y de género, de modo a cumplir con los mandatos internacionales acordados por nuestro país y que nos encaminan al desarrollo sin dejar a nadie atrás.

En esa línea, el impulso de las reformas estructurales y la transformación del Estado serán claves para la sostenibilidad de las finanzas públicas y para que el país pueda retomar nuevamente el proceso virtuoso de mayor crecimiento económico.

En la primera parte de este Informe se presenta el “Balance del Ejercicio Fiscal 2021”, describiendo la ejecución presupuestaria de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos, así como los distintos niveles de gobierno: Administración Central, Gobierno General y Sector Público. Así también, se incluye una sección sobre la situación de la deuda pública con un análisis ampliado del contexto del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, de los activos financieros y de la evaluación de los programas públicos y las transferencias a los OEE.

La segunda parte presenta la “Política Fiscal y el Proyecto de PGN 2023”, que inicia con la exposición de la política económica y fiscal actual del Gobierno, contextualizando la coyuntura económica del 2022 y las perspectivas para el 2023 a nivel internacional y nacional. Las proyecciones que se presentan consideran los niveles de ejecución presupuestaria de la Administración Central, las estimaciones de cierre para el Gobierno Central, Gobierno General y Sector Público. En lo que respecta al Proyecto de Presupuesto 2023, se expone la situación de la Administración Central, el Sector Público y las prioridades para dicho año.

En la tercera parte se presenta el “Marco Fiscal de Mediano Plazo” que incluyen los instrumentos de previsión, las proyecciones macroeconómicas y fiscales para el periodo 2023-2027, el análisis de sostenibilidad de la deuda, los riesgos macroeconómicos de la Administración Central y el resultado fiscal estructural.

En la última sección, se presentan “Otros Temas de Interés” en el que se analizan la Reforma Fiscal para el Desarrollo, el Gasto Tributario, la importancia de la Política Fiscal en épocas electorales, la Informalidad del Mercado Laboral y su impacto en la generación de recursos, la necesidad de implementar un marco de Política Pública para el crecimiento y el desarrollo, la integración económica y comercial del Paraguay en el contexto internacional y la Inversión Pública. En estas secciones se analizan los recursos asignados, se evalúan las medidas implementadas y se presentan algunos de los principales desafíos para Paraguay.

Finalmente, destaco que el Informe de Finanzas Públicas 2023 constituye una herramienta para la reflexión, difusión, apropiación y debate del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2023, además de ser un instrumento de orientación para la Política Fiscal de mediano plazo. La recuperación no es un camino recto, sino que seguramente presentará avances y retrocesos, por lo que, los datos y análisis técnicos que se exponen en el IFP pretenden atender los posibles escenarios macroeconómicos para el país.

Autoridades:

Oscar Llamosas, **Ministro de Hacienda**

Marco Elizeche, **Viceministro de Administración Financiera**

Iván Haas, **Viceministro de Economía**

Oscar Orué, **Viceministro de Tributación**

Equipo Técnico Oficial:**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)**

Dirección General de Presupuesto: Teodora Recalde de Spinzi (Directora General), Amada Silguero, Carmen Frutos, Patricia Ortiz, Monserrat Díaz, Hilda Benítez, Elvira Pereira, Elva Espínola, Karen Torres, Cristina Pereira, José Acuña.

Dirección General de Contabilidad Pública: María Teresa Díaz de Agüero (Directora General), Arturo Giménez, Esperanza Araujo, Sonia Alfonso.

Dirección General de Tesoro Público: Claudio Vázquez (Director General), Adán García, Marcelo Rodríguez.

Dirección General de Crédito y Deuda Pública: Julián A. Ibarrola (Director General), Cynthia Sosa, Mario Collar, María Estela Arrúa.

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Rolando Sapriza (Director), Miguel Ángel Vega, Fátima Franco, María Angélica Pintos, Ever Pereira, Fiorella Stefani, Carina Ríos, Karol Careaga, Mario Vera, Luis Benítez, Joaquín Blanco, Ana Rojas Viñales, Elisa Vera, José Carlos Tello.

Dirección de Política de Endeudamiento: Ana Osorio (Directora), Pamela Paredes, Rodrigo Lovera, Patricia Vera, Laura Martínez, Joel Pereira, Alice Gavilán.

Dirección de Estudios Económicos: Juan José Galeano (Director), Liz Coronel, Abel Orué, Mary Caballero, Víctor Gamarra, Vivian Ocampos, Adriana Samaniego, Belén Insaurralde, Jesús Aquino.

Dirección del Sistema de Inversión Públicas: Facundo Salinas (Director), Víctor Flores, Gladys Ruffinelli, Jorge Villagra, Viviana González.

Dirección de Integración: Roberto Mernes (Director), Melissa González, Raúl Domínguez, Nathalia Arévalo.

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Diego Domínguez.

Contenido

I. Balance Fiscal del 2021.....	8
1.1 Cierre Fiscal 2021	8
1.2 Ingresos de la Administración Central 2021	12
1.3 Gasto de la Administración Central 2021	14
1.4 Cierre Fiscal 2021 - Gobierno General	18
1.5 Cierre Fiscal 2021 – Sector Público	20
1.6 Ejecución Presupuestaria	24
1.7 Situación de la Deuda del Sector Público.....	36
1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público	36
1.7.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay	38
1.7.3 Estructura de la Deuda.....	41
1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública	42
1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública.....	46
1.7.6 Servicio de la Deuda Pública	48
1.7.7 Emisión de Bonos Soberanos	49
1.8 Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público en Paraguay	52
1.8.1 Breve Descripción del Sistema	52
1.8.2 Situación del flujo financiero del Sistema	53
1.8.3 Inversiones de la Caja Fiscal	55
1.8.4 Situación Actuarial	56
1.8.5 Proyección y Evolución de Recursos Excedentes	57
1.9 Activos Financieros	58
1.9.1 Distribución de Activos Financieros Por Entidades de la Administración Central	58
1.9.2 Distribución de Activos Financieros en las Entidades Descentralizadas.....	62
1.10 Monitoreo y Seguimiento	64
1.11 Evaluación de Programas Públicos	66
1.12 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro	69
1.13 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado con Recursos del FONACIDE.....	70
1.14 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado de los Recursos de Canon Fiscal por Juegos de Azar	71
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023	72
2.1 Coyuntura Económica del año 2022 y Perspectivas para el año 2023	72
2.1.1 Coyuntura Internacional	72
2.1.2 Coyuntura Local	75
2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2022	80
2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de agosto de 2022 – Administración Central.....	80
2.2.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Administración Central.....	82

2.2.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Gobierno General.....	84
2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Sector Público	85
2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023	86
2.3.1 Administración Central	86
2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2023	89
2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General	90
2.4.1 Principales Resultados Esperados	91
2.4.2 Mediciones Temáticas del PGN 2023	96
III. Marco Macrofiscal de Mediano Plazo	99
3.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo: Instrumento de Previsión	99
3.2 Proyecciones Macroeconómicas 2023-2027	99
3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2023-2027	101
3.3.1 Administración Central	101
3.3.2 Marco Fiscal del Gobierno General y Sector Público 2023-2027	106
3.4 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda.....	108
3.5 Riesgos Macroeconómicos de la Administración Central	111
3.5.1 Introducción	111
3.5.2 Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal	112
3.5.3 Análisis de Escenarios Alternativos	116
3.5.4 Riesgos de Sostenibilidad de la Deuda Pública	119
3.6 Resultado Fiscal Estructural	127
3.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica	127
3.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central	128
IV. Otros temas de Interés.....	131
4.1 Reforma Fiscal para el Desarrollo	131
4.2 Gasto Tributario	133
4.3 Política Fiscal en Épocas Electorales	134
4.3.1 Antecedentes	134
4.3.2 Análisis Econométrico	138
4.3.3 Proyecto de Ley.....	140
4.4 Informalidad del mercado laboral y su impacto en la generación de recursos	141
4.4.1 Situación del mercado laboral paraguayo	143
4.4.2 Consideraciones principales.....	149
4.5 Política Pública para el crecimiento y el desarrollo	150
4.6 Paraguay en el Contexto Internacional.....	154
4.6.1 El MERCOSUR como socio comercial	155
4.6.2 MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA	156
4.6.3 MERCOSUR - SINGAPUR.....	157
4.6.4 Otros Resultados del Bloque MERCOSUR que benefician al Paraguay	157

4.7 Inversión Pública.....	159
4.7.1 Antecedentes del (SNIP).....	159
4.7.2 Las Alianzas Público-Privadas (APP) en Paraguay.....	166
4.7.3 Plan de Inversiones	168
V. Anexos	169
5.1 Metodología del Resultado Fiscal Estructural.....	169
5.2 Regresiones del Gasto Público y el Ciclo Electoral.....	170
VI. Glosario.....	171
VII. Abreviaturas.....	173



I. Balance Fiscal del 2021

1.1 Cierre Fiscal 2021

La economía paraguaya se recuperó en el 2021 después de dos años de caída en la actividad económica, debido a la sequía en 2019 y la pandemia del COVID-19 en el 2020, donde el PIB real finalmente registró un crecimiento del 4,1%. La economía ha seguido expandiéndose con relación al año anterior, en un contexto sanitario más favorable, si bien se ha observado un ligero aumento de casos de COVID-19, la situación permaneció contenida, favoreciendo el desempeño económico, posibilitando una mayor movilidad y reactivación de la economía. En lo que respecta a la inflación, en línea con la dinámica a nivel internacional y de la región, nuestro país experimentó un incremento en los precios comparados con años anteriores, lo que al cierre del año 2021 ascendió a 6,8%, por encima del 2,2% registrado en el año anterior, vinculado principalmente al alza de precios de las materias primas, explicada también por la recuperación de la actividad económica y la demanda global luego del choque del 2020, que superó la capacidad de respuesta de la oferta.

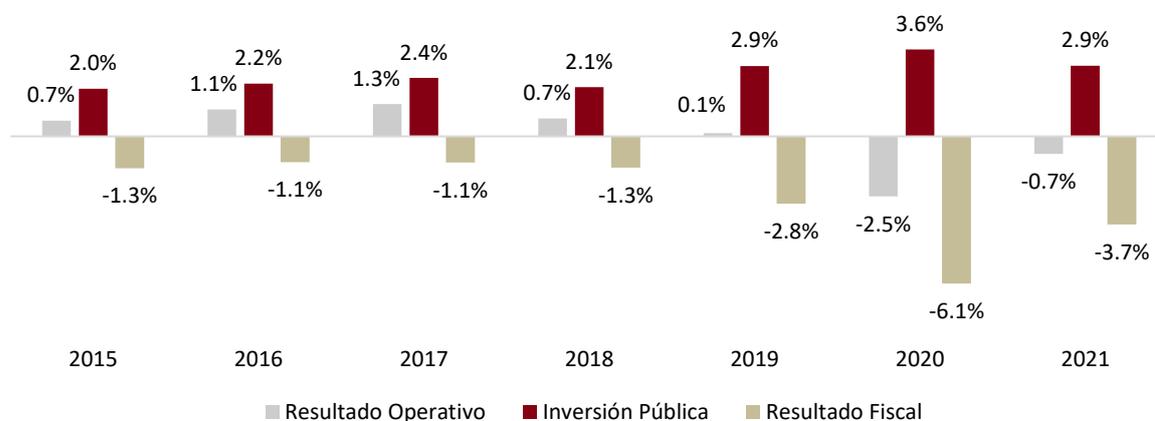
Dada esta coyuntura, en el ámbito fiscal, al cierre del año 2021 los ingresos totales recaudados ascendieron a G. 37.101,9 mil millones, que representó un aumento acumulado de 14,2% con relación al año anterior. Este resultado se explica, principalmente, por el aumento del 16,1% de los ingresos tributarios, que registraron un dinamismo acorde con la recuperación de la actividad económica y de la demanda durante el 2021. Adicionalmente, se han verificado incrementos en las donaciones (27,0%) y las contribuciones sociales (13,7%) en comparación con 2020. Por su parte, los otros ingresos se incrementaron a un menor ritmo con una tasa de variación de solo 3,6%, que incluye las regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales, Itaipú y Yacyretá.

Por otro lado, el gasto obligado al cierre del ejercicio fiscal 2021 alcanzó G. 39.051,3 mil millones, con un incremento de solo 1,4% respecto al acumulado a diciembre de 2020 y representó el 14,6% del PIB. Este menor ritmo de crecimiento del gasto se explica por el gasto adicional atípico que se realizó durante el 2020 consecuencia de la pandemia y los planes de mitigación, que resultó en un incremento de 15,5% con respecto al 2019.

Durante el 2021 se inició el proceso de convergencia a niveles más sostenibles del resultado fiscal, luego del déficit de 6,1% del PIB registrado en el 2020. El balance operativo neto (ingresos menos gastos) registró un déficit de G. 1.949,4 miles de millones, representando el 0,7% del PIB (1,8 p.p. del PIB menor a lo registrado en el 2020). Mientras que el déficit fiscal fue de G. 9.826,6 miles de millones, equivalente a un 3,7% del PIB, por debajo del 6,1% de déficit registrado en 2020. Este último representa el endeudamiento neto de la Administración Central en el año 2021.

Por otra parte, los pagos de intereses de la Deuda Pública representaron un 1,1% del PIB durante el 2021; con lo cual, el resultado fiscal primario representó un déficit de G. 6.864,1 miles de millones (2,6% del PIB).

Gráfico N° 1.1.1
Evolución del Resultado Operativo, Inversión Pública y Resultado Fiscal de la Administración Central
(Porcentaje del PIB)



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

En el siguiente cuadro se presenta la comparación entre los indicadores fiscales del 2020 y del 2021, en cifras nominales y como porcentaje del PIB. La Adquisición Neta de Activos no Financieros, que hace referencia a la inversión pública en infraestructuras, exhibió una disminución del 9,6% con respecto al acumulado a diciembre del 2020 y representó 2,9% del PIB. Esta caída se explica debido a que la inversión de la Administración Central alcanzó un nivel récord en el ejercicio fiscal 2020, en el marco del Plan Ñapú'a Paraguay y la reactivación económica, el cual representó el 3,6% del PIB. El nivel de inversión pública, si bien registró una leve reducción, busca sostener el financiamiento de los proyectos estratégicos y retornar a niveles de inversión similares al promedio histórico entorno al 2,2% del PIB.

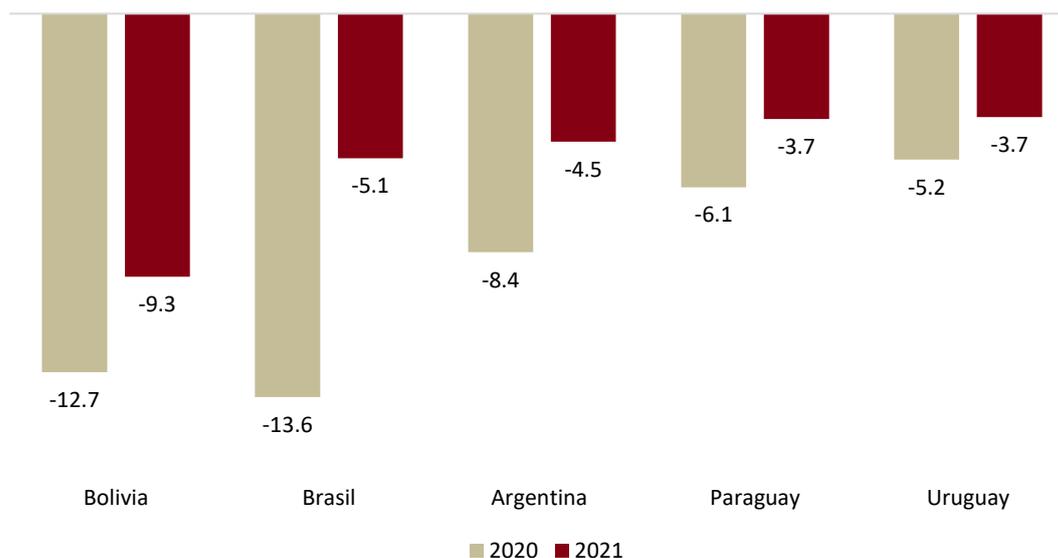
Cuadro N° 1.1.1
Administración Central - Resultado Fiscal 2020 – 2021
(En miles de millones de Guaraníes)

Concepto	2020 (1)	% PIB	2021 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Variación (2) / (1)
Balance Operativo Neto	-6.016	-2,5%	-1.949	-0,7%	4.067	-67,6%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.713	3,6%	7.877	2,9%	-836	-9,6%
Préstamo/Endeudamiento Neto	-14.729	-6,1%	-9.827	-3,7%	4.903	-33,3%

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

A nivel regional, el Paraguay se mantuvo como uno de los países de menor déficit fiscal comparado con los pares regionales. En el 2021, Paraguay registró un déficit fiscal de 3,7% en términos del PIB, Argentina 4,5%, Brasil 5,1% y Uruguay 3,7%.

Gráfico N° 1.1.2
Resultados fiscales de los países de la Región
(Porcentaje del PIB)



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

En el gráfico N° 1.1.3 se muestran las variaciones nominales observadas en los últimos años tanto en ingresos tributarios como en los gastos en servicios personales¹ del Sector Público financiados con impuestos. Como se observa en el gráfico, en el año 2021, los ingresos tributarios tuvieron un aumento del 16,1% con respecto al 2020; mientras que los servicios personales crecieron en un 12,5%.

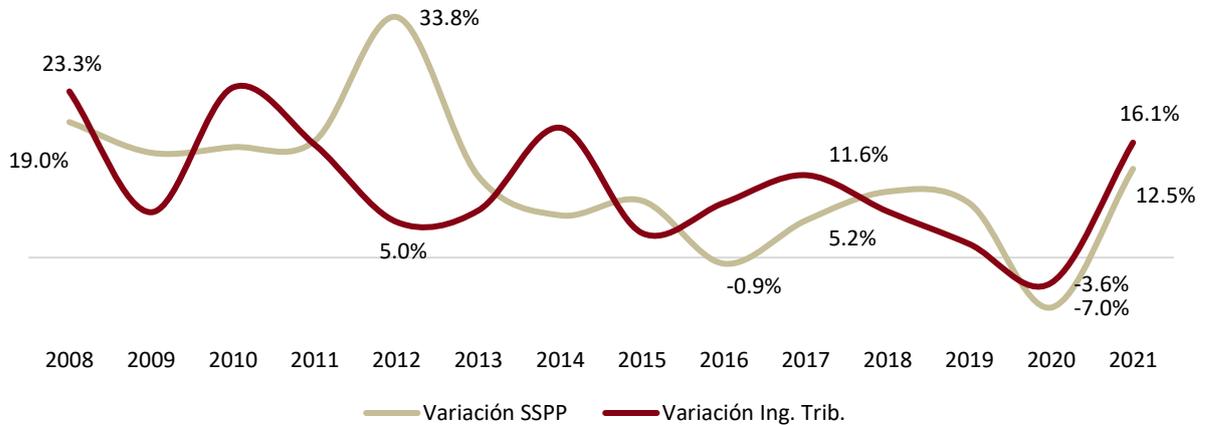
Cabe resaltar que los gastos en servicios personales financiados con ingresos tributarios crecieron en un promedio del 3,7% entre los años 2015 al 2020, mientras que entre los años 2009 al 2014 crecían en un promedio del 16,3%. En el 2020 se observa una disminución del 7% con respecto al 2019, explicada por los pagos a docentes, médicos y fuerzas públicas con los Fondos de Emergencia Sanitaria durante los meses de cuarentena total.²

Para el año 2021, la variación de los ingresos tributarios fue positiva del 12,5%, debido principalmente a la situación atípica presentada en el ejercicio fiscal anterior, donde se realizaron pagos excepcionales con Recursos del Crédito Público – Fuente de Financiamiento 20, además del aumento del 11% otorgado al sector docente a partir del mes de octubre del 2021, y los incrementos otorgados a las fuerzas públicas en el marco de lo establecido en la Ley N° 4.493/2011.

¹ Los servicios personales abarcan el grupo 100 de la clasificación presupuestaria por Objeto de Gasto, que incluye: remuneraciones básicas, remuneraciones temporales, asignaciones complementarias, personal contratado, remuneraciones por servicios en el exterior y otros gastos de personal.

² En total se pagaron unos USD 300 millones a docentes, médicos y Fuerzas Públicas con los Fondos de la Ley de Emergencia Sanitaria.

Gráfico N° 1.1.3
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
(Variación Porcentual con relación al año anterior)

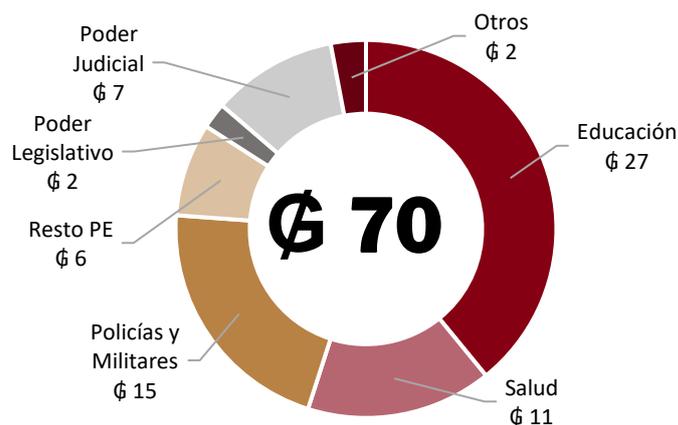


Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El ratio entre los servicios personales del sector público y los ingresos tributarios fue del 70% en 2021, inferior al 73% registrado en 2020. Esto viene explicado, principalmente, por el aumento en la recaudación de los ingresos tributarios derivado de la recuperación económica y el efecto positivo de una mejor gestión y eficiencia, resultado de la aplicación de la Ley N° 6.380/19 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”.

De G. 70 de ingresos tributarios destinados a servicios personales se distribuyen G. 53 a los sectores de Educación, Salud y Seguridad.

Gráfico N° 1.1.4
Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios - Ejecución Año 2021
(Distribución por Sectores, por cada G. 100 de Impuestos)



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

Otras Entidades incluye a Contraloría General de República, Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Gobernaciones, Entidades Descentralizadas, y Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

1.2 Ingresos de la Administración Central 2021

Los ingresos totales alcanzaron G. 37.102 mil millones en el año 2021, lo que representó el 13,9% del PIB. Del total recaudado, G. 26.409 mil millones corresponden a los Ingresos Tributarios, equivalente a una presión tributaria del 9,9% del PIB. Por su parte, las Contribuciones Sociales alcanzaron G. 2.778 mil millones, mientras que en concepto de Donaciones y Otros Ingresos se recaudaron G. 1.832 mil millones y G. 6.083 mil millones, respectivamente.

Cuadro N° 1.2.1
Ingresos Fiscales 2020-2021
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2020	% PIB	2021	% PIB	Diferencia	% Var.
	(1)		(2)		(2) – (1)	(2) / (1)
Ingresos Tributarios	22.739	9,5%	26.409	9,9%	3.670	16,1%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	5.970	2,5%	6.934	2,6%	964	16,1%
Impuestos sobre los bienes y servicios	14.461	6,0%	16.616	6,2%	2.156	14,9%
Impuesto sobre el valor agregado	11.686	4,9%	13.631	5,1%	1.946	16,7%
Impuestos selectivos	2.775	1,2%	2.985	1,1%	210	7,6%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.000	0,8%	2.423	0,9%	423	21,2%
Otros impuestos	309	0,1%	437	0,2%	128	41,5%
Contribuciones Sociales	2.443	1,0%	2.778	1,0%	334	13,7%
Donaciones	1.443	0,6%	1.832	0,7%	390	27,0%
Otros Ingresos	5.869	2,4%	6.083	2,3%	214	3,6%
Ingresos Totales	32.494	13,5%	37.102	13,9%	4.608	14,2%

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

Durante el año 2021, en la estructura de las partidas que conforman los ingresos fiscales, los Ingresos Tributarios, que representan alrededor del 70% del total de ingresos, registraron un aumento del 16,1% con relación al año anterior. Las Donaciones aumentaron 27,0%, esto se debe principalmente a mayores aportes intergubernamentales provenientes de las Entidades Descentralizadas y también a la donación por parte de la República de China – Taiwán³ para la compra de vacunas anti COVID-19, mientras que la partida Otros Ingresos registró un crecimiento del 3,6%. Dentro de esta partida se encuentran los Royalties y la Compensación por cesión de energía de Itaipú y Yacyretá. Por otro lado, las Contribuciones Sociales registraron un incremento del 13,7% con relación al 2020.

En el total de los Ingresos Tributarios, se destaca el Impuesto sobre el Ingreso, las Utilidades y las Ganancias de Capital, los cuales presentaron un incremento del 16,1% en el año 2021. Al analizar los impuestos que componen esta categoría se observa el importante desempeño del Impuesto a los Dividendos y Utilidades (IDU), el cual registró un incremento de 21,1%, explicado principalmente por los cambios implementados en la Ley N° 6380/19 de “Modernización y Simplificación de Sistema Tributario”.

Por otro lado, el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) registró un aumento importante del 14,0% en comparación a sus impuestos análogos en el 2020, producto de la recuperación de la actividad económica.

³ En el marco de la cooperación bilateral (2018-2023) entre ambos gobiernos, aprobado por Ley N° 6275/2018.

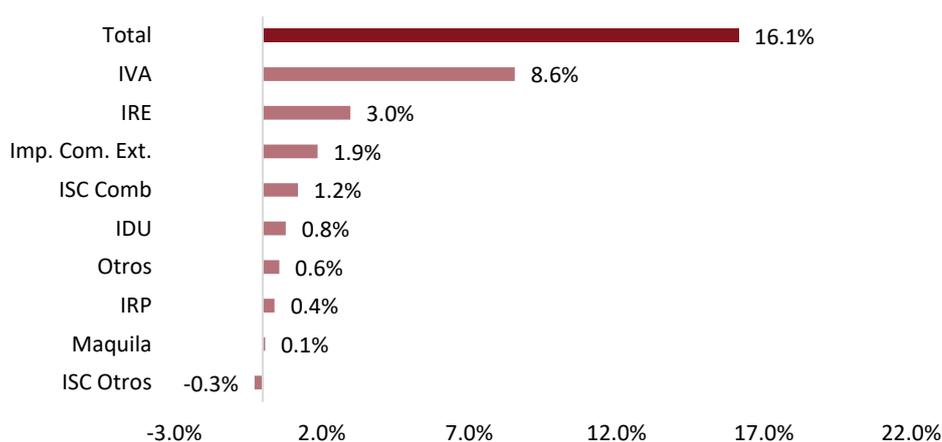
El Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRP) observó un incremento del 35,5%, mientras que el Tributo Único Maquila presentó un resultado positivo del 51,1%.

El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) alcanzó G. 2.985 mil millones, incrementándose en 7,6% con relación al año 2020, dentro del cual el ISC Combustibles subió en 13,4% y el ISC Otros (cuya recaudación se compone en su mayor parte de los aportes de las partidas de los Cigarrillos y Tabacos, así como de las Bebidas Alcohólicas) observó una caída del 8,2% por efecto de las medidas tomadas por el gobierno para combatir el efecto económico de la pandemia disminuyendo la tasa de ciertos bienes⁴.

En concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se alcanzó una recaudación de G. 13.631 mil millones, lo que implica aproximadamente G. 2.156 mil millones más que el año anterior. Al respecto, se destaca que en el año 2021 se registró una recuperación de las importaciones de bienes lo cual llevó a un incremento en la recaudación del IVA proveniente de las importaciones del 28,0%. En el caso del IVA interno, el incremento en su recaudación efectiva para el año 2021 fue de 9,0%, explicada por la mayor dinámica de la actividad económica.

Por otro lado, el Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales, presentó un aumento del 21,2% en el año 2021, explicado por la mayor dinámica que registró el comercio exterior.

Gráfico N° 1.2.1
Contribuciones por Impuestos 2020-2021
(Variación Porcentual con relación al año anterior)



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

Observando las contribuciones por impuestos para el 2021, el IVA fue el impuesto con mayor incidencia en el crecimiento de las recaudaciones contribuyendo en 8,6% a la variación anual; asimismo, este impuesto representó alrededor del 52% del total de la recaudación tributaria. Cabe destacar los impuestos del IRE, Comercio Exterior, y ISC a Combustibles con contribuciones del 3,0%, 1,9% y 1,2%, respectivamente. El único impuesto que observó una disminución en las recaudaciones es el ISC Otros, pero, aun así, esta disminución tuvo un efecto mínimo en la recaudación contribuyendo a una disminución del -0,3%.

⁴ Decretos N° 4.771/21, N° 5.089/21, N° 5.585/21, N° 6.145/21 y N° 6.440/21.

1.3 Gasto de la Administración Central 2021

El Gasto Total⁵ de la Administración Central en el año 2021 totalizó G. 39.051 mil millones, lo cual representa un aumento de 1,4% en términos nominales respecto al año 2020. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Central representó el 14,6% en el 2021, porcentaje inferior a lo registrado en el 2020 que alcanzó el 16,1% del PIB.

Cuadro Nº 1.3.1
Gasto Obligado 2020– 2021.
 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Concepto	2020	% PIB	2021	% PIB	Diferencia	%
	(1)		(2)		(2) - (1)	Variación (2) / (1)
Remuneración a los empleados	17.512	7,3%	17.841	6,7%	329	1,9%
Uso de bienes y servicios	3.461	1,4%	5.414	2,0%	1.953	56,4%
Intereses	2.554	1,1%	2.962	1,1%	408	16,0%
Donaciones	4.562	1,9%	4.769	1,8%	208	4,6%
Prestaciones Sociales	9.083	3,8%	6.496	2,4%	-2.587	-28,5%
Otros Gastos	1.338	0,6%	1.568	0,6%	230	17,2%
Gasto Total Obligado	38.510	16,1%	39.051	14,6%	541	1,4%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.713	3,6%	7.877	2,9%	-836	-9,6%

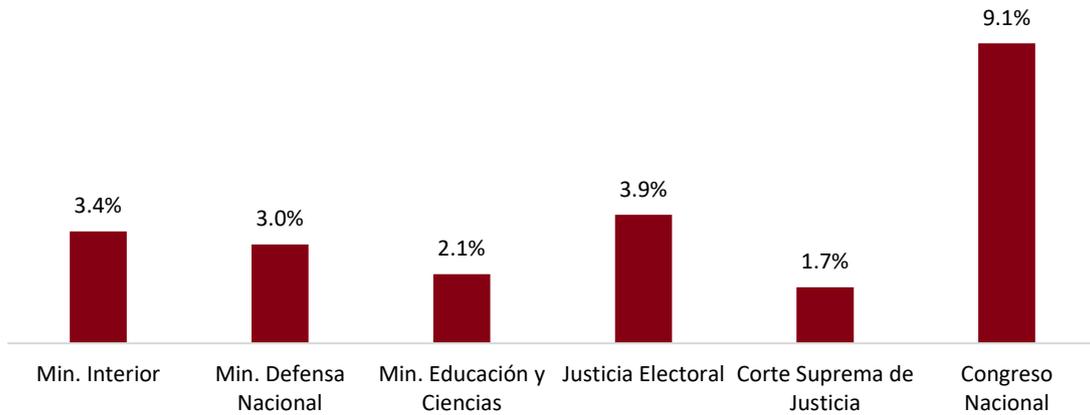
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Desagregando los componentes del gasto, la Remuneración a los Empleados⁶ registró un aumento de 1,9% con respecto al año anterior, totalizando G. 17.841 mil millones. El incremento de G. 329 mil millones en concepto de remuneraciones al personal, estuvo explicado principalmente por el aumento salarial del 11% concedido al sector docente a partir del mes de octubre, en el marco de lo acordado entre el Gobierno y el sector en el año 2016, además del aumento otorgado a las fuerzas públicas según lo estipulado en la Ley Nº 4493/2011 “ESTABLECE LOS MONTOS DE LA ESCALA DEL SUELDO BÁSICO MENSUAL Y OTRAS REMUNERACIONES DE LOS INTEGRANTES DE LAS FUERZAS PÚBLICAS”, la cual contempla en su Art. 1 “La presente Ley establece los montos de la escala de Sueldo Básico Mensual y demás remuneraciones de los componentes de las Fuerzas Públicas, calculado conforme al salario mínimo legal...”, por lo que ante el incremento en el salario mínimo legal vigente se genera un impacto directo en el presupuesto de las entidades que componen las fuerzas públicas (Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional).

⁵ En la clasificación del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, se define el gasto como la disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción, que tienen como asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos. En este sentido, la adquisición de un activo no financiero mediante una compra o trueque, o los montos pagaderos por préstamos concedidos y reembolsos de préstamos incurridos no se clasifican como gasto, dado que no tienen efecto sobre el patrimonio neto.

⁶ La remuneración a los empleados se calcula a partir del rubro de servicios personales (Grupo 100), excluyendo el subsidio para adquisición de vestuarios y equipos del personal de Fuerzas Públicas (se incluye en Uso de Bienes y Servicios), el subsidio familiar y el aporte jubilatorio del empleador (se incluyen en Prestaciones Sociales). Además, los gastos en servicios personales vinculados a proyectos de inversión forman parte de Adquisición Neta de Activos no Financieros (Inversión). Este rubro considera todas las fuentes de financiamiento, no solo la parte financiada con ingresos tributarios.

Gráfico N° 1.3.1
Remuneración a los Empleados por Entidades (2020 vs 2021)
 (% de variación)

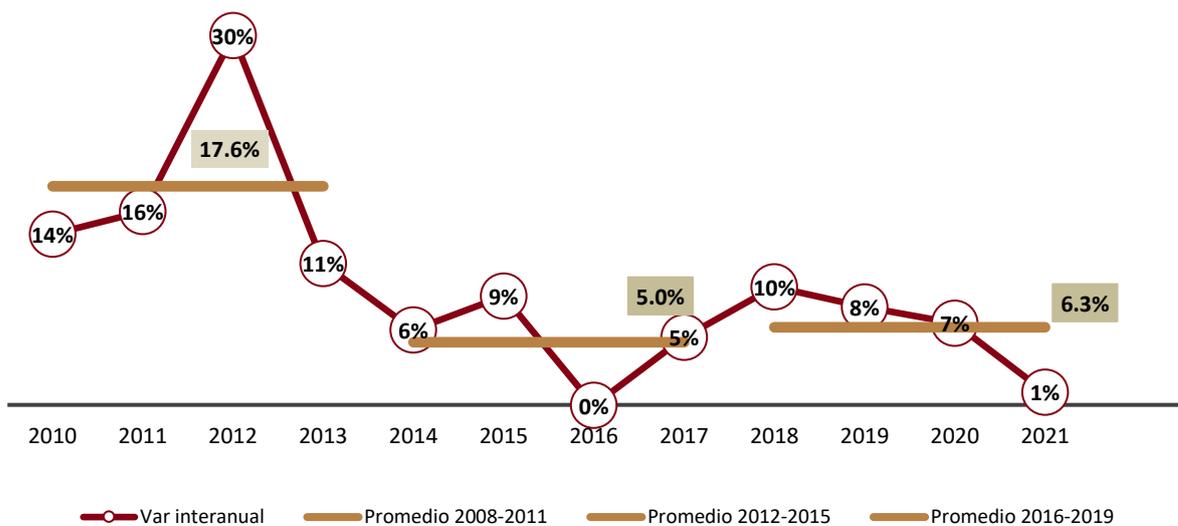


Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las entidades que registraron mayores aumentos durante el 2021 fueron el Ministerio de Educación y Ciencias G. 118,6 mil millones (2,1%), Ministerio del Interior G. 79,8 mil millones (3,4%), Ministerio de Defensa Nacional G. 43,3 mil millones (3,0%), Corte Suprema de Justicia G. 16,3 mil millones (1,7%), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social G. 15,2 mil millones (0,4%) y Justicia Electoral G. 13,5 mil millones (3,9%) adicionales con respecto al año 2020.

En cuanto a las remuneraciones a los empleados de la Administración Central, este componente viene creciendo a una tasa nominal promedio del 6,3% en los últimos 4 años, mientras que el promedio de años anteriores se ubicaba en 5,0% entre 2012 y 2015, y en 17,6% entre 2008 y 2011, lo que demuestra la contención en el ritmo de crecimiento de este componente del gasto en comparación al periodo anterior a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y sus reglas macrofiscales.

Gráfico N° 1.3.2
Gasto Salarial de la Administración Central
 (% de variación interanual)



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

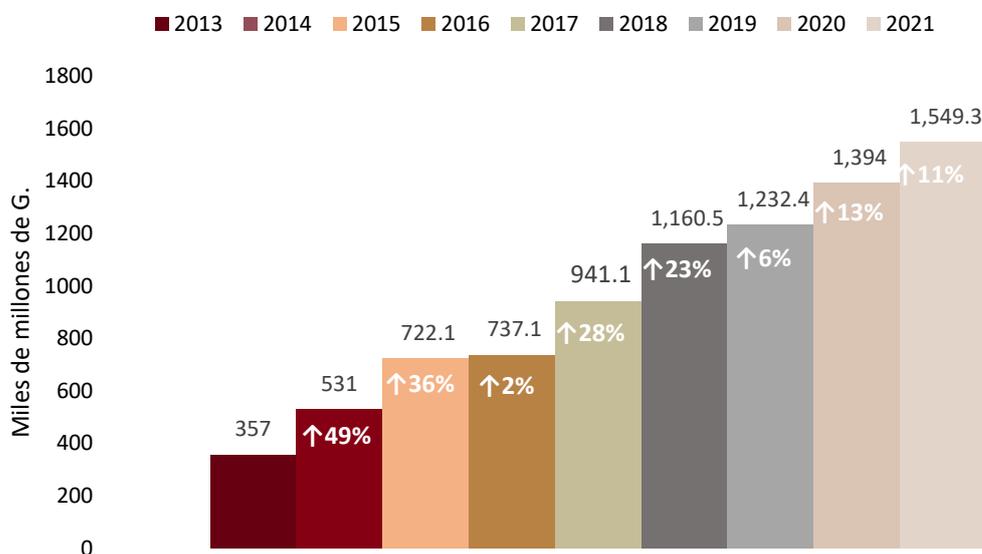
Por su parte, el Uso de Bienes y Servicios registró una ejecución de G. 5.414 mil millones, equivalente a un aumento del 56,4%, explicado principalmente por las compras de medicamentos e insumos médicos en el marco de la pandemia. En cuanto al pago de los Intereses crecieron 16,0% en el 2021, mayormente por los intereses pagados por los Bonos Soberanos y el incremento de la deuda de los últimos años.

Las Donaciones registraron una ejecución de G. 4.769 mil millones con un aumento del 4,6% con respecto al año anterior, las mismas incluyen a las transferencias a niveles de gobierno subnacionales y otros. El aumento se registró principalmente en concepto de transferencias de capital a las Municipalidades (G. 286,7 mil millones más que en 2020).

En cuanto a las Prestaciones Sociales, se observa una disminución del 28,5% con respecto al año 2020, totalizando G. 6.496 mil millones. Esta disminución está explicada principalmente por el financiamiento, realizado en el año 2020, de programas de asistencia social como Pytyvõ y Pytyvõ 2.0 con una ejecución de G. 2.260 mil millones, además del pago de subsidios a las empresas proveedoras de servicios públicos otorgados en el marco de la Ley de Emergencia, que alcanzó G. 662,6 mil millones. Los mismos ya no se otorgaron en el ejercicio fiscal 2021.

En este sentido, las prestaciones a la seguridad social, las cuales incluyen a las jubilaciones y pensiones a diversos sectores, registraron un incremento del 5,0% con respecto al año 2020. Por otra parte, las prestaciones a la asistencia social registraron una reducción de 51,5%, por el efecto de los programas sociales transitorios implementados durante la pandemia, y donde la evolución del Programa de Adultos Mayores tuvo un incremento del 11% con respecto al año anterior, dando cobertura a más de 250.000 adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Gráfico N° 1.3.3
Prestaciones a la Asistencia Social – Programa de Adultos Mayores
(En miles de millones de Guaraníes)



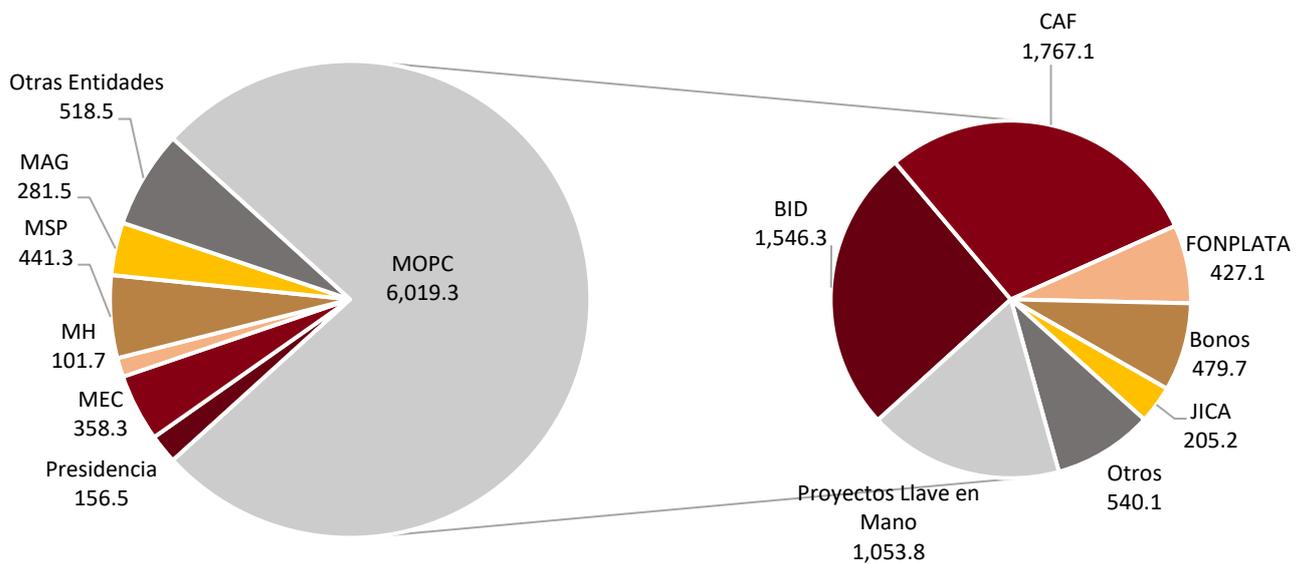
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

La categoría de “Otros gastos” tuvo un aumento del 17,2% respecto al año 2020. Dentro de este rubro se incluyen los gastos de aportes a Entidades con fines sociales o de emergencia que disminuyeron en G. 158,3 mil millones, transferencia al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS) que aumentaron en G. 224,7 mil millones y transferencias al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) que aumentaron en G. 96,7 mil millones, entre otros.

Finalmente, la inversión física⁷ de la Administración Central, que para las estadísticas fiscales se denomina *Adquisición Neta de Activos No Financieros*, alcanzó en el año 2021 la suma de G. 7.877 miles de millones que representó el 2,9% del PIB, menor en 0,7 puntos porcentuales a lo registrado en el año 2020. Esto viene explicado, principalmente por el efecto de las acciones implementadas por el gobierno en el segundo semestre de 2019, y por los recursos adicionales destinados al impulso de la inversión pública en el Plan de Recuperación Económica Ñapu'a Paraguay en el 2020.

En el siguiente gráfico se detallan las principales entidades ejecutoras de la inversión durante el año 2021, del cual el 76% corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Asimismo, se desglosan los componentes más importantes en el financiamiento de proyectos de inversión del MOPC. Finalmente, se observa que, durante el año 2021, las principales fuentes del financiamiento de la inversión se concentraron en los organismos multilaterales, como CAF y BID.

Gráfico N° 1.3.4
Inversión física de la Administración Central – Año 2021
 (En miles de millones de Guaraníes)



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

⁷ Según el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI, corresponde a la Adquisición Neta de Activos No Financieros.

1.4 Cierre Fiscal 2021 - Gobierno General

El déficit fiscal del Gobierno General en el 2021 totalizó G. 9.180,9 mil millones, que equivale al 3,4% del PIB. El resultado fiscal es menor al déficit registrado en la Administración Central debido, principalmente, al resultado superavitario que aún presenta el sector de Entidades Públicas de Seguridad Social. Este indicador de resultado fiscal correspondiente al Gobierno General es la utilizada principalmente por los organismos internacionales para comparar el resultado fiscal entre los países.

Los ingresos totales fueron levemente inferiores al gasto total obligado en 0,2 puntos porcentuales del PIB, lo cual causó un déficit en el resultado operativo de G. 491 mil millones.

El gasto de inversión en términos del PIB representó el 3,2%, totalizando G. 8.690 mil millones, lo cual refleja una reducción del 8,2% con respecto al gasto de inversión registrado en el 2020.

Cuadro N° 1.4.1

Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2020 Vs. 2021
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Ejecución		Ejecución	
	2020	% PIB	2021	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	41.003	17,1%	46.157	17,3%
Ingresos tributarios	22.828	9,5%	26.507	9,9%
Contribuciones sociales	9.019	3,8%	10.335	3,9%
Donaciones	810	0,3%	394	0,1%
Otros ingresos	8.346	3,5%	8.921	3,3%
GASTO TOTAL OBLIGADO	45.256	18,9%	46.648	17,4%
Remuneración a los empleados	21.365	8,9%	21.818	8,2%
Uso de bienes y servicios	5.460	2,3%	7.640	2,9%
Intereses	2.556	1,1%	2.962	1,1%
Donaciones	52	0,0%	461	0,2%
Prestaciones sociales	13.486	5,6%	11.424	4,3%
Otros gastos	2.336	1,0%	2.342	0,9%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	-4.253	-1,8%	-491	-0,2%
Adquisición neta de activos no financieros	9.468	3,9%	8.690	3,2%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-13.721	-5,7%	-9.181	-3,4%

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

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

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

Seguidamente, se encuentran las *Unidades Extrapresupuestarias* que incluyen a los Entes Autónomos y Autárquicos, y a las Universidades Nacionales; luego se encuentra el subsector de *Seguridad Social* que incluye a las Entidades Públicas de Seguridad Social, entre las que se incluyen al Instituto de Previsión Social y las diversas cajas administradoras de jubilaciones y pensiones.

Por último, se encuentran los *Gobiernos Locales* que incluye a los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. Es importante destacar que en el Presupuesto General de la Nación no se incluyen

los municipios, por lo tanto, no se los incorpora en las estadísticas fiscales que forman parte de este informe, de modo que la comparación y análisis seas consistentes.

Considerando la clasificación del Gobierno General, a continuación, se observa la ejecución presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2021.

Cuadro N° 1.4.2
Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2021 – Por sectores componentes
 (En % del PIB)

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

Observación: No se incluyen las columnas de consolidación.

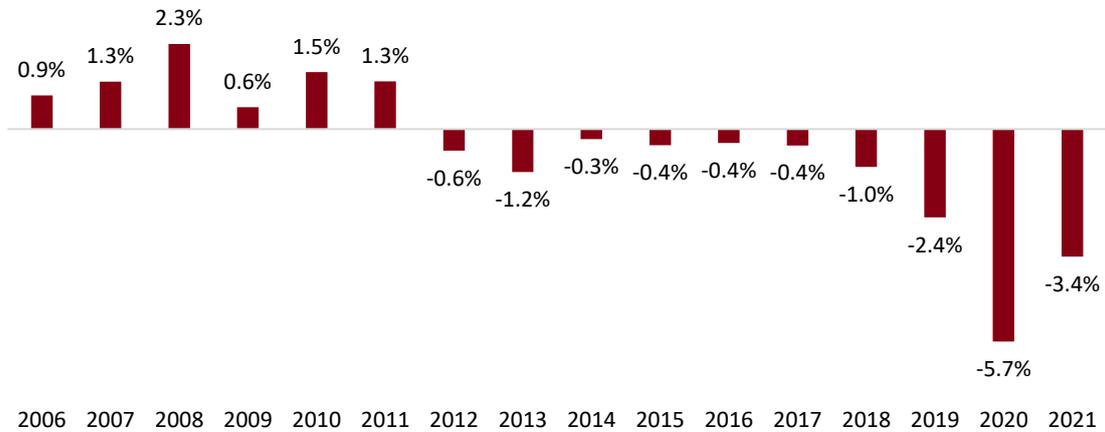
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

El sector más importante del Gobierno General es el Gobierno Central Presupuestario, el cual cerró el año 2021 con un déficit del 3,7% del PIB. A este resultado hay que sumar los correspondientes a las unidades extrapresupuestarias y los gobiernos departamentales cuyos resultados no son significativos en términos del PIB.

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

A continuación, se observa la evolución del resultado fiscal del Gobierno General, donde se destaca que entre 2015 y 2017 se mantuvo el déficit fiscal en torno al 0,4% del PIB y para el año 2020 el déficit aumentó al 5,7% del PIB. Explicado por el resultado fiscal observado en la Administración Central, que fue del -6,1% del PIB, en línea con el plan de convergencia fiscal, el déficit fiscal observado para el año 2021 se redujo situándose en 3,4% del PIB.

Gráfico N° 1.4.1
Gobierno General – Evolución del Resultado Fiscal
(En % del PIB)



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

1.5 Cierre Fiscal 2021 – Sector Público

El Sector Público Consolidado en el año 2021 registró un déficit del 3,7% en términos del PIB, totalizando G. 9.933,9 mil millones. Los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en 0,5 puntos porcentuales del PIB, lo que generó un superávit operativo de G. 1.378,3 mil millones. De esta manera, el déficit fiscal en el 2021 se explica en un 100% por la inversión pública.

El gasto de inversión del Sector Público totalizó G. 11.312,3 mil millones y en términos del PIB representó el 4,2%, lo cual refleja una disminución de 0,7 puntos porcentuales del PIB con respecto a la inversión registrada en el 2020.

El Gobierno General cerró con déficit de 3,4% del PIB y el sector de Empresas Públicas registró un déficit de 0,7% del PIB, la combinación de ambos sectores determinó que el Sector Público no Financiero cerrara el ejercicio fiscal 2021 con un déficit de 4,1% del PIB.

Las entidades financieras oficiales, que incluyen al Banco Central del Paraguay, registraron un superávit del 0,4% del PIB.

Cuadro Nº 1.5.1
Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2021 – Por sectores componentes
(En % del PIB)

Conceptos	Gobierno General (1)	Empresas Públicas (2)	Sector Público no Financiero (3)	Entidades Financieras Oficiales (4)	Sector Público (5) = (3)+(4)
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	17,3%	3,6%	20,8%	1,1%	21,9%
Ingresos tributarios	9,9%	0,0%	9,9%	0,0%	9,9%
Contribuciones sociales	3,9%	0,0%	3,9%	0,0%	3,9%
Donaciones	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%
Otros ingresos	3,3%	3,6%	6,9%	1,1%	8,0%
GASTO TOTAL OBLIGADO	17,4%	3,3%	20,7%	0,6%	21,4%
Remuneración a los empleados	8,2%	0,4%	8,6%	0,2%	8,7%
Uso de bienes y servicios	2,9%	2,4%	5,3%	0,1%	5,4%
Intereses	1,1%	0,1%	1,2%	0,2%	1,4%
Donaciones	0,2%	0,1%	0,3%	0,0%	0,3%
Prestaciones sociales	4,3%	0,1%	4,4%	0,0%	4,4%
Otros gastos	0,9%	0,2%	1,0%	0,0%	1,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	-0,2%	0,3%	0,1%	0,4%	0,5%
Adquisición neta de activos no financieros	3,2%	1,0%	4,2%	0,0%	4,2%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-3,4%	-0,7%	-4,1%	0,4%	-3,7%

Observación: No se incluyen las columnas de consolidación.

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

Cabe recordar que el sector público incluye al Gobierno General, las Empresas Públicas y las Entidades Financieras Oficiales. La suma del Gobierno General con las Empresas Públicas se denomina Sector Público No Financiero.

Las Empresas Públicas tuvieron un déficit del 0,7% del PIB, explicado por la inversión realizada en torno al 1% del PIB, y se observa un superávit operativo del 0,3% del PIB. La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) es la que tuvo una mayor participación en el déficit, con un 74,2% del total del déficit del subsector.

Por otra parte, las Entidades Financieras Oficiales presentan un superávit del 0,4% del PIB, en este grupo el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el BCP presentaron los mayores superávits con un 0,2% cada uno.

Comparando el desempeño del Sector Público en el año 2021 con respecto al año 2020, se puede observar lo siguiente:

Cuadro Nº 1.5.2
Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2020 Vs. 2021
(En % del PIB)

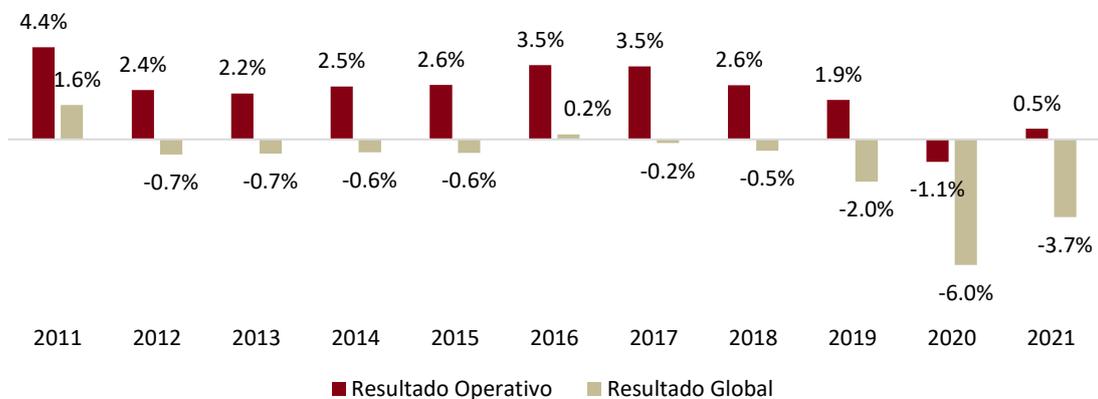
Conceptos	Ejecución	Como %	Ejecución	Como %
	2020	del PIB	2021	del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	51.812	21,6%	58.549	21,9%
Ingresos tributarios	22.828	9,5%	26.506	9,9%
Contribuciones sociales	9.019	3,8%	10.335	3,9%
Donaciones	913	0,4%	394	0,1%
Otros ingresos	19.053	7,9%	21.313	8,0%
GASTO TOTAL OBLIGADO	54.373	22,7%	57.170	21,4%
Remuneración a los empleados	22.805	9,5%	23.388	8,7%
Uso de bienes y servicios	11.437	4,8%	14.427	5,4%
Intereses	3.274	1,4%	3.806	1,4%
Donaciones	57	0,0%	867	0,3%
Prestaciones sociales	13.816	5,8%	11.758	4,4%
Otros gastos	2.984	1,2%	2.924	1,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	-2.560	-1,1%	1.378	0,5%
Adquisición neta de activos no financieros	11.805	4,9%	11.312	4,2%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-14.366	-6,0%	-9.934	-3,7%

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

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

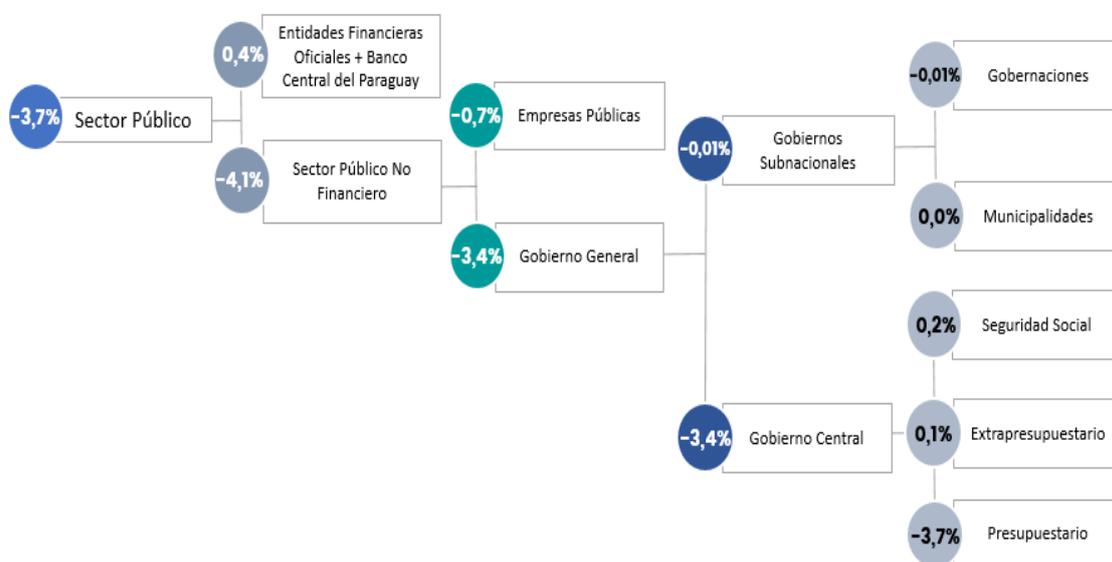
Mantener un resultado fiscal superavitario a nivel del Sector Público consolidado es muy importante para tener seguridad sobre la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas. Como se observa en el Gráfico Nº 1.5.1, en los últimos dos años se han tenido resultados globales deficitarios importantes, debido principalmente a la desaceleración económica en 2019 y al mayor endeudamiento por la pandemia. No obstante, se ha mantenido un Balance Operativo superavitario, con excepción del año 2020, lo cual quiere decir que los déficits fiscales de los últimos años están explicados en un 100% por la inversión física.

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



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

Gráfico N° 1.5.2
Resultado Fiscal del Sector Público 2021, según niveles de gobierno
(En % del PIB)



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

La Ley N° 5.098/2013 “De Responsabilidad Fiscal” en su Artículo 7º, inc. 2, establece que el incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder la tasa de inflación interanual más el 4%. En este sentido, el gasto corriente primario se define como el gasto corriente total excluido el pago de intereses.

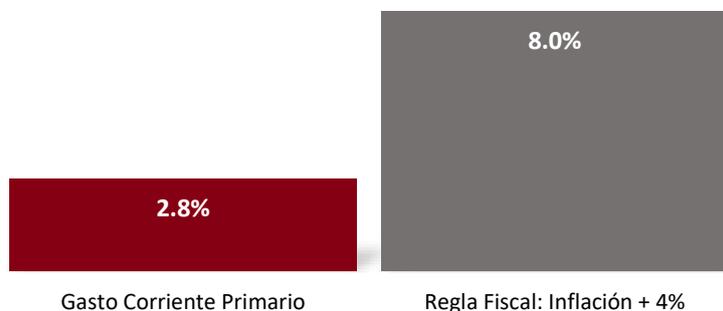
En el Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para el año 2021, el gasto corriente primario tuvo un aumento de 2,8% en términos nominales con respecto al PGN aprobado en el año 2020, teniendo en cuenta que el Presupuesto aprobado en 2020 aún no contemplaba los incrementos que se dieron posteriormente con el inicio de las medidas económicas por la pandemia del COVID-19, lo que incrementó el gasto corriente.⁸ En el año 2021 se contemplaron mayores gastos en medicamentos y en mantener el personal contratado de salud, estos factores explicaron principalmente este incremento en el gasto corriente primario.

Aun así, el gasto corriente primario se encuentra por debajo del límite de la regla fiscal de ese año que alcanzó el 8%, calculado con base en la tasa de inflación esperada para el 2021 a finales de 2020, que fue del 4%, más el 4% establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

⁸ Si se calculara la variación del Presupuesto Aprobado en 2021 con respecto al Presupuesto Vigente 2020, el resultado sería una variación negativa del 5,0%.

Gráfico N° 1.5.3

Crecimiento del Gasto Corriente Primario del Sector Público y la Regla Fiscal – Año 2021
(En % de variación interanual)



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

1.6 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2017 – 2021, la ejecución financiera del presupuesto registró un crecimiento promedio anual del 9,1% del Gasto Público y una participación promedio en el PIB en torno al 29,5%.

Cuadro N° 1.6.1

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

Gobierno General a/	2017	2018	2019	2020	2021
Administración Central	33.232	34.857	39.819	48.426	46.698
Entidades Descentralizadas	25.623	28.659	29.313	31.801	34.748
Total	58.855	63.516	69.131	80.227	81.446

a/ No incluye Transferencias Consolidables.

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

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye más del 50% del gasto público anual, llegó a G. 46,7 billones al cierre del año 2021, 4% menos que el año 2020.

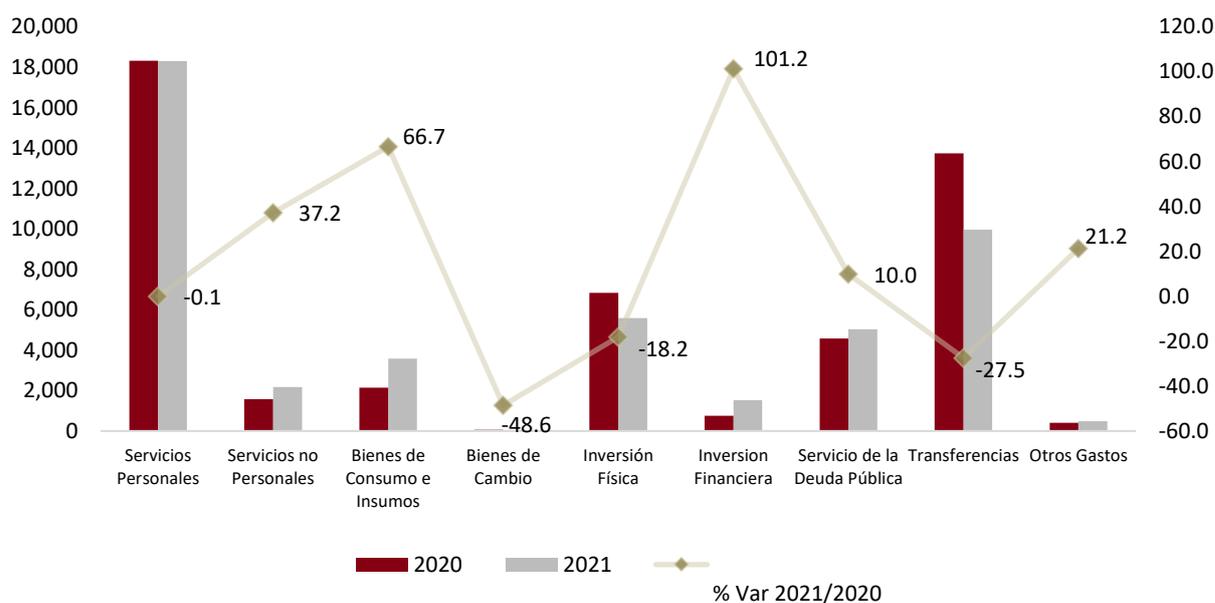
En cuanto a las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2021 ejecutaron G. 34,7 billones, lo cual representó un aumento del 9% con respecto al año anterior.

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

Grupo de Gasto	2020	2021	Variación Nominal 2021-2020
Servicios Personales	18.323	18.307	-16
Servicios no Personales	1.581	2.169	588
Bienes de Consumo e Insumos	2.146	3.576	1.431
Bienes de Cambio	64	33	-31
Inversión Física	6.830	5.590	-1.240
Inversión Financiera	762	1.533	771
Servicio de la Deuda Pública	4.581	5.037	456
Transferencias	13.736	9.963	-3.773
Otros Gastos	403	488	85
Administración Central s/ Transf. Consol.	48.426	46.698	-1.728
Transferencias Consolidables	4.019	3.226	-793
Total Administración Central	52.444	49.924	-2.521

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

Gráfico N° 1.6.1
Administración Central - Ejecución por Grupo de Gasto
 (En miles de millones de Guaraníes y en % variación interanual)



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

El gasto total de la Administración Central tuvo una disminución del 4% en el ejercicio 2021 con respecto al 2020. Del total de G. 46,7 billones, el 39% corresponde a Servicios Personales, el 21% a Transferencias, el 12% a Inversiones Físicas, el 11% a Servicios de la Deuda, el 8% a Bienes de consumo e Insumo, el 5% a Servicios no Personales, el 3% a Inversión Financiera y 1% a otros gastos.

En el siguiente cuadro se observa que, en el gasto ejecutado por los Poderes del Estado, entre los años 2020 y 2021, se registró una disminución en la ejecución en el Poder Ejecutivo del 5,6% y Otros

Organismos del Estado del 2,4%; mientras que se visualizó un aumento en el Poder Legislativo del 3,2%, Poder Judicial del 8,1% y Contraloría General de la República del 2,8%.

Cuadro N° 1.6.3
Administración Central – Ejecución por Entidad
(En miles de millones de Guaraníes)

Nombre de la Entidad	2020	2021	Variación	Variación %
Poder Legislativo	458	473	15	3,2
Congreso Nacional	95	103	7	7,9
Cámara de Senadores	140	145	5	3,3
Cámara de Diputados	223	225	3	1,2
Poder Ejecutivo	49.200	46.448	-2.752	-5,6
Presidencia de la Republica	926	884	-42	-4,6
Vicepresidencia	12	12	0	3,4
Ministerio del Interior	2.761	2.783	22	0,8
Ministerio de Relaciones Exteriores	502	534	32	6,4
Ministerio de Defensa Nacional	1.746	1.788	42	2,4
Ministerio de Hacienda	19.417	15.207	-4.210	-21,7
Ministerio de Educación y Ciencias	8.406	8.329	-77	-0,9
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	5.903	7.897	1.994	33,8
Ministerio de Justicia	326	326	1	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	798	730	-67	-8,4
Ministerio de Industria y Comercio	101	111	10	9,4
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	6.835	6.068	-767	-11,2
Ministerio de la Mujer	20	18	-2	-7,9
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	254	295	42	16,4
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	46	51	5	11,3
Ministerio de Desarrollo Social	543	505	-38	-7,0
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	453	705	252	55,7
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	65	73	7	11,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	88	132	44	49,4
Poder Judicial	2.626	2.838	213	8,1
Corte Suprema de Justicia	1.228	1.248	20	1,6
Tribunal Superior de Justicia Electoral	453	626	173	38,2
Ministerio Publico	617	634	16	2,6
Consejo de la Magistratura	27	35	7	26,3
Jurado de Enjuiciamiento	35	37	3	8,2
Ministerio de la Defensa Pública	253	243	-11	-4,3

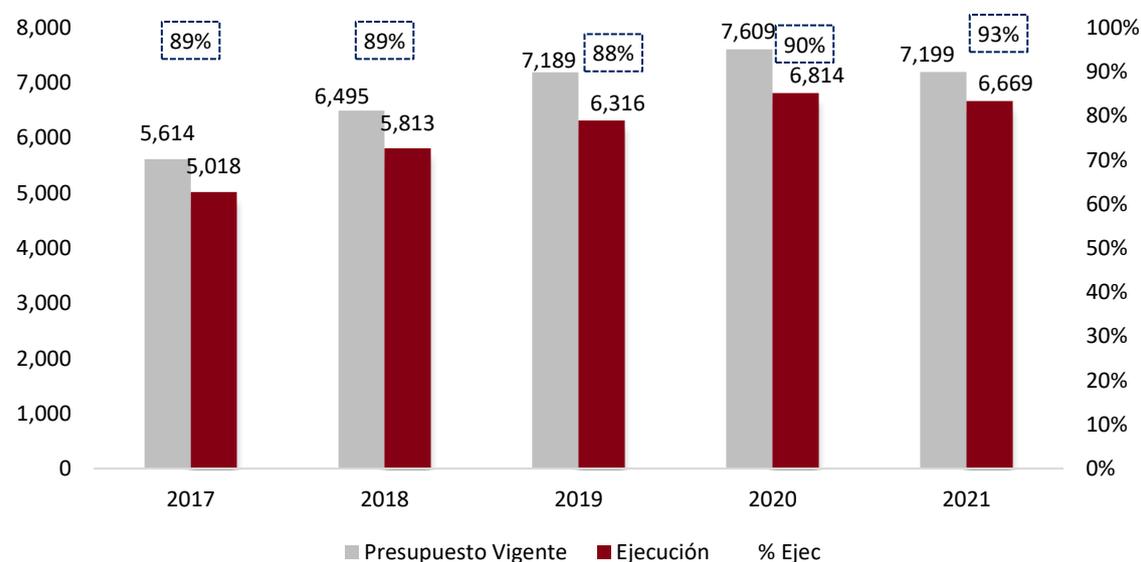
Sindicatura General de Quiebras	12	16	4	35,6
Contraloría General de la Republica	143	147	4	2,8
Contraloría General de la Republica	143	147	4	2,8
Otros Organismos del Estado	18	17	0	-2,4
Defensoría del Pueblo	14	13	-1	-4,7
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	4	4	0	5,7
Total Administración Central	52.444	49.924	-2.521	-4,8

Observación: Incluye Transferencias Consolidables.

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

Seguidamente se muestra la evolución de la ejecución presupuestaria del 2017 al 2021 por instituciones más relevantes:

Gráfico N° 1.6.2
Ministerio de Educación y Ciencias – Ejecución Anual
 (En miles de millones de Guaraníes)



Observación: No incluye Transferencias Consolidables.

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

El Presupuesto Vigente del Ministerio de Educación y Ciencias para el Ejercicio 2021 fue de 7,2 billones y la distribución de los recursos se presentó de la siguiente manera: Servicios Personales 85,4%, Inversión Física 6,2%, Transferencias 3,7%, Servicios no Personales 2,6% y Bienes de Consumo, Oficina e Insumos 2,1%. Al cierre del año ejecutó un total de G. 6,7 billones.

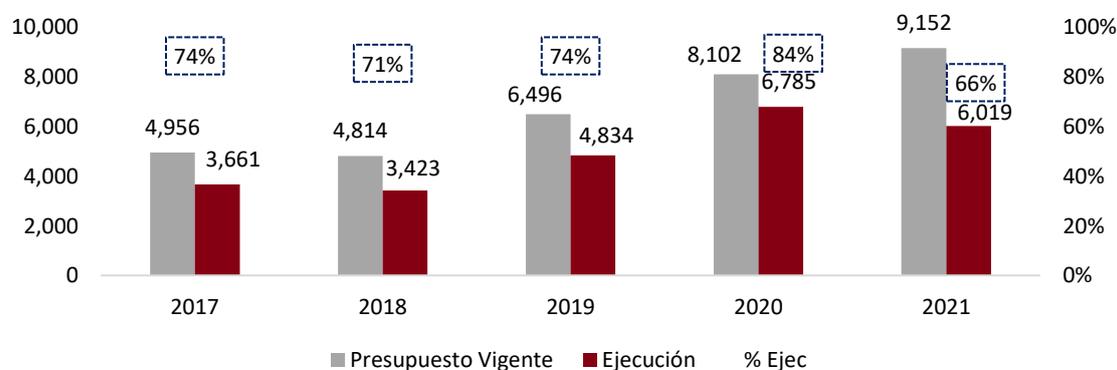
Dentro de los logros alcanzados por la Entidad se citan algunos a continuación:⁹

- 1.385.544 estudiantes del sector oficial y privado subvencionado de 9.521 instituciones educativas beneficiadas con el proceso de distribución y redistribución de **Kits de útiles escolares**, con una inversión total de G. 160.569.116.230.

⁹ Datos extraídos del Balance Anual de Gestión Pública 2021.

- **Programa de Alimentación Escolar** implementado en instituciones educativas de Capital. Durante la Pandemia por el COVID-19 el almuerzo y la colación alimentaria fueron reconvertidos en Kits de Alimentos, distribuyéndose en 730.624 kits de almuerzos y 16.013.784 raciones de desayunos/meriendas en 7 entregas, beneficiando a 53.259 estudiantes, con una inversión de G. 128.216.432.160.
- 4.054 estudiantes de 687 instituciones educativas del sector oficial y privado subvencionado, beneficiados con una ayuda económica en concepto de **Becas de Educación Media**, distribuidos en los 17 Departamentos y Capital, con una inversión de G. 4.054.000.000.
- **945 estudiantes del Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica del sector oficial y privado subvencionado** de 212 instituciones educativas, beneficiados con la ayuda económica en concepto de **Becas**, con una inversión de G. 945.000.000.
- 2.201 estudiantes universitarios beneficiados con **Becas de Educación Superior**, con una inversión de G. 5.875.300.000.
- Recursos financieros transferidos a instituciones educativas de gestión oficial en el marco de la **gratuidad escolar** para la adecuación de instituciones educativas y adquisición de elementos de bioseguridad, beneficiando a 1.143.549 estudiantes de 8.700 instituciones educativas de gestión oficial totalizando una inversión de G. 246.541.963.290.
- **818 instituciones educativas con obras terminadas**, beneficiando a 210.048 estudiantes y una inversión ejecutada a la fecha de G. 108.085.846.469.
- **18 pueblos indígenas con materiales educativos bilingües**, para su uso en el 1º y 2º ciclo de la EEB, elaborados de forma participativa, validados y en proceso de impresión (fichas de textos, fichas de abecedarios, letras y sílabas móviles) en el marco del Convenio MEC/UNICEF.
- Más de **7.026 postulantes inscriptos y alcanzando un total de 13.534 estudiantes cursando el nuevo Programa de Formación Docente Inicial** en institutos públicos y privados de formación docente del país.
- **1.200.000 cuadernillos de Lengua Castellana y Matemática** distribuidos por el MEC para los estudiantes de primer, segundo y tercer ciclo de la EEB. Inversión: G. 1.595.800.000.-
- **120.000 cuadernos de aprendizajes de Comunicación, Castellano y Matemática** del 1º, 2º y 3º ciclos de la EEB en formato tabloide, distribuidos a instituciones educativas de gestión oficial y privadas subvencionadas del país.
- **48.482 Textos y Guías Didácticas** entregadas a 13.634 estudiantes, de 246 Centros Educativos de los diferentes Programas de la modalidad de Educación Permanente.

Gráfico N° 1.6.3
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) – Ejecución Anual
 (En miles de millones de Guaraníes)



Observación: No incluye Transferencias Consolidables.

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

La ejecución presupuestaria del MOPC durante el año 2021 fue del 66%, con respecto al año 2020 se observa una disminución del 11% en la ejecución equivalente a G. 766 mil millones, debido a un menor desembolso en inversión física y transferencias.

A continuación, se encontrarán los principales proyectos del MOPC, en cuanto a ejecuciones financieras.

Cuadro N° 1.6.4
Administración Central – Ejecución por Entidad
(En miles de millones de Guaraníes)

Principales Proyectos MOPC	31-dic-21 En miles de millones
Habilitación y Mant. Ruta Nacional N° 9 y Acc. Colonia Menonita	985
Ampliación y Duplicación de las Rutas 2 y 7 ^a	704
Mejoramiento Tramo Alberdi - Pilar	234
Mejoramiento Corredor de Exportación en Itapúa y Alto Paraná	229
Mejoramiento Caminos vecinales y Puentes	228
Mejoramiento Pav. Corred. Integ. Rehab. Mant. Red Vial (Fase II)	172
Habilitación y Mant. Tramo Pozo Colorado - Concepción	146
Mejoramiento Tramo San Juan Nepomuceno - Empalme Ruta VI	141
Construcción Caminos Rurales No Pavimentados R. Oriental	122
Mejoramiento Trazado del Tramo Loma Plata - Carmelo Peralta ^b	36
Sub Total (Principales Proyectos)	2.996
Total MOPC (Excluye Transferencias)	6.019
% Participación	50

^a Posee modalidad de APP (Alianza Pública Privada). G 30 mil millones; ^b Con modalidad llave en mano.

Fuente: Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria 2021.

Dos proyectos expuestos en el Cuadro N° 1.6.4 (a/ y b/) poseen financiamientos alternativos de inversión pública: Ley N° 5102/13 "Alianzas Público-Privadas" (APP)" y Ley N° 5074/13 "Proyectos Llave en Mano".

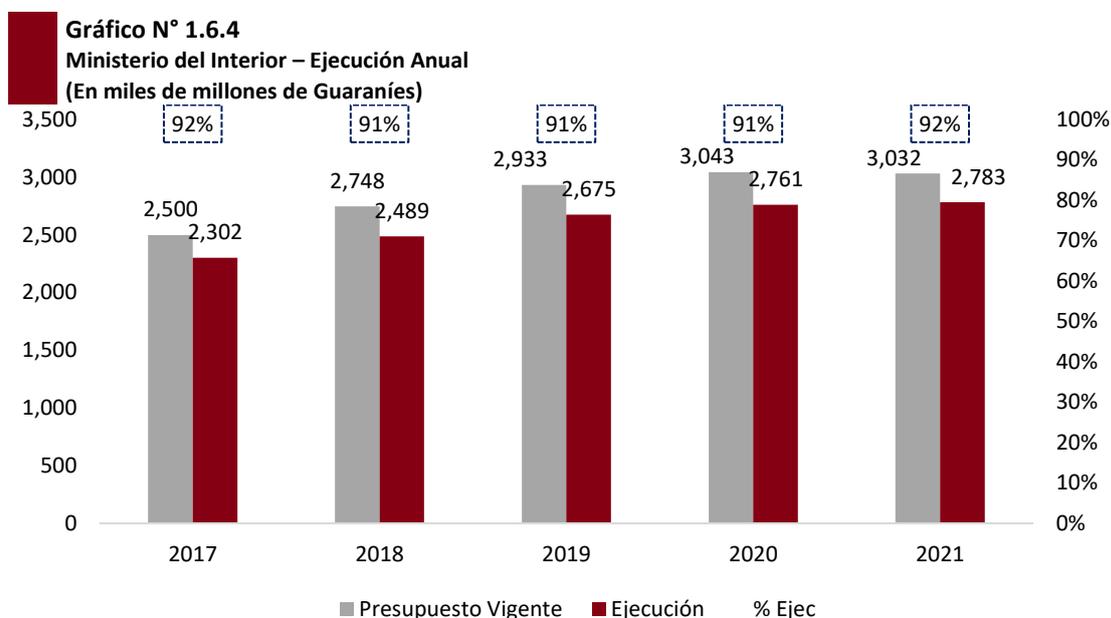
En ese sentido, en los últimos años, Paraguay ha desarrollado modalidades alternativas de financiamiento de la inversión pública que, sumándose al financiamiento tradicional, buscan fomentar y potenciar la inversión en el país ante la imperiosa necesidad de mayor y mejor infraestructura. Con estas modalidades de financiamiento alternativo se espera otorgar mayor dinamismo a la economía de forma sostenida, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 de "*Reducción de la pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción de Paraguay en el mundo*".

Por su parte, el Proyecto de Habilitación y Mantenimiento de la Ruta Nacional N° 9 y Acceso a Colonia Menonita, cuenta con un avance de 139 km de rehabilitación y pavimentación. El proyecto posee 8 lotes, de los cuales, los lotes 2, 3 y 4 poseen el 100% de inventario y relevamiento de mejoras y ocupaciones. Esta obra está orientada a mejorar las condiciones de tránsito, la cual es la principal vía de comunicación del Chaco con Asunción, reduciendo los costos de transporte y fortaleciendo la comunicación interna e integración territorial del país y facilitando el movimiento de carga y personas entre áreas de producción y consumo.

En lo que compete al Proyecto Mejoramiento Tramo Alberdi - Pilar, se han finalizado las tareas de extendido de la carpeta asfáltica. El puente de 1.175 metros que el MOPC construye sobre el río Tebicuary se aproxima cada vez más a su habilitación definitiva prevista para antes de fin de año. Por su parte, el puente más largo de todo el departamento de Ñeembucú, que presenta un avance superior al 97%,

compone la obra 2 de la ruta desvío Alberdi - Pilar, que abarca un tramo 38,4 km desde el río Tebicuary hasta la ciudad de Pilar, más el acceso a la capital departamental de unos 4,3 km.

En cuanto al Proyecto Mejoramiento Corredor de exportación en Itapúa y Alto Paraná, el tramo 1, presenta un avance acumulado al cierre del 2021 del 99%, que incluye carpeta asfáltica con 49,5 km. Del tramo 2, se tiene un avance del 87,5% en carpeta asfáltica y del tramo 3 un avance del 53,8%, equivalente a 25 km de asfalto.¹⁰



Observación: No incluye Transferencias Consolidables.

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

La ejecución total del año 2021 del Ministerio del Interior representó un aumento de G. 22 mil millones respecto a la ejecución total del año 2020, el mismo equivale a 0,8% más de ejecución. La ejecución fue financiada mayormente con Recursos del Tesoro (95,08%) e Institucionales (4,86%) y el resto con Crédito Público (0,06%).

Logros alcanzados:¹¹

Para la Policía Nacional, en el año 2021 el trabajo institucional se ha caracterizado por la estructuración y realización de actividades conjuntas basadas en la implementación de estrategias, que surgieron de la planeación, organización, dirección y ejecución en las diferentes áreas tanto preventivas, operativas y disuasivas, en cooperación con distintas instituciones estrechamente ligadas con el cumplimiento de la misión de brindar seguridad.

Las acciones operativas de los departamentos que forman la Dirección de Investigación de Hechos Punibles de la Policía Nacional resultaron en la detección de miembros de grupos criminales, la incautación de herramientas logísticas y el comiso de bienes de estas estructuras, arrojando como resultado un perjuicio económico de 15,8 millones de dólares.

¹⁰ Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria 2021.

¹¹ Datos extraídos del Balance Anual de Gestión Pública 2021.

En la lucha contra el crimen organizado la prioridad fue la afectación de sus finanzas y logística. La Dirección Contra Hechos Punibles Económicos y Financieros de la Policía Nacional ha impulsado la Operación Jerjes y otras acciones investigativas trascendentes.

Algunas de las acciones realizadas se detallan a continuación:

Dirección de Investigación de Hechos Punibles

- 1350 Allanamientos
- 1291 Personas detenidas
- 655 Personas aprehendidas
- 416 Vehículos incautados
- 186 Vehículos recuperados
- 485 Armas incautadas
- 445 Ganados recuperados

Perjuicio económico: 15,8 millones de dólares

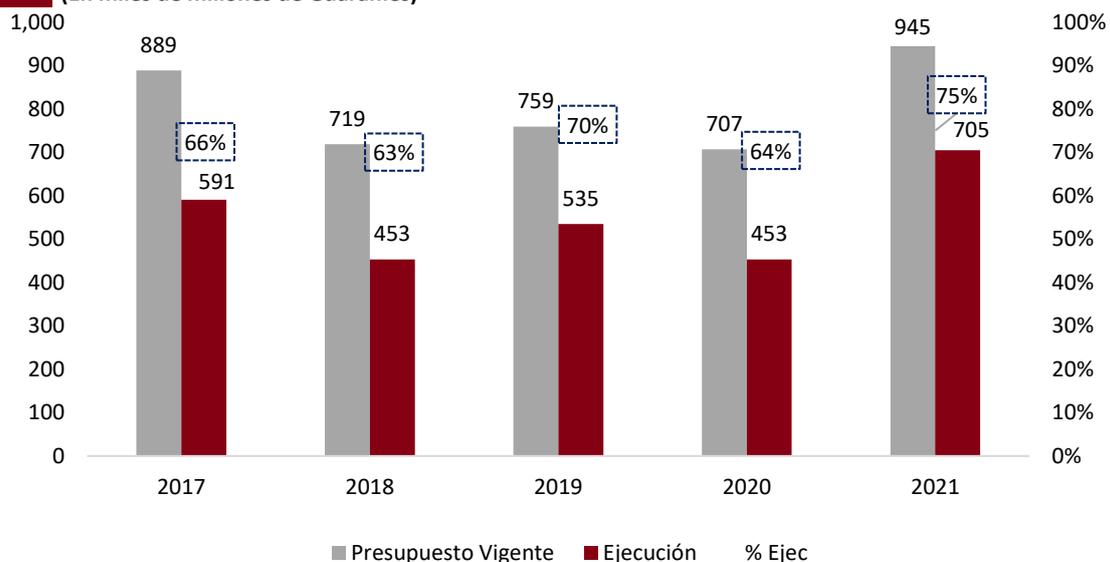
Dirección Contra Hechos Punibles Económicos y Financieros

- 1043 Cantidad de procedimientos
- 136 Detenidos
- 179 Aprehendidos
- 194 Vehículos incautados
- 432 Allanamientos
- 863 Celulares incautados
- 9 Armas incautadas
- 17 Inmuebles decomisados

Perjuicio económico: 45 millones de dólares

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

Gráfico N° 1.6.5
Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat – Ejecución Anual
(En miles de millones de Guaraníes)



Observación: No incluye Transferencias Consolidables.

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

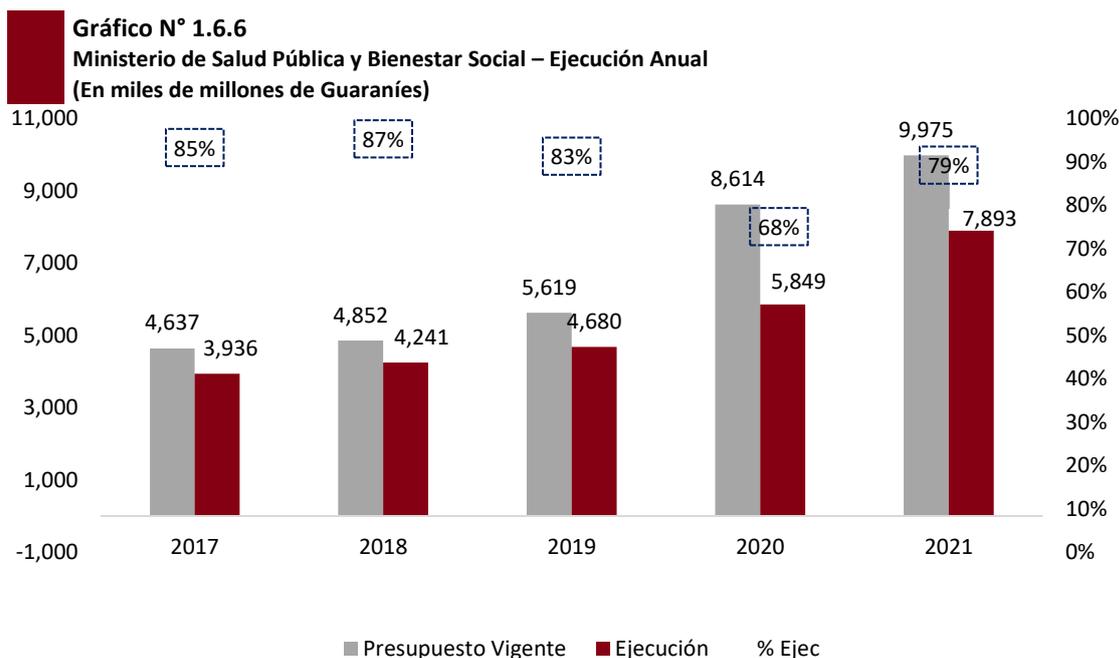
En el año 2021, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) contó con un Presupuesto Inicial de G. 516 mil millones y un aumento del 83% en su presupuesto vigente, cifra que equivale a G. 429 mil millones más como resultado de modificaciones presupuestarias. En ese sentido, el MUVH con FF20 tuvo una adición de G. 308 mil millones dentro de su presupuesto, es decir, de G. 204 mil millones pasó a G. 512 mil millones, cuyo crecimiento presupuestario con recursos del Crédito Público implicó alrededor del 150%.

Al respecto, con recursos provenientes de Bonos (financiamiento en el mercado interno) se amplió por G. 300 mil millones para transferencia al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), la ampliación de ingresos y gastos fue en el marco de la Ley N° 6.679/2020 “Que establece medidas en el marco del Plan de Recuperación Económica, por los efectos causados por la pandemia COVID-19 (Coronavirus), bajo el eje de acción de inversión, a través de la construcción de viviendas”, para la emisión de 5.192 subsidios para la vivienda social, destinados a familias de extrema pobreza, cuyo alcance es a nivel nacional.

Se destacan a continuación algunos de los logros y resultados de las acciones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2021, específicamente vinculados a la vivienda:

- Al cierre del año 2021, se han gestionado en total 13.440 viviendas a través de todos los Programas/Proyectos Institucionales existentes, logrando la culminación de 3.516 Viviendas, 6.069 viviendas en ejecución, y 4.125 viviendas a iniciar.
- Para el logro de los fines se han emitido 7.613 nuevos subsidios en el marco del programa FONAVIS, beneficiando a 26 familias en forma individual y 7.587 a través de grupos organizados.
- El marco del Programa de Mejoramiento y Ampliación de Viviendas del AMA se han emitido 363 nuevos subsidios equivalentes a G. 6.461.400.000.
- En el segundo semestre se ha contado con la aprobación de la Estructura Presupuestaria para la ejecución del Programa Mi Vivienda para Clase Media, en el marco de la Ley de Fomento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, cuyos recursos se han constituido con la reingeniería presupuestaria de manera a lograr una mejor utilización del presupuesto institucional. Los recursos destinados a este Programa son administrados a través de un Fideicomiso. Se ha logrado la emisión de 145 Certificados de Precalificación y se encuentran en proceso más de 200 solicitudes.¹²

¹² Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria y Balance Anual de Gestión Pública del Ejercicio Fiscal 2021.



Observación: No incluye Transferencias Consolidables.

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

En el año 2021, el presupuesto inicial del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) fue de G. 7,6 billones, el cual experimentó un incremento de 31% en su presupuesto vigente, equivalentes a G. 2,4 billones, de los cuales G. 1,5 billones fueron con recursos del Crédito Público (FF20), mayormente, financiado por CAF (Corporación Andina de Fomento), aprobado por Ley N° 6824/2021, con un monto de por encima de G. 1 billón. Para solventar gastos de contratación de personal de salud y auxiliar de servicios, así también para pagos por servicios tercerizados de internación en salas normales y en unidades de terapias intensivas en sanatorios privados, adquisición de biológicos (vacunas), y todo lo relacionado a productos, insumos e instrumentos médicos, hospitalarios y de laboratorio, entre otros; su mayor componente fue el Programa “Emergencia Sanitaria ante la pandemia del COVID-19”.

De una ejecución total de G. 7,9 billones, cerca de G. 6 billones corresponden a los Programas Sustantivos del MSPyBS, cuya participación equivale al 75% dentro de la ejecución de la Entidad.

En ese sentido, el programa Servicios Hospitalarios para Reducción de la Morbimortalidad alberga a todas las regiones sanitarias del país, más los hospitales especializados, por lo que, el mismo absorbió el 30% del total.

En lo que atribuye a compra de medicamentos e instrumentos químicos, al término del año 2021 totalizó G. 2,7 billones, en gran parte fue para la atención ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Dentro de los logros alcanzados por la Entidad se citan algunos a continuación:

- **Atención Primaria de Salud**

Se registraron 1.936.906 personas atendidas y un total de 4.213.731 consultas realizadas en las Unidades de Salud de la Familia en el año 2021.

- **Atención a pacientes en UTI con COVID-19**

Con la creación del Programa "Fondo cobertura gastos en UTI a pacientes COVID-19", aprobada por la Ley Nº 6725 se pudieron dar cobertura de gastos durante la hospitalización en unidades de cuidados intensivos en Sanatorios Privados, a un total de 4.704 (cuatro mil setecientos cuatro) personas afectadas por el COVID-19.

- **Cursos y Capacitaciones en el Área de la Salud**

El número de Residentes nuevos formados asciende a 541 y la cantidad de Pasantes Especialistas distribuidos en los Servicios de salud del interior del país a nivel nacional suman un total de 265.

Se realizaron las Capacitaciones en el marco de la Pandemia COVID-19 y otras Capacitaciones en el área de la salud, dirigidos al Personal de Salud, con una frecuencia de una (1) vez por mes en forma presencial, cumpliendo con las medidas del Protocolo Sanitario del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

- **Vigilancia de la Salud en el país**

En el marco de la Vigilancia de Enfermedades de Notificación Obligatoria (Enfermedad Tipo Influenza, Enfermedades Diarreicas Agudas, Sífilis, Conjuntivitis, Malaria, Chagas Dengue, COVID-19, entre otras), se han recepcionado y digitalizado, 930 planillas de notificación obligatoria en la Sección de Vigilancia de Eventos de Notificación Obligatoria y Calidad del Dato, utilizada con el fin de diseñar estrategias para impedir la propagación de enfermedades, planificar recursos y desarrollar acciones en cada unidad que conlleven a elevar el estado de salud de la población.

- **Bienestar Social**

Se han ejecutado diferentes acciones para el fortalecimiento de los Servicios Sociales como charlas virtuales sobre prevención del COVID-19, destinadas a funcionarios y usuarios de los Hogares. También la elaboración de la Guía de cuidados para Personas Adultas Mayores y el diseño de la Política Nacional de Personas Mayores, la cual se encuentra en proceso de revisión y el Manual del Buen Trato a Personas Adultas Mayores, ambas con el apoyo de la OPS/MSP.

- **Alimentación y nutrición: PANI**

Asistencia Alimentaria Nutricional a 65.785 usuarios, de los cuales 50.280 corresponden a niños y 15.505 a mujeres embarazadas. Estas cifras representan el 52% de la meta anual establecida (126.000 usuarios). Como logros del año 2021 se mencionan: la implementación del Programa en modalidad ampliada en la XII Región Sanitaria Ñeembucú y en 2 Unidades de Salud Familiar de la XVIII Región Sanitaria Capital. Actualización de directrices y del Protocolo de implementación del Programa. Inicio de prueba piloto en 3 Hospitales de referencia (Villarrica, Limpio y Villa Elisa) sobre el uso del Sistema de Información en Salud-HIS con la inclusión de variables del PANI. Realización de 7 capacitaciones de apoyo, retroalimentación y nuevas directrices del PANI a 216 personales de salud de todas las Regiones Sanitarias, realización de 8 viajes de supervisión a Regiones Sanitarias llegando a 53 servicios de salud.

- **Saneamiento ambiental**

21 localidades beneficiadas con sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, en tanto que, para la actividad de alcantarillado sanitario, también se ha cumplido con la meta prevista de avance

del 20% de las obras, beneficiando a aproximadamente 14.238 habitantes de los Departamentos de Guairá, Caaguazú, Paraguarí, Alto Paraná e Itapúa.¹³

Cuadro N° 1.6.5
Administración Central – Ejecución por Clasificación Funcional
(En miles de millones de Guaraníes)

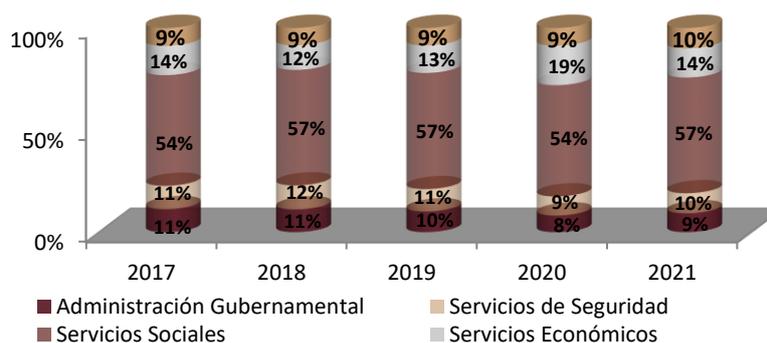
Función	2017	2018	2019	2020	2021
Administración Gubernamental	4.083	4.227	4.331	4.257	4.593
Servicios de Seguridad	4.143	4.463	4.679	4.899	4.895
Servicios Sociales	19.682	21.498	24.329	28.537	28.231
Servicios Económicos	5.172	4.555	5.737	10.088	7.059
Servicios de la Deuda	3.203	3.245	3.678	4.576	5.019
Servicios de Regulación y Control	28	39	61	88	127
Total	36.311	38.027	42.816	52.444	49.924

Observación: Incluye Transferencias Consolidables.

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

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 1.6.5 permite observar que el gasto social, desde la Administración Central, al cierre del Ejercicio Fiscal 2021 fue de G. 28,2 billones.

Gráfico N° 1.6.7
Administración Central - Ejecución por Clasificación Funcional
(En porcentaje)



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

¹³ Datos extraídos del Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria y Balance Anual de Gestión Pública del Ejercicio Fiscal 2021.

Asimismo, se puede apreciar que en la ejecución del Ejercicio Fiscal 2021, se priorizaron los Servicios Sociales con el 57% con respecto al total del presupuesto ejecutado en la Administración Central, seguido de Servicios Económicos (14%), Servicios de Seguridad (10%), Servicios de la Deuda (10%) y Administración Gubernamental (9%).

Del total de la ejecución correspondiente a Servicios Sociales, el 31% fue a Educación, 29% a Salud, 19% a Promoción y Acción Social, 16% a Seguridad Social y 4% a Otros. En cuanto al financiamiento de la Inversión Social, el 59% fue con recursos del Tesoro Público, en tanto que el 29% fue cubierto con Recursos Institucionales y el 12% restante con Recursos del Crédito Público.

1.7 Situación de la Deuda del Sector Público

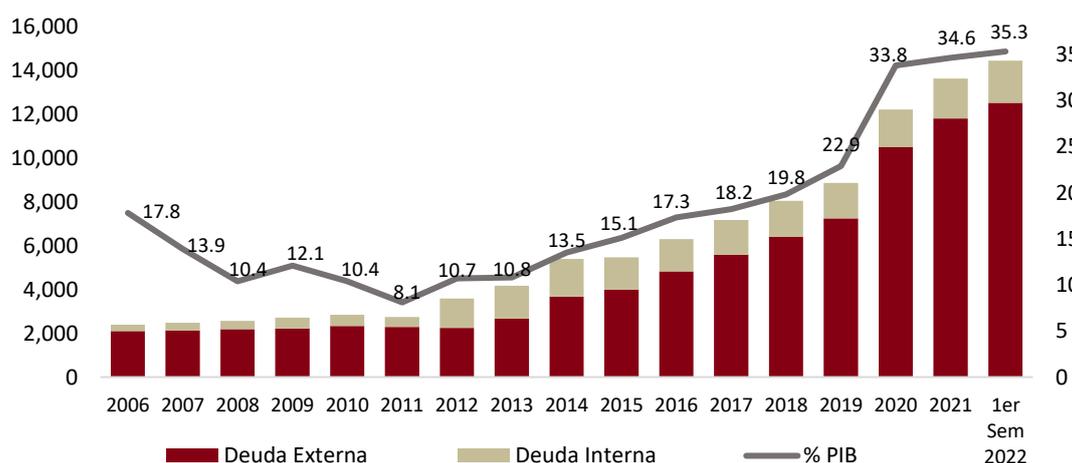
1.7.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal 2022, el saldo de la deuda pública asciende a USD 14.450,3 millones, lo que representa el 35,3% del Producto Interno Bruto de nuestro país.

Entre el 31 de diciembre de 2021 y el 30 de junio del presente año, el endeudamiento bruto del sector público aumentó en un monto de USD 819 millones aproximadamente, lo que representa un incremento del ratio Deuda Pública/PIB de 0,7 puntos porcentuales.

La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en USD 410,0 millones, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de USD 5.856,4 millones a finales del año 2021 a 6.071,2 millones al 30 de junio de 2022, lo que representa un aumento de USD 214,8 millones. La deuda interna a junio del 2022 alcanzó un valor de USD 1.932,5 millones.

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



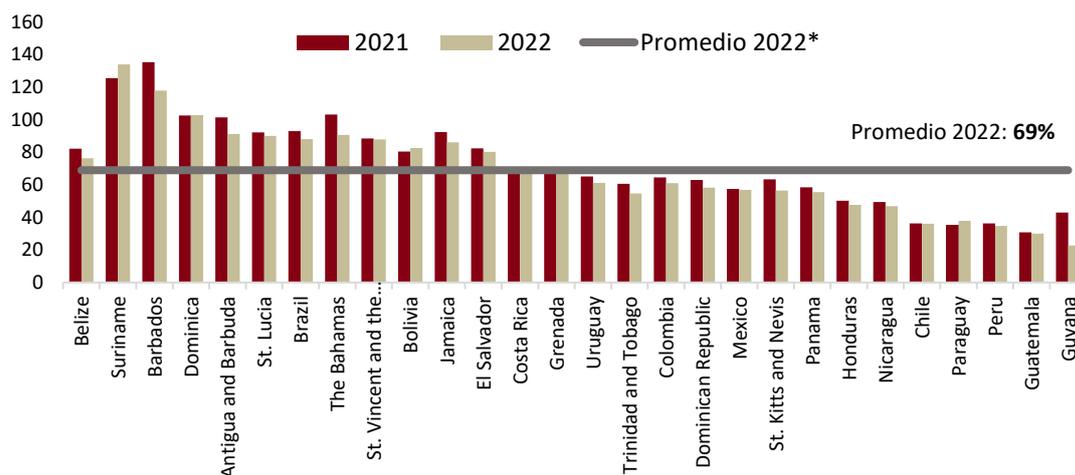
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

Si bien la deuda pública de Paraguay ha tenido un aumento importante en el año 2020 como resultado de las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias de la propagación del COVID-19, cuyo objetivo fue minimizar los efectos sanitarios, económicos y sociales del mismo, adoptando medidas excepcionales que permitieron al Estado brindar herramientas presupuestarias para contrarrestar los

impactos negativos e impulsar la recuperación económica. Sin embargo, en el marco del Plan de Convergencia Fiscal de mediano plazo, el incremento del nivel de Deuda Pública ha disminuido su ritmo de crecimiento, convergiendo al ritmo de crecimiento prepandemia.

A pesar de la coyuntura económica adversa y del aumento del endeudamiento en todos los países de LATAM, Paraguay logró mantenerse como uno de los países con menor nivel de endeudamiento, incluso por debajo de la mitad del promedio.

Gráfico N° 1.7.1.2
Saldo de la Deuda Pública Total de Paraguay y países de LATAM.
(En porcentaje del PIB)



* Los datos correspondientes al 2022 son estimaciones.

Fuente: WEO, Octubre 2022 y Ministerio de Hacienda.

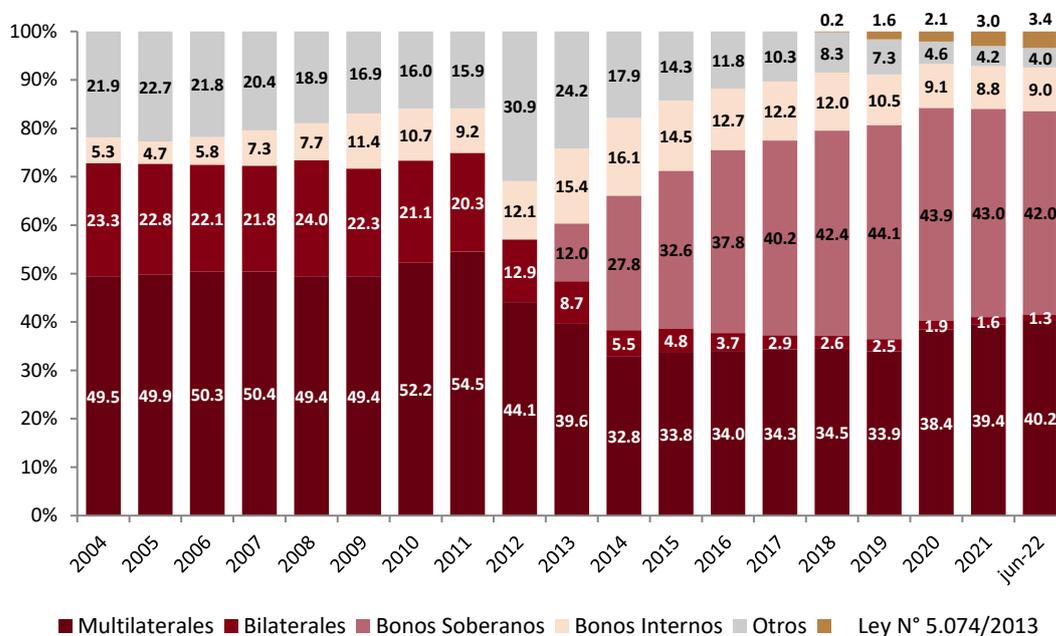
El endeudamiento público de Paraguay ha estado tradicionalmente concentrado en operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales como: BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA, entre otros, y por créditos negociados bilateralmente. Con anterioridad al año 2012, los acreedores multilaterales y bilaterales representaban prácticamente las tres cuartas partes de la deuda pública total. No obstante, durante los últimos años, se observa una continua disminución en la proporción de este tipo de acreedores, diversificando los distintos tipos de instrumentos del endeudamiento público.

Sin embargo, la participación relativa de los préstamos bilaterales y multilaterales ha vuelto a aumentar desde el 2020 a raíz del apoyo de los Organismos Financieros Internacionales a través del financiamiento de proyectos y programas estratégicos para hacer frente a los embates causados por la pandemia del COVID-19. Además, en el contexto del aumento de los costos financieros en los mercados internacionales, la estrategia del Gobierno se ha concentrado en optar por las condiciones financieras más accesibles a través de la contratación de estos empréstitos. La diversificación de las fuentes de financiamiento constituye uno de los rasgos más relevantes de la evolución del endeudamiento público ocurrida durante los últimos tiempos.

La disponibilidad de financiamiento proveniente de organismos multilaterales se materializa en la suscripción de acuerdos de cooperación financiera con el gobierno paraguayo. Los programas de cooperación acordados con los organismos multilaterales que operan en la región ofrecen un volumen de recursos superior al disponible en periodos anteriores, pero que resultan claramente insuficientes para enfrentar el esfuerzo financiero que necesita realizar Paraguay para fortalecer la inversión que asegure mejores niveles de crecimiento de la producción, por lo que necesariamente el financiamiento del

mercado de capitales conjuntamente con modalidades de financiamientos alternativos como, la Ley N° 5102/13 de las Asociaciones Público Privada, la Ley N° 5074/13 “Llave en Mano”, entre otros, irán adquiriendo progresivamente mayor relevancia en el marco de una política de responsabilidad fiscal y de sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico N° 1.7.1.3
Composición de la Deuda Pública según acreedores 2004 – 1er Semestre 2022
(Como porcentaje de la Deuda Pública Total)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

Por otra parte, la colocación de Bonos del Tesoro en el mercado internacional, iniciada en el año 2013, ha permitido diversificar las fuentes de financiamiento, bajar la tasa de interés promedio de los Bonos, así como extender los plazos de maduración, estableciendo valores referenciales para instrumentos de deuda del Paraguay en el mundo, lo cual ha ayudado al acceso de financiamiento a las empresas locales.

Además, este proceso de diversificación ha continuado desarrollándose con la adopción desde el 2018 de otros instrumentos de financiamiento tales como los Proyectos de Infraestructura ejecutados tanto bajo la modalidad de las Alianzas Público-Privadas como bajo la modalidad de “Llave en Mano” en la Ley N° 5.074/13.

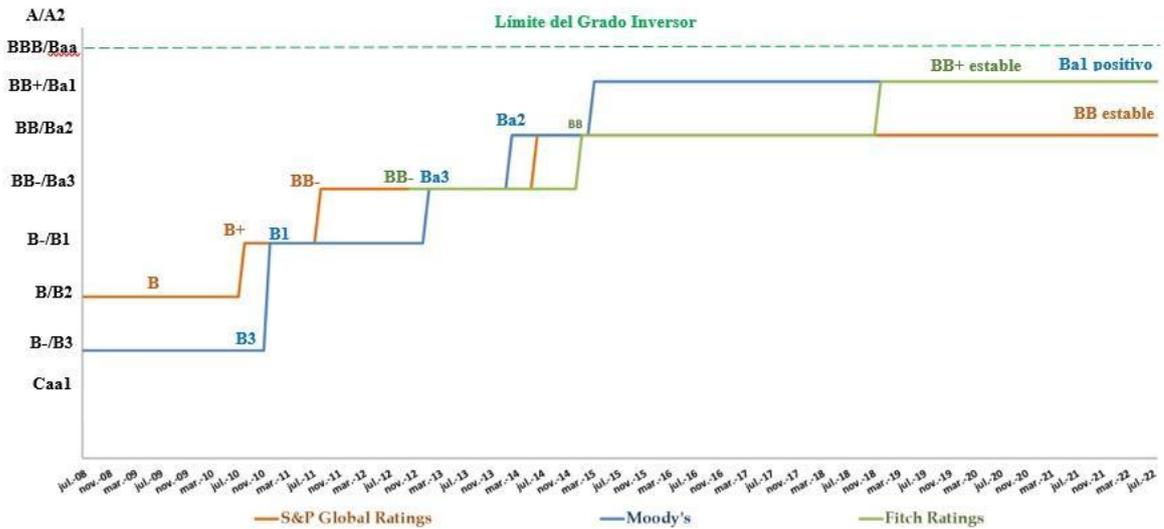
Al mes de junio de 2022, la proporción de Bonos del Tesoro emitidos en el mercado doméstico e internacional representa el 51,1% del total de la deuda pública de Paraguay, los préstamos multilaterales y bilaterales el 41,5% y los Proyectos Llave en Mano el 3,4%.

1.7.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay

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

Gráfico N° 1.7.2.1

Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings (2022).

A pesar de tres años complejos marcados por la Pandemia del COVID-19 y la sequía en el Cono Sur entre los años 2019 y 2022, Paraguay ha logrado mantener su calificación crediticia con las calificadoras (S&P: BB, Moody's: Ba1 y Fitch: BB+). Incluso ante la incertidumbre a nivel mundial, en cuyo contexto muchos países de la región han sufrido reducciones en sus calificaciones y perspectivas respectivamente, Paraguay es uno de los pocos países que no ha visto afectado su rating crediticio. De hecho, en julio de 2022 ha recibido por parte de Moody's un cambio en la perspectiva económica pasando de estable a positiva.

En mayo del 2022, la agencia S&P decidió mantener la calificación crediticia del Paraguay (BB) y su perspectiva estable, sustentada en la estabilidad macroeconómica y la prudencia fiscal de larga data del país, que ha ayudado a mitigar el impacto de las condiciones climáticas sobre el crecimiento. La perspectiva estable refleja que las expectativas de crecimiento económico para los próximos años siguen siendo fuertes. A pesar de los daños causados por la reciente sequía y la pandemia, se resalta el compromiso del gobierno con la convergencia fiscal para limitar su impacto. El reporte de la citada agencia calificadora enfatiza que las instituciones del gobierno del país han madurado paulatinamente en los últimos años, con mayor previsibilidad y continuidad en las políticas económicas a través de los cambios en la administración.

En julio de 2022, Moody's en su revisión menciona que Paraguay es uno de los pocos países que mantuvo su rating crediticio y ahora recibió un cambio en la perspectiva económica pasando de estable a positiva. La perspectiva positiva refleja un historial de crecimiento sólido y una política fiscal prudente demostrada por indicadores de deuda que se comparan favorablemente con los soberanos con calificación Baa. La perspectiva también tiene en cuenta las reformas estructurales y fiscales que respaldarán la fortaleza institucional y la gobernabilidad. El reporte de Moody's menciona entre las fortalezas del país la baja carga de la deuda pública en términos absolutos y relativos; el mayor crecimiento del PIB que el de sus pares, el potencial de diversificación económica y el historial de cumplimiento de metas establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Cuadro N° 1.7.2.1**Últimas calificaciones de riesgo soberano de Paraguay**

PARAGUAY - CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO		
MES	AGENCIA	CAMBIO DE CALIFICACIÓN
feb-14	Moody's	De: Ba3 a Ba2
jun-14	Standard & Poor's	De: BB- a BB
ene-15	Fitch Rating	De: BB- a BB
mar-15	Moody's	De: Ba2 a Ba1
ene-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-16	Standard & Poor's	De: BB a BB
jun-16	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-17	Standard & Poor's	De: BB a BB
jun-17	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-17	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-18	Standard & Poor's	De: BB a BB
jun-18	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-18	Fitch Rating	De: BB a BB+
jun-19	Moody's	De: Ba1 a Ba1
jun-19	Standard & Poor's	De: BB a BB
dic-19	Fitch Rating	De: BB+ a BB+
may-20	Standard & Poor's	De: BB a BB
jun-20	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-20	Fitch Rating	De: BB+ a BB+
may-21	Standard & Poor's	De: BB a BB
Jul-21	Moody's	De: Ba1 a Ba1
Nov-21	Fitch Rating	De: BB+ a BB+
May-22	Standard & Poor's	De: BB a BB
Jul-22	Moody's	De: Ba1 a Ba1

Fuente: Standard & Poor's, Moody's y Fitch Ratings (2022).

1.7.3 Estructura de la Deuda

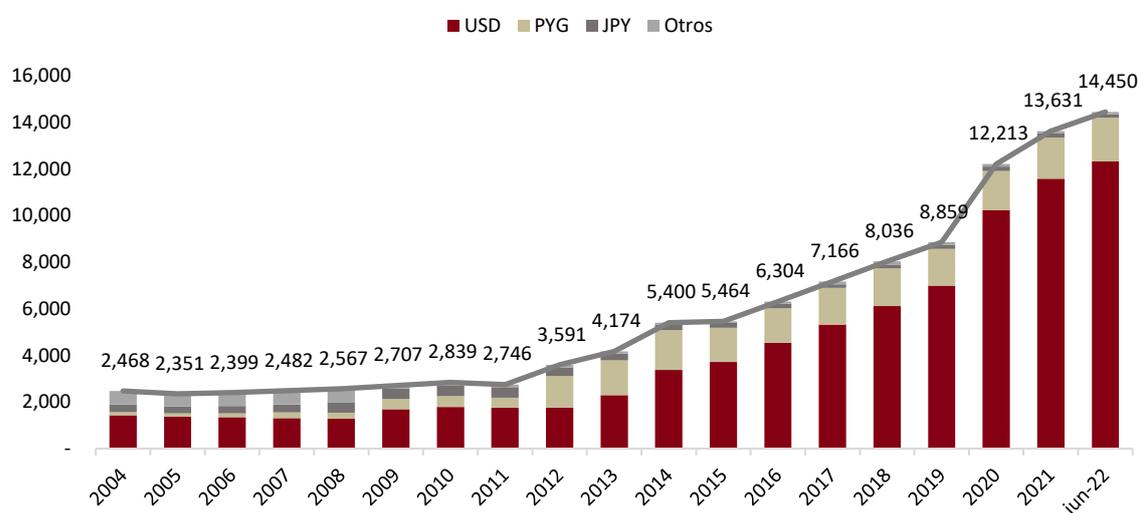
La composición por monedas del endeudamiento de Paraguay presenta una mayor proporción de deuda denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares americanos. A junio de 2022, el 87% del endeudamiento público paraguayo se encontraba denominado en moneda extranjera, correspondiendo el 85,3% a dólares americanos.

Sin embargo, la participación relativa de la deuda en moneda nacional ha ido aumentando en el transcurso de la última década. En 2004, la participación de la deuda pública emitida en guaraníes alcanzaba a representar tan solo el 5,2% de la deuda pública total. El incremento registrado en la proporción de la deuda pública denominada en moneda nacional se ha intensificado a partir de 2012 y se encuentra directamente relacionado con el fomento del desarrollo del mercado doméstico de capitales. A junio 2022, la deuda denominada en moneda nacional representa el 13%.

Gráfico N° 1.7.3.1

Deuda pública según moneda de denominación 2004 – 1er Semestre 2022

(En millones de Dólares)

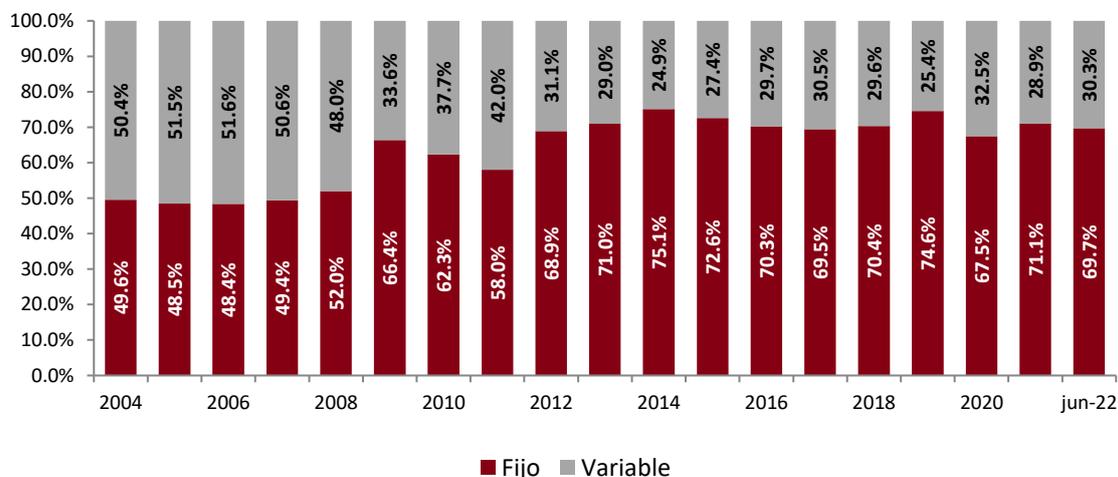


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

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

Dado estos ingresos, gran proporción del endeudamiento público de Paraguay tiene una sólida protección a riesgos relevantes ante eventuales variaciones del alza de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, 69,7% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés se ha reducido en el transcurso de la última década. En 2004, casi la mitad del endeudamiento público correspondía a operaciones de crédito a tasas de interés variables.

Gráfico N° 1.7.3.2
Deuda pública según tasa de interés 2004 – 1^{er} Semestre 2022
 (En porcentaje)



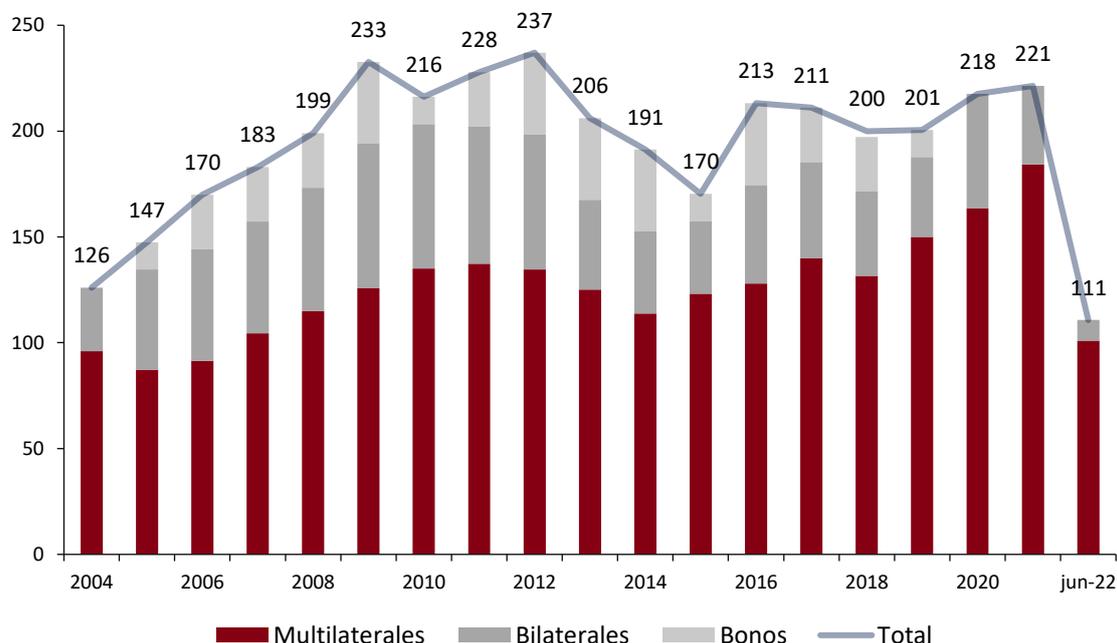
Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

El riesgo de refinanciamiento (*roll-over*) de la deuda pública de Paraguay (externa e interna) no ha constituido una vulnerabilidad para la política fiscal ni para la política de endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. Desde el año 2010 hasta la actualidad, el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los USD 323 millones.

1.7.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública

Prácticamente, en su mayor proporción, el perfil de amortización de la deuda pública externa de Paraguay en los últimos años corresponde a créditos concedidos por organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales, así como la de los bonos soberanos adicionando, desde el año 2019, proyectos bajo la modalidad “Llave en Mano”. Las características del relacionamiento con estos tipos de acreedores suelen prever, de forma explícita o implícita, que los riesgos de refinanciamiento no tengan excesiva significación. Las estrategias de cooperación de las principales instituciones financieras multilaterales que otorgan créditos al Estado contemplan que los recursos desembolsados anualmente sean iguales o superiores a los necesarios para cubrir las obligaciones correspondientes a amortizaciones por créditos concedidos en el pasado. Los flujos financieros positivos (o neutros) con estas instituciones suelen establecerse al acordar los lineamientos de la estrategia de cooperación del país con estos organismos al inicio de cada Administración. En el siguiente gráfico se expone el perfil de amortizaciones de la deuda pública del Paraguay durante el periodo 2004-2022.

Gráfico N° 1.7.4.1
Amortizaciones de Deuda Pública Externa 2004 – 2022
(En millones de Dólares)



Fuente: SIGADE 6.1 (DPE-DGCDP).

Al cierre del año 2021, la vigencia promedio de la deuda externa de Paraguay fue de 12,6 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con vencimientos en 2023, 2026, 2027, 2031, 2033, 2044, 2048 y 2050 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay. Los mismos se encuentran considerados dentro de acciones previstas en la Ley N° 6.638/20 “Que modifica y amplía la ley N° 5.097/2013 “Que dispone Medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el Régimen de Cuenta Única y de los Títulos de Deuda del Tesoro Público”, y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la Deuda Pública”, con el fin de mejorar el perfil de vencimientos y evitar los riesgos de refinanciamiento.

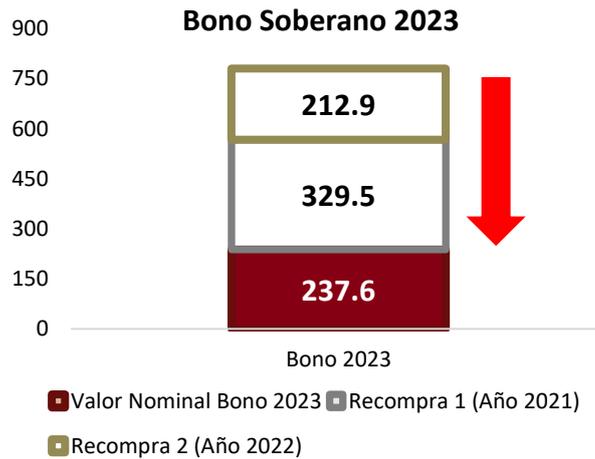
En este sentido, con el fin de velar por una correcta gestión del endeudamiento público, en enero del 2021, Paraguay llevó a cabo su primera operación de administración de pasivos. La operación consistió en la emisión de un Bono con vencimiento a 11,5 años a una tasa de 2,739% por un monto de USD 600 millones y la Reapertura del Bono con vencimiento en el 2050 por un monto de USD 225,86 millones. A partir de esto, la operación bursátil realizada incluyó la primera operación de manejo de pasivos de la República, la cual consistió en recomprar USD 329,5 millones del bono con vencimiento en 2023 de tal manera a administrar el vencimiento de dicho bono y distribuirlo a futuro y, de esta manera, se contribuyó al logro del objetivo de mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública. Tal es así que el valor nominal del Bono 2023 al cierre de la operación fue de USD 450,5 millones.

Posteriormente, en el mes de enero del año 2022, se llevó a cabo la segunda operación de Administración de Pasivos. La transacción consistió en la emisión de un Bono Soberano con vencimiento en el año 2033 por un monto de USD 500,6 millones, el cual estuvo compuesto de dos tramos: i) USD 199,4 millones como parte del financiamiento externo para el ejercicio fiscal 2022, según lo establecido en Ley N° 6.873/22 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2022” y; ii) USD 301,2 millones correspondientes a la recompra e intercambio de partes del Bono Soberano con vencimiento en

el año 2023 y del Bono Soberano con vencimiento en el año 2026, en el marco de las Leyes N° 6.638/2020 y N° 5.097/2013.

Con respecto al Bono 2023, se logró la recompra por un total de USD 212,904 millones del bono. De esta manera, pudo concretarse que el valor nominal del mismo, que a diciembre de 2021 era de USD 450,494 millones, pasara a totalizar USD 237,590 millones. Este monto remante debe ser pagado a su vencimiento en enero del 2023.

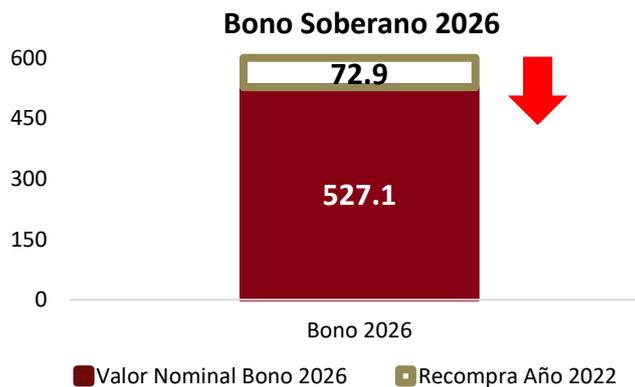
Gráfico N° 1.7.4.2
Valor Nominal del Bono 2023
(En millones de Dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, el Bono con maduración en 2026, cuyo valor al mes de diciembre de 2021 era de USD 600 millones, quedó reducido a USD 527,125 millones luego de la recompra por un monto total de USD 72,875 millones.

Gráfico N° 1.7.4.3
Valor Nominal del Bono 2026
(En millones de dólares)

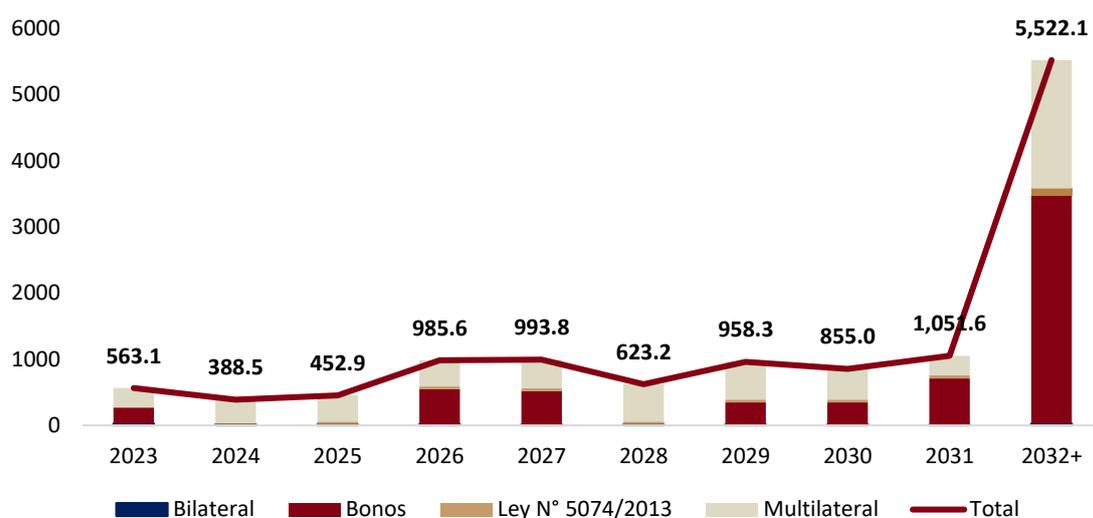


Fuente: Ministerio de Hacienda.

De esta manera, a través de estas operaciones, se pudo reducir la concentración del vencimiento de los bonos con fecha 2023 y 2026, distribuyéndola a futuro, contribuyendo así al objetivo de mejorar el perfil de vencimiento de la deuda pública.

De acuerdo con lo mencionado, la estrategia más adecuada para mantener el riesgo de *roll-over* en niveles moderados como ha ocurrido hasta el presente, implica seguir concretando en el futuro operaciones de administración de deuda que permitan distribuir los montos de amortización de manera más uniforme a lo largo del tiempo. De hecho, existe la necesidad de avanzar en el objetivo de suavizar el perfil de vencimientos de la deuda pública externa, a través de una gestión eficaz y prudente para seguir abordando estos temas como lineamientos estratégicos de la política de endeudamiento de Paraguay para los próximos años.

Gráfico N° 1.7.4.4
Calendario de amortizaciones de la deuda pública externa
 (En millones de Dólares)



Nota: Los datos corresponden a los vencimientos del stock de deuda con corte al mes de junio.

Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

La emisión de títulos del Tesoro Público en guaraníes ha contribuido a diversificar el riesgo de monedas del endeudamiento público y ha permitido la expansión del mercado interno. La estrategia de endeudamiento en el mercado interno debe apuntar a extender de manera progresiva los plazos de las colocaciones de Títulos del Tesoro. Al cierre del año 2021, la deuda pública interna tenía una duración promedio de 7,6 años. Los títulos en moneda nacional han sido emitidos a plazos de entre 7, 10, 15 y 20 años y circulan en el mercado en la actualidad. Es importante resaltar que, a finales del 2018, Paraguay logró la emisión del primer instrumento de largo plazo, siendo este a 10 años a una tasa del 7,9%. Igualmente, en el año 2020, el Tesoro ha logrado innovar en el mercado interno, concretando la emisión primaria de los bonos a 15 y 20 años de plazo a una tasa de 9,5% y 9,9% respectivamente, lo cual contribuyó a la profundización y fortalecimiento del mercado local.

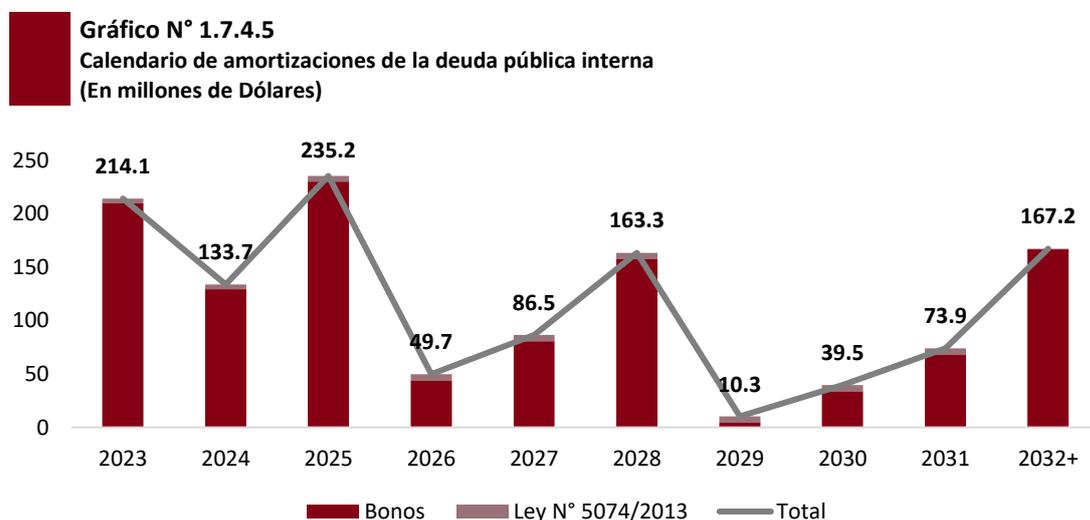
En el año 2021 se había dado el mayor volumen de colocación de títulos en moneda local totalizando G. 1.628,5 billones, en el marco del financiamiento de programas del gobierno diseñados contemplando la coyuntura sanitaria acontecida y con el objetivo de paliar los efectos económicos y sociales a través de la obtención de estos recursos, y las excelentes condiciones financieras que se presentaron para el país.

En el corriente ejercicio fiscal se ha experimentado un escenario incierto en términos de tasas de interés a nivel mundial, así como tendencias al alza en las tasas de inflación local, resultando en incrementos en las tasas de las Letras de Regulación Monetaria (LRM), debido a la Política Monetaria de carácter restrictiva implementada por el Banco Central en busca del control de la presión inflacionaria. Esto ha afectado al mercado local produciendo un fuerte impacto en las condiciones de obtención de

financiamiento a través de emisión de Bonos del Tesoro, realizándose una adjudicación parcial de los montos licitados en las distintas subastas debido al requerimiento de adjudicar a precios que significan un costo mayor para el Estado y a las altas tasas de interés demandadas por el mercado financiero.

En ese sentido, velando por la obtención de recursos requeridos para el ejercicio fiscal 2022, el cumplimiento de las regulaciones enmarcadas en la Ley de Responsabilidad Fiscal y la preservación del perfil del servicio y vencimiento de la deuda pública, se evidenció la necesidad de modificar las fuentes de financiamiento, por lo cual, el volumen de emisiones de bonos en el mercado local se ha reducido en el año 2022 y se ha realizado una propuesta de reasignación de fuentes de financiamiento reemplazando la emisión de Títulos del Tesoro por la contratación de préstamos con organismos multilaterales, los cuales han puesto a disposición del país opciones con condiciones financieras más favorables que las disponibles actualmente en el mercado bursátil.

Al primer semestre del año 2022, el stock de bonos del tesoro en circulación en el mercado local era equivalente a USD 1.306,3 millones, lo que representa el 9,0% de la deuda pública y el 3,2% del Producto Bruto Interno.



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

Con las emisiones en el mercado interno a largo plazo (10, 15 y 20 años) se ha logrado obtener una extensión similar al plazo mínimo con el que cuenta las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales (10 años) y por ende con ello se ha logrado mejorar la madurez promedio de la deuda en el mercado interno.

1.7.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

En el transcurso de los años se observaron transformaciones importantes en la estructura del endeudamiento público. Por ejemplo, entre los años 2013 y 2020, el endeudamiento con acreedores institucionales (organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales) perdió participación dentro de la cartera de deuda del Estado. Sin embargo, como fuera mencionado anteriormente, con la pandemia del COVID-19 y la coyuntura de aumentos de tasas de interés a nivel internacional en lo que va del 2022, el gobierno ha acudido nuevamente a la contratación de empréstitos otorgados por estos acreedores institucionales, a condiciones financieras más favorables que las verificadas en los mercados internacionales, preservando así el servicio de la deuda pública.

Además, conforme se vayan expandiendo las necesidades de financiamiento, será necesario que Paraguay sostenga los niveles de inversión que aseguren la continuidad del crecimiento económico a tasas similares a las registradas en los años recientes. El financiamiento de mercado (externo e interno) juntamente con las modalidades de financiamientos alternativos, como las financiaciones a través de Alianzas Público-Privadas, la de la Ley 5.074/2013 modalidad “Llave en Mano” y las concesiones, irán ganando cada vez mayor participación. Éstas van abriendo camino a la diversificación del financiamiento dentro de la cartera del Estado.

Al primer semestre del 2022, el saldo de la deuda bajo la modalidad “Llave en Mano” fue de USD 496,2 millones, equivalente al 1,2% del PIB, de los cuales USD 43,5 millones corresponden al Proyecto “DISEÑO Y CONSTRUCCION PAVIMENTACION DE LA RUTA SAN CRISTOBAL – NARANJAL – EMPALME RUTA 6, USD 443,5 millones corresponden al Proyecto “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAVIMENTACIÓN ASFÁLTICA DE LA RUTA LOMA PLATA – CARMELO PERALTA (CORREDOR BIOCEÁNICO)” y USD 9,2 millones corresponden al Proyecto “DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA COSTANERA SUR”.

Durante los últimos años se ha podido acumular experiencia en lo que refiere al manejo de los mercados internacionales, sus prácticas más comunes y aquellas orientadas a la mitigación de riesgos. Todo esto fue posible a través de la Ley N° 6.638/20 “Que modifica y amplía la Ley N° 5.097/2013 “que dispone medidas de modernización de la administración financiera del estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público”, y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública”, como herramienta legal que faculta a la República la realización de operaciones de administración de pasivos que contribuyan a mejorar el perfil de vencimientos de la deuda pública. Con esto, la Administración fortalece la capacidad de gestionar eficientemente la deuda y tanto la ciudadanía en general, como quienes tengan interés en los títulos de Deuda del Tesoro Público, podrán contar con mayor seguridad jurídica.

Estas operaciones de administración de la deuda pública son realizadas con el objetivo de mantener una gestión prudente y contribuir al mejoramiento del perfil de la deuda pública, las cuales podrán conllevar la modificación de los plazos de vencimiento de la deuda u otros elementos afines. A este efecto, podrán realizarse todas aquellas operaciones generalmente aceptadas o empleadas en la práctica internacional para la administración de la deuda pública, incluyendo, sin limitación, operaciones de rescate, recompra, intercambio, canje, renegociación, conversión, sustitución, reestructuración, operaciones para mitigar riesgos de fluctuación de monedas extranjeras así como para mitigar riesgos relacionados a tasas de interés y todas aquellas operaciones de similar naturaleza vinculadas con los Títulos de Deuda del Tesoro Público.

Con esta Ley, se prevé continuar realizando prácticas de administración de pasivos en los próximos años, con el fin de mejorar y suavizar el perfil de la deuda pública, a través de la extensión de la vida promedio de la deuda, la cual permite no tener acumulación de compromisos en el corto plazo y un aumento de la proporción de deuda a tasa fija conveniente, lo que da lugar a una mayor previsibilidad sobre los pagos a realizar.

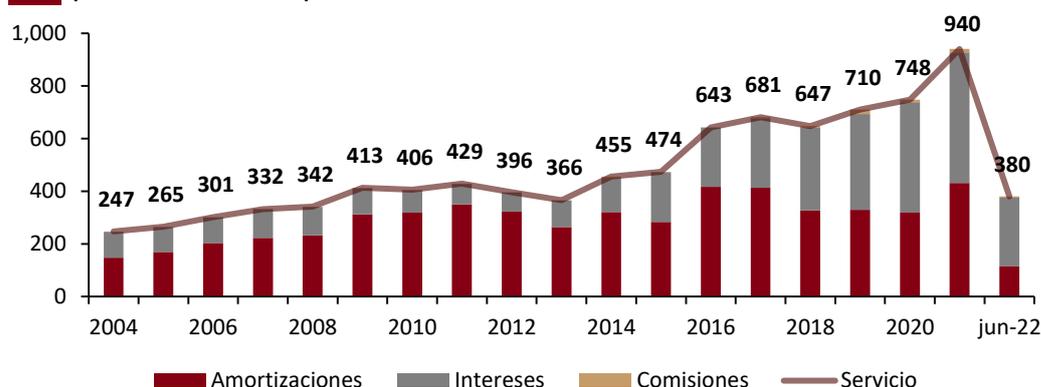
Además, de manera a asegurar el fortalecimiento del marco fiscal de mediano plazo, se propone rediseñar la actual Ley de Responsabilidad Fiscal, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y observancia. Una de las medidas consideradas dentro del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal presentado al Congreso Nacional en diciembre 2020, incluye medidas que establecen, entre otros aspectos, que la deuda del Sector Público con Garantía del Tesoro Nacional a mediano plazo no podrá exceder el límite máximo del 40% (cuarenta por ciento) del Producto Interno Bruto, con la posibilidad de que este límite pueda incrementarse temporalmente cuando se active alguna excepción estipulada en la reglamentación.

Sin lugar a duda esta nueva propuesta busca asegurar la estabilidad, sostenibilidad y previsibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, así como la sostenibilidad de la deuda pública, teniendo como meta resultados fiscales que no causen efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica.

1.7.6 Servicio de la Deuda Pública

Al primer semestre del 2022, la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban el 0,8% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,1% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 0,9% del PIB y aumentó 12% con respecto al primer semestre de 2021.

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

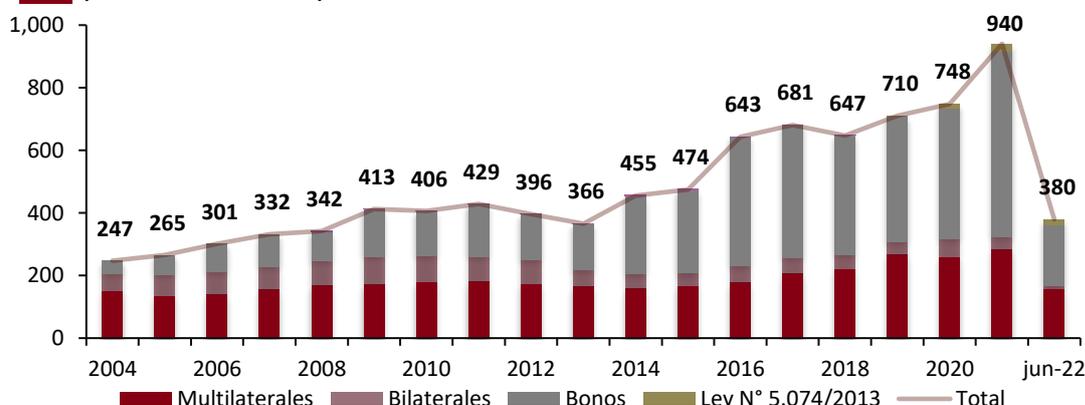


Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

A pesar de que con las emisiones soberanas se observa un aumento de los intereses en el servicio de la deuda pública, la tasa de interés promedio es baja y la duración de la deuda es similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. Al primer semestre del 2022, los pagos de intereses representaron el 68,3% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central, al primer semestre del 2022, representó el 11,3% del total de los ingresos de la Administración Central.

Gráfico N° 1.7.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
(En millones de Dólares)



Fuente: SIGADE 6.0 (DPE-DGCDP).

1.7.7 Emisión de Bonos Soberanos

El 25 de enero de 2013, Paraguay logró con éxito su primera colocación de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión de títulos públicos en los mercados externos fue autorizada por el Congreso Nacional en el marco de la aprobación de la Ley N° 4.848/12 del Presupuesto General de la Nación 2013. La demanda del mercado resultó ser 11 veces superior a la oferta de títulos presentada por el Ministerio de Hacienda y los compradores fueron inversionistas extranjeros que presentaron propuestas de adquisición por un monto superior a los USD 3.500 millones.

El monto de la emisión alcanzó los USD 500 millones a una tasa de interés de 4,625%, siendo ésta la tasa más baja de la historia de los mercados financieros internacionales correspondiente a una primera emisión de un Bono Soberano. El plazo de la colocación fue de 10 años con vencimiento del principal en el año 2023 y con pagos de interés semestrales. Además, en el año 2015 se realizó una reapertura de este bono por un monto de USD 280 millones, el cual posee las mismas condiciones financieras, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2013. La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 4,15%. Los términos de precios finales se comparan con un rendimiento de 4,625% (47,5 pbs más) y un *spread* T de 275 pbs, 53 pbs más que lo alcanzado cuando se emitieron los Bonos 2023, en enero de 2013. El plazo de la colocación fue por el plazo remanente, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2023 por un valor total de USD 780 millones.

El 4 de agosto de 2014 se realizó la segunda emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014 y el monto de la colocación fue ampliado con la aprobación de la Ley N° 5.251/14. La demanda del mercado en esta oportunidad fue casi 5 veces mayor a la oferta inicial presentada por el Ministerio de Hacienda. La fuerte demanda contribuyó a que la tasa de interés de la transacción fuera del 6,10% y que el monto ofertado se incrementara hasta alcanzar los USD 1.000 millones. El plazo de la colocación fue de 30 años, por lo que el vencimiento de este bono soberano ocurrirá en 2044.

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

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

En marzo del año 2018 se realizó la quinta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018, Ley N° 6.026/18. El monto de la emisión fue de USD 530 millones, el plazo de la colocación fue de 30 años a una tasa del 5,6%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda

pendiente de acuerdo con la Ley de Presupuesto. Se destaca que la emisión del 2018 obtuvo una reducción de 50 pbs con relación al primer bono emitido a 30 años en el año 2014.

El 4 de febrero de 2019 se realizó la sexta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 Ley N° 6.258/19. El monto de la emisión fue de USD 500 millones, el plazo de la colocación fue de 31 años a una tasa del 5,4%. En dicha emisión, se observó una mejora de manera consecutiva en las condiciones financieras de instrumentos a largo plazo siendo la reducción en 20 pbs respecto a la emisión del 2018.

Desde su emisión, se han realizado dos reaperturas de este bono. La primera, el 21 de enero de 2020 por un monto de USD 450 millones, autorizada por el Congreso Nacional al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2020, Ley N° 6.469/20, a las mismas condiciones de emisión originales del título, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2019, al 4,45%. La segunda tuvo lugar el 20 de enero de 2021 y fue autorizada por la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2021, Ley N° 6.672/21 y por la Ley N° 6.638/20 “Que modifica a la Ley N° 5.097/13 que dispone medidas de modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público”. Dicha reapertura se realizó bajo las mismas condiciones de la emisión original del título, aunque, nuevamente, a un nivel de rendimiento menor que la original, de tan solo 4,089%.

El 23 de abril de 2020 se realizó la séptima emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, emisión autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley N° 6.524/20 que dictamina Estado de Emergencia Sanitaria en la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de Salud (OMS) a causa del COVID-19. El monto de la emisión fue de USD 1.000 millones, el plazo de la colocación fue de 10,5 años a una tasa del 5,4%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a apoyar al sistema de salud, así como para financiar las medidas económicas y sociales que buscaban atenuar el efecto negativo de la pandemia sobre el bienestar general de la población.

El 20 de enero de 2021 tuvo lugar la octava emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, la misma fue autorizada por la Ley PGN 2021 (Ley N° 6.672/21). El monto de esta emisión fue de USD 600 millones y el plazo de colocación fue de 11,5 años a una tasa de solo 2,739%, la más baja a la que el país pudo acceder en toda su historia para plazos comparables. De esta emisión se destaca, en primer lugar, la demanda recibida por parte de los inversionistas que fue 6 veces mayor a la oferta inicial presentada por el Ministerio de Hacienda y, en segundo lugar, la gran mejora en las condiciones financieras de instrumentos a largo plazo, representada por una reducción de 265 pbs en comparación a la emisión anterior del año 2020.

Es de destacar, además, que en esta misma fecha se realizó la primera operación de Administración de Pasivos, autorizada por la Ley N° 6.638/20 “Que modifica a la Ley N° 5.097/2013 que dispone medidas de modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del tesoro público”. Dicha operación fue realizada con el fin de rescate del bono soberano, correspondiente a la emisión con fecha de vencimiento en el año 2023, por un valor USD 329,5 millones, dejando en la colocación original un saldo de USD 450,5 millones a la fecha.

El 20 de enero del 2022 se realizó la novena emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional, la misma fue autorizada por la Ley N° 6.672/21 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2022”. El monto de la emisión fue de USD 500,6 millones a un plazo de colocación de 10,5 años y una tasa cupón de 3,849%, la cual constituye la segunda más baja a la que el país pudo acceder. Es de destacar que en esta emisión la demanda por parte de los inversionistas fue de 10 veces mayor a la

oferta inicial, permitiendo cotizar la transacción con un *NIC (New Issue Concession)* de 10 pbs, el más bajo alcanzado por un soberano en lo que va del 2022.

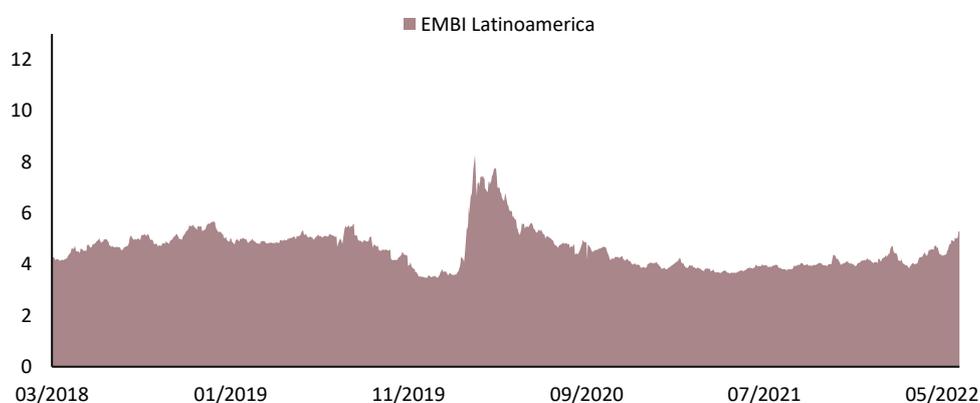
Además, la operación incluyó la realización de la segunda operación de administración de pasivos del Paraguay, en el marco de la Ley N° 6.638/20 de Administración de Pasivos. Con ella, se realizó la recompra anticipada de parte del monto remanente de los Bonos 2023 por un total de USD 221,4 millones y de parte de los Bonos con vencimiento en el 2026, por un total de USD 79,8 millones. Los montos remanentes de los Bonos 2023 y 2026 son de USD 237,6 millones y USD 527,1 millones, respectivamente.

Por otra parte, resulta importante analizar la evolución del indicador de riesgo país, puesto que el mismo muestra la probabilidad que tiene un país emergente de incumplir con el pago del capital o intereses de su deuda externa. Es por ello que a medida que el riesgo país aumenta también crece el riesgo de que el país no honre sus obligaciones.

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

A pesar de la coyuntura económica adversa a nivel internacional, Paraguay sigue manteniéndose como uno de los países más confiables para la inversión en la región, manteniendo un indicador de riesgo muy por debajo del EMBI registrado de Latinoamérica.

Gráfico N° 1.7.7.1
EMBI. Evolución del Riesgo País 2017 – Junio 2022
(En porcentaje)



Fuente: Bloomberg.

Las primas de riesgo país implícitas en las tasas de interés de las colocaciones se ubicaron en niveles similares a las que han obtenido otros emisores soberanos con mejores calificaciones que Paraguay. Las tasas de interés, al cierre del primer semestre del 2022, se situaron en 174 puntos básicos por encima de la referencia de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos (UST) para el bono emitido en el 2013, de 393 puntos básicos por encima para el emitido en el 2014 a 30 años de plazo, 249 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2016, 270 puntos básicos por encima para el bono emitido en 2017, 432 puntos básicos por encima para el bono emitido en 2018, 413 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2019, 317 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2020, 329 puntos básicos por encima para el bono emitido en enero de 2021, y finalmente 333 puntos básicos por encima para el bono emitido en enero de 2022.

El aumento en los *spreads* de los Bonos del Paraguay es explicado enteramente por la coyuntura internacional de aumento en la tasa de interés ante las presiones inflacionarias que experimenta el mundo en la actualidad, por lo que, al cierre del primer semestre del año 2022, el rendimiento del Bono 2023 se ha ubicado alrededor del 4,6%, el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 7,3%, el rendimiento del Bono 2026 se ha ubicado en torno al 5,5%, el del Bono 2027 se ubicó en torno al 5,7%, el rendimiento del Bono 2048 se situó alrededor del 7,5%, el del Bono 2050 se situó alrededor del 7,3%, el rendimiento del Bono 2031 se ubicó alrededor del 6,1%, el del Bono 2033 se ubicó en torno al 6% y finalmente el del bono 2033 emitido en enero del año actual se ubica en un 6,2%. En todos estos casos se observa un aumento acentuado de los rendimientos de los títulos del país principalmente en esta primera mitad del año 2022.

1.8 Situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público en Paraguay

1.8.1 Breve Descripción del Sistema

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) es la entidad previsional para trabajadores, jubilados y pensionados del sector público (Administración Pública, Docentes Universitarios, Magistrados Judiciales, Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Todos los trabajadores cotizantes de la Caja Fiscal aportan el 16% sobre el ingreso imponible, sin embargo, existen diferentes requisitos para el acceso a los beneficios de la jubilación. Por citar, los sectores de Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas no requieren de una edad mínima de jubilación/retiro, respectivamente, lo cual impone fuertes presiones al esquema solidario de la Caja.

Adicionalmente, se suma el impacto de dos tendencias que han afectado y seguirán afectando al sistema en los próximos años, en ausencia de reformas necesarias, por un lado, la jubilación masiva de docentes que han ingresado al sistema en los años 90 posterior a la reforma educativa, los cuales han comenzado a completar el requisito de años de aporte para la jubilación ordinaria; y, por otro lado, la baja relación de activos/pasivos principalmente para los sectores deficitarios, en el caso del Magisterio Nacional, la relación es de tan solo 2,4 activos por cada pasivo, mientras que en el caso de las Fuerzas Públicas, la relación llega a menos de 2 activos por cada pasivo (1,9, específicamente).

A continuación, se detallan los parámetros vigentes para la jubilación ordinaria:

Cuadro N° 1.8.1.1

Parámetros Vigentes para la Jubilación Ordinaria

Sector	Edad Mínima	Años de aporte	Tasa de sustitución	Base de Cálculo
Administración Central	62 años	20 años	47% + 2,7% por año adicional de aporte	Promedio 5 años
Magisterio Nacional ¹⁴	No Requiere	25 años	83%	Promedio 5 años ¹⁵
Magistrados Judiciales ¹⁶	50 años	24 años	94%	Último sueldo
Docentes Universitarios	No Requiere	25 años	83%	Promedio 5 años
Personal de enfermería y obstetricia	55 años	25 años	90%	Promedio 5 años
Médicos, odontólogos, bioquímicos, psicólogos	55 años	25 años	90% + 2% por año adicional de aporte	Promedio 3 años
Patrulla Caminera	No Requiere	15 años	55%	Equiparado al activo
Militares	No Requiere	15 años	50%	Equiparado al activo
Policía Nacional	No Requiere	10 años	30%	Equiparado al activo
Docentes de Educación inclusiva	No Requiere	20 años	87%	Promedio 2 años
Guardaparques	No Requiere	30 años	100%	No establece
Trabajadores con discapacidad	55 años	20 años	100%	Promedio 5 años

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.8.2 Situación del flujo financiero del Sistema

En los últimos años, el sistema de pensiones presenta un acelerado aumento del déficit global, explicado por el déficit de los sectores Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas. **Entre los años 2017-2021, el déficit total de estos sectores fue de USD 1.034 millones¹⁷, de los cuales USD 688 millones corresponden a las Fuerzas Públicas y USD 346 millones al Magisterio Nacional¹⁸.**

Al cierre del 2021, el déficit global de la Caja Fiscal fue de USD 167 millones¹⁹, de los cuales USD 30 millones corresponde al Programa Civil, financiado con los recursos excedentes de los sectores superavitarios (Administración Pública, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales); y, USD 137 millones del Programa No Civil, financiado con impuestos generales.

El flujo negativo que arrastra el Programa Contributivo Civil desde febrero del año 2020 fue provocado por el aumento acelerado del déficit del Magisterio Nacional (Docentes), que **registró un déficit de USD 94 millones, cubierto con el aporte de los demás sectores**. En referencia al presente año, **al cierre del mes de julio, la Caja Fiscal concentra un resultado negativo global de USD 85 millones²⁰**, de los cuales aproximadamente un 20% es cubierto con recursos provenientes de sectores superavitarios (Sector Civil) y USD 80 millones cubiertos con recursos del Tesoro (Fuerzas Públicas).

¹⁴ A las mujeres se les computa a partir de los 25 años de servicio, un año por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, no debiendo exceder a tres (Artículo 13° de la Ley N° 2.345/03 y Ley N° 3.613/09).

¹⁵ La Remuneración Base será el promedio de los últimos cinco años, salvo que en dicho período hubiera incrementos de turnos o horas cátedra, en cuyo caso dicha base será el promedio de los últimos diez años.

¹⁶ Recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia confirman que al Sector de Magistrados Judiciales le resulta aplicable el Decreto – Ley N° 23/54.

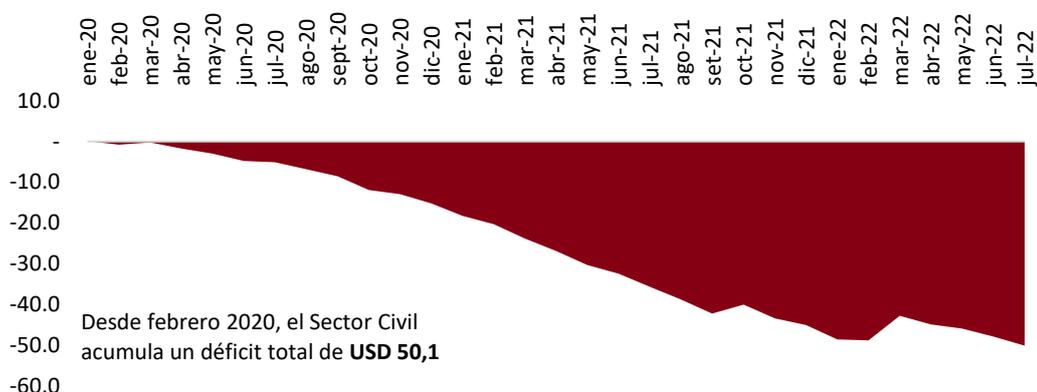
¹⁷ Tipo de Cambio promedio de cada año. Fuente: BCP

¹⁸ Solo en el 2020 el déficit de estos sectores fue de USD 225 millones

¹⁹ Tipo de Cambio promedio 2021: G. 6.774. Fuente: BCP

²⁰ Tipo de Cambio promedio enero-julio 2022: G 6.924. Fuente: BCP

Gráfico N° 1.8.2.1
Evolución del Déficit Acumulado del Sector Civil
(En millones de Dólares)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El cuadro 1.8.2.1 muestra el flujo acumulado de enero a julio de 2022. Se destacan los tres sectores deficitarios cuyas cotizaciones no son suficientes: **Magisterio Nacional (Docentes) con USD 63 millones, Policía Nacional con USD 37 millones y Fuerzas Armadas con USD 43 millones.**

Cuadro N° 1.8.2.1
Déficit/Superávit por sectores acumulado a julio 2022
(En millones de USD)

Sectores	Déficit/Superávit
Programa Contributivo Civil	-3,7
Administración Pública	56
Docentes Universitarios	1,9
Magistrados Judiciales	1,3
Magisterio Nacional	-63,0
Programa Contributivo No Civil	-80,0
Policía Nacional	-37,2
Fuerzas Armadas	-42,8
Total General	-84,9

Tipo de cambio promedio ene-setiembre 2021: G. 6.746. Fuente: BCP.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

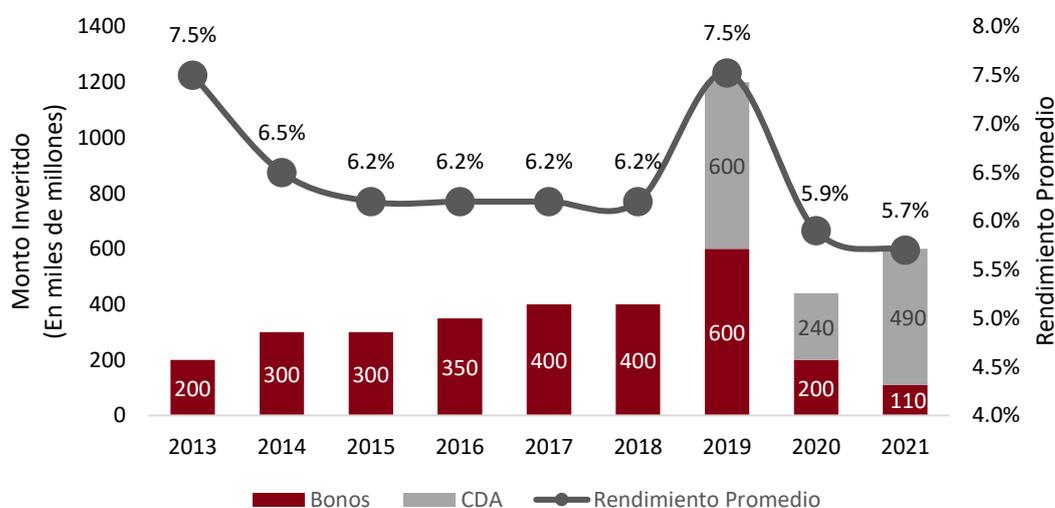
1.8.3 Inversiones de la Caja Fiscal

Desde el año 2013 se realizan inversiones de los excedentes correspondientes al Programa Contributivo Civil, con el propósito de mantener el valor de los recursos financieros, generando rentabilidad para hacer frente a los pasivos previsionales a largo plazo. Por dicho motivo, se inicia el proceso de inversiones en instrumentos que cumplan con los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

Los títulos valores para la inversión de los recursos financieros excedentes se determinan anualmente en la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN)²¹. En el año 2013, la Ley del PGN otorga la primera autorización expresa para realizar las inversiones y señala textualmente los instrumentos financieros habilitados para las operaciones. En ese año se realiza la colocación de G. 200 mil millones en Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) a 3 años de plazo y con una tasa de interés del 7,5%, la cual ha generado intereses por valor de G. 45 mil millones.

En los años posteriores, las sucesivas leyes del PGN establecen las respectivas autorizaciones para invertir. A partir del año 2019, se autoriza la inversión en Bonos de la AFD, instrumentos emitidos o garantizados por Organismos Multilaterales con calificación AAA y Certificado de Depósito a Plazo (CDA) o a la vista en Bancos Nacionales con calificación mínima AA, iniciando así el proceso gradual de diversificación de la inversión.

Gráfico N° 1.8.3.1
Inversiones de la Caja Fiscal
(En miles de millones de Guaraníes y en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

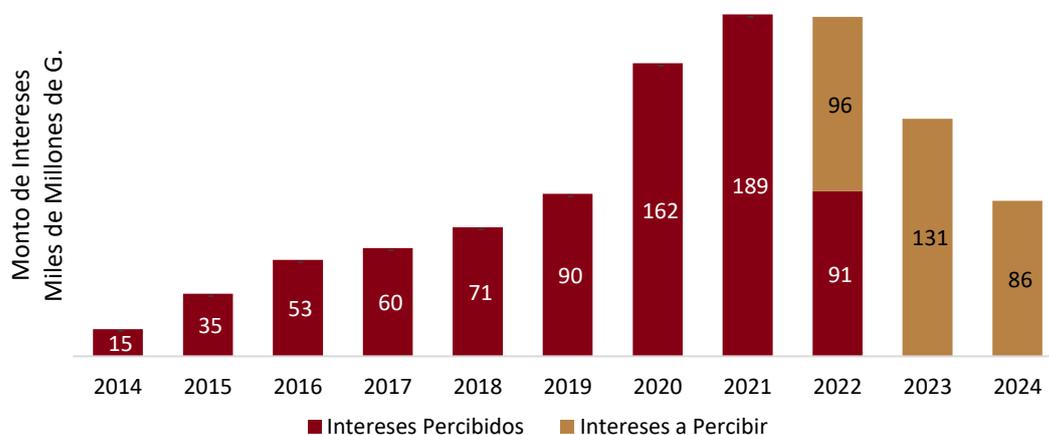
A la fecha se ha invertido un total de G. 4,1 billones (USD 606,6 millones)²², de los cuales siguen vigentes G. 2,8 billones (USD 411 millones) y se ha recuperado G. 1,3 billones (USD 195 millones). Las inversiones vigentes cuentan con un plazo promedio ponderado de 3,9 años y rendimiento promedio ponderado de 6,63%. En miras a la diversificación gradual, el capital invertido se encuentra colocado un 53% en Bonos de la AFD y un 47% en CDA de bancos locales con calificación mínima "AA". **El portafolio de inversiones**

²¹ Art. 2° de la Resolución MH N° 154/13.

²² Tipo de Cambio promedio enero-julio 2022: G 6.906. Fuente: BCP.

ha generado a la fecha intereses de G. 748.152 millones (USD 108,3 millones), en tanto el interés a percibir es G. 330.193 millones (USD 47,8 millones).

Gráfico N° 1.8.3.2
Monto de Intereses Percibidos y a Percibir
 (En miles de millones de Guaraníes)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.8.4 Situación Actuarial

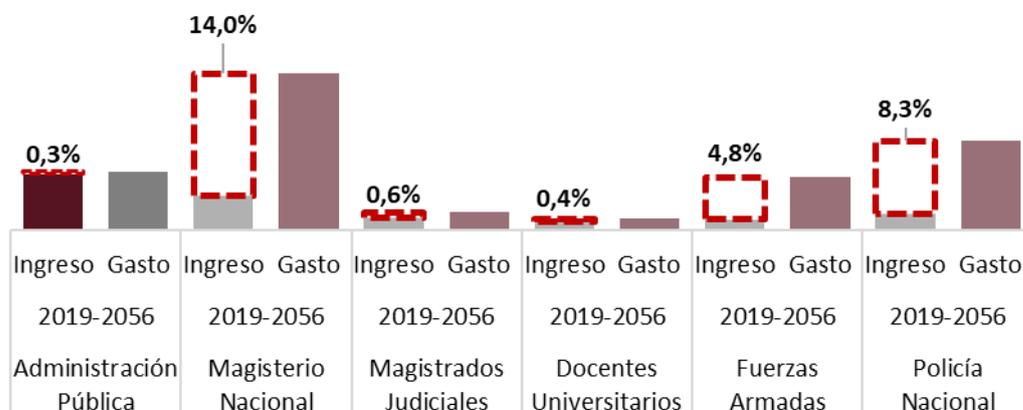
El análisis actuarial utiliza la metodología de Larraín, Viteri y Zucal (2013)²³, la cual evalúa la situación general de la Caja a partir del análisis por separado de cada uno de los regímenes con los parámetros que contempla la normativa vigente y agrupados en Sectores Civiles (Administración Pública, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios y Magisterio Nacional) y No Civiles (Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Los resultados que se presentan en este informe se basan en datos actualizados al 2019 y en supuestos que han sido ajustados conforme al comportamiento y la tendencia histórica, considerando el horizonte comprendido entre los años 2019 y 2056.

Proyecciones del Escenario Base

El escenario base se construye teniendo en cuenta las normativas vigentes. **En conjunto, la Caja Fiscal muestra un valor presente descontado del Pasivo No Financiado de aproximadamente USD 11.408 millones (28,5% del PIB corriente), a valores del 2019.** El Sector Civil presenta un déficit de USD 6.124 millones (15,3% del PIB), siendo el principal sector desfinanciado el Magisterio Nacional, con USD 5.603 millones (14,0% del PIB).

²³ Análisis Actuarial y de Gobernanza de la Caja Fiscal y Caja Bancaria y Apoyo a Propuesta de Ley Régimen de Inversiones.

Gráfico N° 1.8.4.1
Escenario Vigente (2019 - 2056): Valor Presente del Déficit por Sector
(% del PIB)

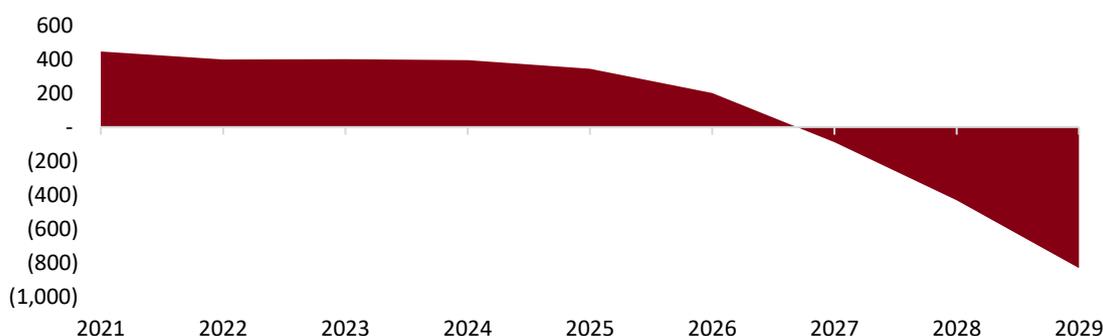


Fuente: Ministerio de Hacienda (Actualización del análisis actuarial – agosto del 2019).

1.8.5 Proyección y Evolución de Recursos Excedentes

A julio de 2022, el total de recursos excedentes depositados en el BCP es aproximadamente USD 383 millones²⁴. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual hay un alto riesgo de agotamiento de dichos recursos si no se avanza con las reformas que garantizan la sostenibilidad financiera del sistema en el corto plazo²⁵.

Gráfico N° 1.8.5.1
Simulación de Flujo de Reservas y Déficit Proyectado
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

²⁴ Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

²⁵ Información adicional del sistema disponible en los siguientes enlaces:
https://www.economia.gov.py/application/files/2316/4927/2360/DDT_Situacion_del_Sistema_de_Jubilaciones_y_Pensiones_en_Paraguay.pdf
<https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/caja.html>

1.9 Activos Financieros

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

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

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

Los Certificados de Depósitos de Ahorro constituyen los instrumentos financieros de corto y largo plazo²⁶ emitidos por un banco de plaza como constancia de un depósito en dinero de las Entidades Descentralizadas, los cuales devengan intereses a ser percibidos por dichas entidades conforme a la ley anual de presupuesto. Por otra parte, los Bonos son títulos y valores emitidos por organismos públicos que serán realizables a corto y largo plazo.

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

1.9.1 Distribución de Activos Financieros Por Entidades de la Administración Central

Analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo, se encuentra que G. 741 miles de millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 17,5% Presidencia de la República; 15,4% Corte Suprema de Justicia y 13,9% Ministerio de Hacienda, entre las principales entidades que acumulan el 46,8% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 77 miles de millones correspondiendo el 100% al Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat; mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 14 billones se encuentran distribuidos en un 75,8% en el Tesoro Nacional y 19,7% en el Ministerio de Hacienda, entre las principales entidades que acumulan el 95,5% del total.

²⁶ Los activos de corto plazo constituyen los derechos que serán realizables dentro del ejercicio fiscal. Por su parte, los activos de largo plazo son los derechos que serán realizables a más de un año.

Cuadro Nº 1.9.1.1
Distribución de Activos Financieros de la Administración Central – Año 2021
(En millones de Guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	817.675	0,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	77.074	9,4
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	77.074	100
FONDO FIJO	740.601	91
Congreso Nacional	4.306	0,6
Honorable Cámara de Senadores	5.849	0,8
Presidencia de la República	129.642	17,5
Vicepresidencia de la República	29.408	4,0
Ministerio del Interior	32.314	4,4
Ministerio de Relaciones Exteriores	32.904	4,4
Ministerio de Defensa Nacional	16.354	2,2
Ministerio de Hacienda	102.981	13,9
Ministerio de Educación y Ciencias	7.094	1,0
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	12.747	1,7
Ministerio de Agricultura y Ganadería	200	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	29.000	3,9
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	5.040	0,7
Ministerio de la Mujer	15.033	2,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	39.825	5,4
Ministerio de Desarrollo Social	45	0,0
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	15.116	2,0
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	7.951	1,1
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	25.454	3,4
Corte Suprema de Justicia	113.792	15,4
Tribunal Superior de Justicia Electoral	5.288	0,7
Ministerio Público	11.966	1,6
Consejo de la Magistratura	24.612	3,3
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados	4.624	0,6
Ministerio de la Defensa Pública	34.000	4,6
Contraloría General de la República	5.384	0,7
Defensoría del Pueblo	23.909	3,2
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	5.766	0,8
BANCO	13.974.734.318	64,9
CUENTA CORRIENTE	13.974.734.318	100
Tesoro Nacional	10.593.991.604	75,8
Congreso Nacional	501.356	0,0

Honorable Cámara de Senadores	734.379	0,0
Cámara de Diputados	48.051	0,0
Presidencia de la República	17.734.768	0,1
Vicepresidencia de la República	12.462	0,0
Ministerio del Interior	9.354.159	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	14.037.036	0,1
Ministerio de Defensa Nacional	2.149.942	0,0
Ministerio de Hacienda	2.746.703.723	19,7
Ministerio de Educación y Ciencias	99.611.251	0,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	197.732.276	1,4
Ministerio de Justicia	23.589.581	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	769.212	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	696.459	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	129.308.815	0,9
Ministerio de la Mujer	15.736	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	200.760	0,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.547.061	0,0
Ministerio de Desarrollo Social	28.938.718	0,2
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	21.948.765	0,2
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	1.087	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	254.127	0,0
Corte Suprema de Justicia	79.618.285	0,6
Tribunal Superior de Justicia Electoral	717.831	0,0
Ministerio Público	1.635.844	0,0
Consejo de la Magistratura	84.974	0,0
Ministerio de la Defensa Pública	1.736.103	0,0
Contraloría General de la República	40.429	0,0
Defensoría del Pueblo	19.520	0,0
BONOS	3.762.742.574	17
BONOS A LARGO PLAZO	3.762.742.574	100
Ministerio de Hacienda - Dirección General de Jubilaciones y Pensiones	2.840.000.000	75,5
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	922.742.574	24,5
OTROS ACTIVOS - CUT	3.800.356.680	17,6
Tesoro Nacional	3.111.907.388	81,9
Presidencia de la República	8.769.575	0,2
Ministerio del Interior	124.121.347	3,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	74.333.252	2,0
Ministerio de la Defensa Nacional	30.243.627	0,8
Ministerio de Hacienda	102.408.344	2,7
Ministerio de Educación y Ciencias	6.642.952	0,2

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	27.095.058	0,7
Ministerio de Justicia	13.742.149	0,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	33.774.696	0,9
Ministerio de Industria y Comercio	59.025.482	1,6
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	29.126.910	0,8
Ministerio de la Mujer	24.035	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	3.867.425	0,1
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	35.761.699	0,9
Ministerio de Desarrollo Social	19.318.404	0,5
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	75.005.168	2,0
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	1.000.000	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	18.214.607	0,5
Ministerio Publico	22.311.977	0,6
Consejo de la Magistratura	3.310.118	0,1
Contraloría General de la República	333.131	0,0
Defensoría del Pueblo	19.336	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	21.538.651.247	100

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.9.2 Distribución de Activos Financieros en las Entidades Descentralizadas

En cuanto a los activos financieros en las Entidades Descentralizadas se observa que entre las de mayor participación conforme al tipo de activo se encuentran: Industria Nacional del Cemento (64,8%) para la cuenta Recaudaciones a Depositatar, Banco Nacional de Fomento (86%) para la cuenta de Fondo Fijo, Instituto de Previsión Social (58,1%) para la Cuenta de Ahorro, Banco Nacional de Fomento (62,7%) para la Cuenta Corriente, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1.9.2.1

Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas – Año 2021
(En millones de Guaraníes y porcentaje)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	817.675	0,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	77.074	9,4
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	77.074	100
FONDO FIJO	740.601	91
Congreso Nacional	4.306	0,6
Honorable Cámara de Senadores	5.849	0,8
Presidencia de la República	129.642	17,5
Vicepresidencia de la República	29.408	4,0
Ministerio del Interior	32.314	4,4
Ministerio de Relaciones Exteriores	32.904	4,4
Ministerio de Defensa Nacional	16.354	2,2
Ministerio de Hacienda	102.981	13,9
Ministerio de Educación y Ciencias	7.094	1,0
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	12.747	1,7
Ministerio de Agricultura y Ganadería	200	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	29.000	3,9
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	5.040	0,7
Ministerio de la Mujer	15.033	2,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	39.825	5,4
Ministerio de Desarrollo Social	45	0,0
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	15.116	2,0
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	7.951	1,1
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	25.454	3,4
Corte Suprema de Justicia	113.792	15,4
Tribunal Superior de Justicia Electoral	5.288	0,7
Ministerio Público	11.966	1,6
Consejo de la Magistratura	24.612	3,3
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados	4.624	0,6
Ministerio de la Defensa Pública	34.000	4,6
Contraloría General de la República	5.384	0,7
Defensoría del Pueblo	23.909	3,2

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	5.766	0,8
BANCO	13.974.734.318	65
CUENTA CORRIENTE	13.974.734.318	100
Tesoro Nacional	10.593.991.604	75,8
Congreso Nacional	501.356	0,0
Honorable Cámara de Senadores	734.379	0,0
Cámara de Diputados	48.051	0,0
Presidencia de la República	17.734.768	0,1
Vicepresidencia de la República	12.462	0,0
Ministerio del Interior	9.354.159	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	14.037.036	0,1
Ministerio de Defensa Nacional	2.149.942	0,0
Ministerio de Hacienda	2.746.703.723	19,7
Ministerio de Educación y Ciencias	99.611.251	0,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	197.732.276	1,4
Ministerio de Justicia	23.589.581	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	769.212	0,0
Ministerio de Industria y Comercio	696.459	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	129.308.815	0,9
Ministerio de la Mujer	15.736	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	200.760	0,0
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	2.547.061	0,0
Ministerio de Desarrollo Social	28.938.718	0,2
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	21.948.765	0,2
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	1.087	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	254.127	0,0
Corte Suprema de Justicia	79.618.285	0,6
Tribunal Superior de Justicia Electoral	717.831	0,0
Ministerio Público	1.635.844	0,0
Consejo de la Magistratura	84.974	0,0
Ministerio de la Defensa Pública	1.736.103	0,0
Contraloría General de la República	40.429	0,0
Defensoría del Pueblo	19.520	0,0
BONOS	3.762.742.574	17
BONOS A LARGO PLAZO	3.762.742.574	100
Ministerio de Hacienda - Dirección General de Jubilaciones y Pensiones	2.840.000.000	75,5
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	922.742.574	24,5
OTROS ACTIVOS - CUT	3.800.356.680	17,6
Tesoro Nacional	3.111.907.388	81,9
Presidencia de la República	8.769.575	0,2

Ministerio del Interior	124.121.347	3,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	74.333.252	2,0
Ministerio de la Defensa Nacional	30.243.627	0,8
Ministerio de Hacienda	102.408.344	2,7
Ministerio de Educación y Ciencias	6.642.952	0,2
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	27.095.058	0,7
Ministerio de Justicia	13.742.149	0,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	33.774.696	0,9
Ministerio de Industria y Comercio	59.025.482	1,6
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	29.126.910	0,8
Ministerio de la Mujer	24.035	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	3.867.425	0,1
Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible	35.761.699	0,9
Ministerio de Desarrollo Social	19.318.404	0,5
Ministerio de Urbanismo Vivienda y Hábitat	75.005.168	2,0
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	1.000.000	0,0
Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	18.214.607	0,5
Ministerio Público	22.311.977	0,6
Consejo de la Magistratura	3.310.118	0,1
Contraloría General de la República	333.131	0,0
Defensoría del Pueblo	19.336	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	21.538.651.247	100

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.10 Monitoreo y Seguimiento

El resultado de la información generada durante el Monitoreo y Seguimiento (M&S), es utilizado en cualquier etapa del ciclo presupuestario para la mejora constante en la gestión de las instituciones públicas, además, la disponibilidad de la información de desempeño es el núcleo principal del Presupuesto por Resultados (PpR).

En el Ejercicio Fiscal 2021, el *monitoreo* fue aplicado a todos los OEE's que cuentan con metas físicas, sin embargo, el *seguimiento* fue realizado para 24 Organismos y Entidades del Estado, tomando en consideración los siguientes criterios:

Gráfico Nº 1.10.1
Crterios de monitoreo y seguimiento



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

En consecuencia, producto de este proceso, se ha constatado un progreso positivo en cuanto al cumplimiento en la carga de datos e informaciones por parte de los OEE's en el SIAF, lo que conlleva a una mayor transparencia en la gestión. Sin embargo, se requiere trabajar con mayor énfasis en la calidad de la información, para que la misma sea válida y útil al momento del análisis presupuestario.

El progreso positivo, en parte, se debe al mejoramiento tecnológico que se vino trabajando, a fin de facilitar la carga de las informaciones y su respectiva interpretación. Se implementaron en el SIAF las alertas en forma de semáforos, lo que facilitó a los responsables de los OEE's la interpretación del resultado de sus respectivos datos, y en caso de no llegar a la meta comprometida, dieron a conocer los motivos de las desviaciones, para poder realizar la retroalimentación en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda, dependiendo del ciclo presupuestario en donde se encontraban.

Asimismo, el resultado del M&S fue utilizado como uno de los insumos relevantes para la selección de los programas presupuestarios/intervenciones a ser evaluados en el siguiente ejercicio fiscal, tal es el caso de: MINNA e INDI, que forman parte del Plan Anual de Evaluación del Ejercicio 2022.

Por último, mediante el resultado del monitoreo 2021, se realizaron retroalimentaciones y/o correcciones durante la etapa de Plan Financiero del Ejercicio Fiscal 2022, con esto, se lograría que las Entidades puedan reportar informaciones certeras, y acordes, conforme a las metas comprometidas para este año. Vale mencionar que, mediante el monitoreo existen datos actualizados en el SIAF respecto al desempeño institucional, reportados a través de los indicadores de desempeños, población, y metas de Actividades/Obras, disponibles para su utilización, para la elaboración de informes o tomas de decisiones presupuestarias.

Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)

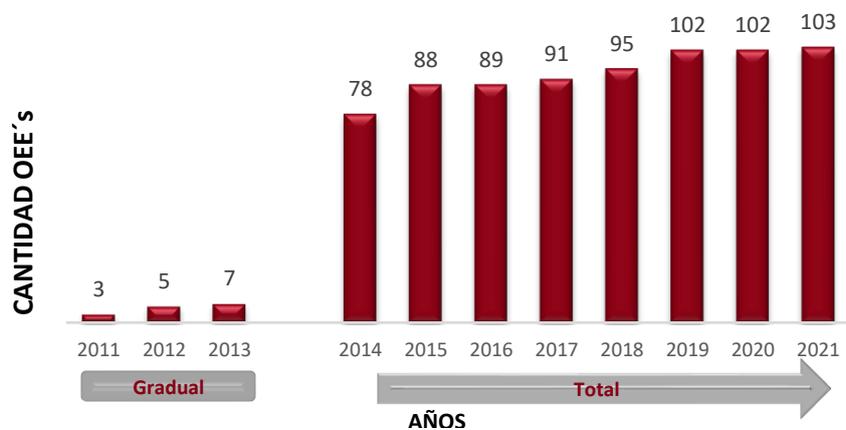
El BAGP es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), donde se incorporan los principales resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, y el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Su implementación se dio hace más de 11 años, empezando con tres instituciones seleccionadas como parte de un programa piloto, para luego ir incorporándose otras de manera gradual. Luego, a partir del año 2014, la presentación abarcó al 100% de las Entidades que forman parte del PGN. Mediante el BAGP, las instituciones rinden cuentas de su gestión en cuanto a los programas presupuestarios. La presentación tiene respaldo institucional a través de la entrega del documento a la Dirección General de Presupuesto (DGP) con la firma de la máxima autoridad de la institución.

El contenido del BAGP fue evolucionando conforme a la coyuntura que le caracteriza a cada año fiscal, según las necesidades y prioridades del momento. En el marco de la transparencia, algunas instituciones realizan la publicación en sus respectivas páginas web, como así también, se publican los documentos en la web del Ministerio de Hacienda. Además, las informaciones contenidas en el BAGP son utilizadas por los investigadores y estudiantes, sirviendo a su vez de consulta durante el estudio del PGN.

Seguidamente, se presenta la evolución de la presentación del BAGP por parte de las instituciones públicas:

Gráfico N° 1.10.2
Evolución de cantidad de Instituciones Públicas presentación BAGP



Observación: La cantidad de OEE nuevo aumenta año a año.

Fuente: Dirección General de Presupuesto.

1.11 Evaluación de Programas Públicos

La implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), se traduce en la aplicación de diferentes instrumentos y mecanismos que brindan más información para la toma de decisiones presupuestarias, permitiendo la identificación de áreas de mejora en la asignación dentro del presupuesto a fin de incrementar la eficiencia y racionalización del gasto público.

El instrumento utilizado para el efecto es la evaluación de intervenciones, que tiene el propósito de proveer información a los Organismos y Entidades del Estado acerca de la eficacia, eficiencia y calidad de

la implementación de los programas, haciendo un análisis de la distribución y usos de los recursos presupuestarios.

La evaluación ofrece información y juicios valorativos sobre el grado en que los programas responden a las problemáticas y resultados planteados desde la institución; la relación entre la producción de los bienes y servicios y los insumos que se utilizaron para generarlos; y la calidad de los bienes y servicios producidos por los programas.

En esa línea, y considerando el escenario pandémico que se estaba atravesando, incitando el interés sobre conocer desde un punto analítico y evaluativo todo lo que el país estaba realizando desde lo público para mitigar la pandemia, se ha realizado un informe coyuntural “Paraguay ante la Pandemia” en sus cuatro volúmenes, tres de ellos entre el 2020 y 2021 y un volumen como Cierre del Fondo de Emergencia durante el primer trimestre del 2022.

Así también, desde el punto de vista de la generación de información y datos para las evaluaciones, se ha avanzado en los mecanismos de medición de inversiones transversales, con la oficialización de cuatro Guías Metodológicas y un conjunto de acciones en ejecución para el cierre del Ejercicio Fiscal 2022 e inicios del 2023.

Cierre de los informes de pandemia

En el primer trimestre del año 2022, se lanzó el «Cierre del Fondo», la cuarta edición del documento «PARAGUAY ANTE LA PANDEMIA», que sintetiza el trabajo analítico de la recuperación post pandemia en Paraguay. Este documento muestra, desde un punto de vista global y externo, los principales resultados que se tuvieron en el mundo y en la región, como efecto de las políticas de restricciones que asumieron los países por la pandemia del COVID-19. También busca saber si los objetivos trazados de los diferentes programas en Paraguay tuvieron un impacto positivo o negativo respecto a lo planificado, en el comportamiento de la economía paraguaya que serviría para la toma de decisiones estratégicas que permitan elevar el bienestar del país.



Fuente: Dirección General de Presupuesto- MH.

Guías metodológicas para la medición de inversiones en el PGN

Un paso importante, previo a la realización de evaluaciones, es generación y sistematización de informaciones que permitan sustentar el análisis y las decisiones basadas en evidencias. En esa línea, desde la Dirección General de Presupuesto se han abordado diversas temáticas de medición de gastos, tomando como base el Presupuesto General de la Nación.

El desarrollo de las guías se ha fortalecido con normativas legales formuladas por el Ministerio de Hacienda. Al respecto, se han aprobado las guías metodológicas de vinculación y medición del gasto público en los ODS, género, niñez y juventud.

El objetivo de estos documentos es señalar el punto de partida para la medición de los diferentes tipos de inversiones y/o gastos que realiza el gobierno y que ayude a conducir hacia la mejor eficiencia y claridad en el uso de los recursos públicos.

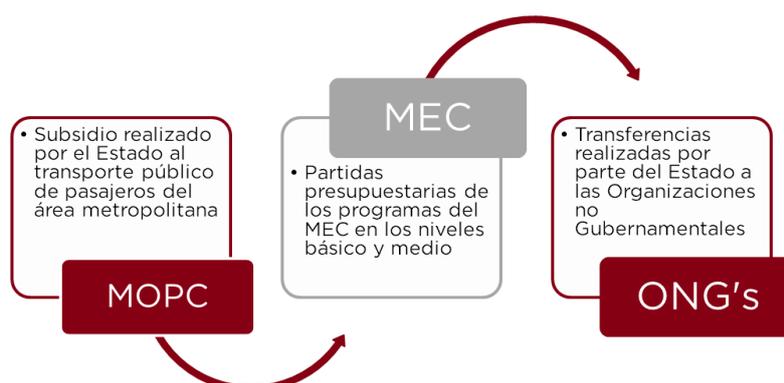


Fuente: Dirección General de Presupuesto- MH.

Se ha puesto a disposición del público los documentos oficiales conducentes a la elaboración de análisis, políticas y/o de apoyo para los investigadores, academia y sociedad en general para los diferentes tipos de menesteres que estos requieran, ya sea para investigación, control, análisis, lectura, etc.

Acciones en ejecución y desafíos futuros

De manera a seguir fortaleciendo el instrumento de evaluación dentro del ciclo presupuestario, se prevé la culminación de tres evaluaciones en el Ejercicio Fiscal 2022, realizadas por expertos internacionales que tienen como objetivo contar con un análisis valorativo sobre la asignación y uso de los recursos públicos, destinados a:



Fuente: Dirección General de Presupuesto- MH.

De similar manera, en cuanto a las mediciones de áreas transversales, se viene trabajando en la elaboración de una guía metodológica para la medición del gasto dirigido a la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando la importancia de cuantificar los recursos públicos que contribuyen a alcanzar los objetivos en áreas estratégicas y transversales.

Transparencia Presupuestaria

El monitoreo, seguimiento y la evaluación de los programas (MS&E), desempeñan un rol relevante en el proceso presupuestario. El sistema de MS&E genera información pública respecto al desempeño de programas e instituciones y los resultados del proceso de evaluación contribuyen a determinar los recursos asignados. Junto con esto, el análisis aumenta la transparencia, mejora la planificación presupuestaria y orienta las modificaciones necesarias para lograr un mejor desempeño.

En ese sentido, en el mes de setiembre de 2021, se realizó el lanzamiento de una Plataforma denominada **"Paraguay en Resultados"** como una vía para visibilizar el esfuerzo en materia de Planificación y Presupuesto.

La articulación entre el presupuesto y la planificación es producto de un proceso de interacción política y técnica, que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas a largo plazo. La plataforma refleja un trabajo previo de homologación entre dos instituciones: Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Hacienda, que reflejan mejoras en la administración pública, detalladas a continuación:



Fuente: Dirección General de Presupuesto- MH.

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

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) transfirió a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) recursos por valor de G. 48,9 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2021. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que, además, están incluidas las transferencias en concepto de Deuda Flotante 2021, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2022, conforme a lo establecido en las normas legales vigentes.

Entre los OEE con mayor participación en el total de transferencia se encuentran: Ministerio de Hacienda (G. 13,8 billones), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 8,1 billones), Ministerio de Educación y Ciencias (G. 6,3 billones) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (G. 5,7 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G. 43 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por Ley N° 6.672/21 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2021".

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

Denominación	Transferencias 2021	%
Organismos y Entidades del Estado	47.743	98%
Municipalidades	1.120	2%
Organismos no Gubernamentales	44	0,09%
Total	48.907	100%

Fuente: Dirección General del Tesoro Público.

En relación con los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2021, la cifra asciende a G. 1,1 billones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades, Ciudad del Este (G. 53 mil millones), Salto del Guairá (G. 49 mil millones) y Encarnación (G. 19 mil millones).

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

1.13 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado con Recursos del FONACIDE

La Entidad Binacional Itaipú transfirió al cierre del mes de diciembre de 2021 la suma USD 202,7 millones en concepto de compensación por cesión de energía (FONACIDE), y los mismos fueron distribuidos mensualmente por la Dirección General del Tesoro Público (DGTP) a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) beneficiados por la legislación vigente, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.13.1
Transferencias realizadas a los OEE de los Recursos del FONACIDE
(En miles de Dólares)

Mes	Ingresos FONACIDE	Tesoro Público	FEEI	Gobiernos Subnacionales	Fondo Nacional para la Salud	Gratuidad de la Educación Superior
Enero	18.924	4.589	4.589	5.707	3.121	918
Febrero	18.347	4.449	4.449	5.533	3.025	890
Marzo	19.015	4.611	4.611	5.735	3.135	922
Abril	19.936	4.834	4.834	6.013	3.287	967
Mayo	17.078	4.142	4.142	5.151	2.816	828
Junio	15.179	3.681	3.681	4.578	2.503	736
Julio	16.420	3.982	3.982	4.952	2.708	796
Agosto	14.099	3.419	3.419	4.252	2.325	684
Septiembre	13.403	3.250	3.250	4.042	2.210	650
Octubre	14.002	3.395	3.395	4.223	2.309	679
Noviembre	16.881	4.094	4.094	5.091	2.784	819
Diciembre	19.386	4.701	4.701	5.847	3.197	940
Total	202.669	49.147	49.147	61.125	33.420	9.829

Fuente: Dirección General del Tesoro Público.

1.14 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado de los Recursos de Canon Fiscal por Juegos de Azar

La Tesorería General transfirió a las entidades beneficiadas por la recaudación de los recursos correspondiente al Canon Fiscal por explotación de juegos de Azar, un importe de G. 121,7 mil millones, en el marco de lo establecido en el Art. 6° de la Ley N° 1.016/97, “Que establece el Régimen Jurídico para la explotación de los juegos de suerte o de azar”, informado por la Comisión Nacional de Juegos de Azar (CONAJAR).

Cuadro N° 1.14.1

Transferencias realizadas a los OEE de los Recursos de Canon Fiscal por Juegos de Azar
(En millones de Guaraníes)

Mes	Canon Fiscal	Tesoro Público	DIBEN	Gobiernos Subnacionales
Enero	6.398	885	1.838	3.676
Febrero	8.548	614	2.645	5.290
Marzo	10.094	1.009	3.028	6.056
Abril	9.854	988	2.955	5.911
Mayo	9.709	976	2.911	5.822
Junio	9.852	282	3.190	6.380
Julio	10.911	1.144	3.256	6.511
Agosto	11.948	1.219	3.576	7.152
Septiembre	12.283	1.243	3.680	7.360
Octubre	11.979	1.215	3.588	7.176
Noviembre	12.170	1.232	3.646	7.292
Diciembre	12.402	1.322	3.693	7.387
Total	126.148	12.128	38.007	76.013

Fuente: Dirección General del Tesoro Público.



II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023

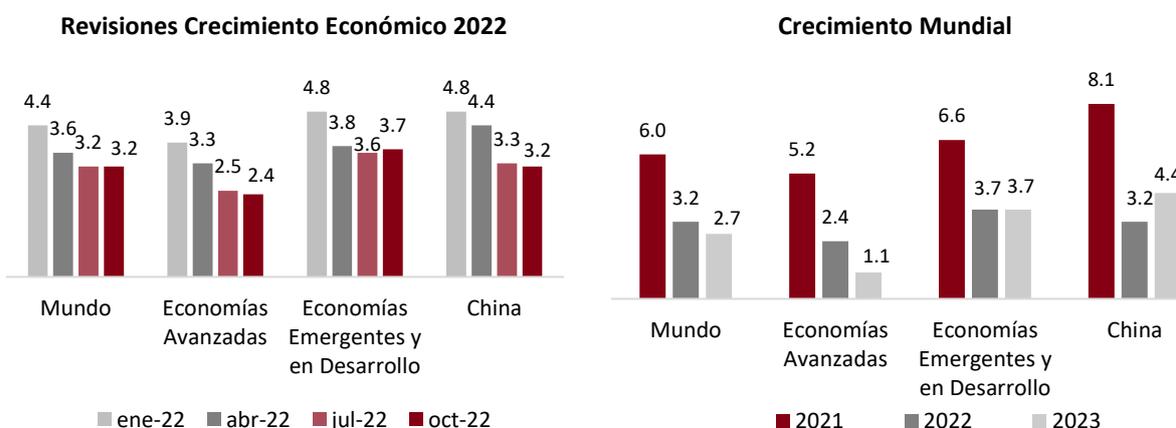
2.1 Coyuntura Económica del año 2022 y Perspectivas para el año 2023

2.1.1 Coyuntura Internacional

El contexto internacional se deterioró en el 2022, con un escenario de alta inflación y desaceleración del crecimiento económico, en parte a causa de la pandemia del COVID-19 y más recientemente el conflicto entre Rusia y Ucrania. Al inicio del 2022, las perspectivas mundiales eran favorables, con proyecciones de crecimiento e inflación volviendo a la normalidad a medida que se controlaba la pandemia y se reducían las restricciones de movilidad. Sin embargo, el conflicto bélico iniciado en el mes de febrero ha afectado considerablemente la economía mundial, a través del aumento de los precios de las materias primas, principalmente aquellas relacionadas con los combustibles y alimentos, las interrupciones en la cadena de suministro y el incremento de la incertidumbre.

Según la actualización de las perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) realizada en el mes de octubre, la economía global continúa enfrentando importantes desafíos, relacionados por los efectos del conflicto entre Rusia y Ucrania, la crisis alimentaria por presiones inflacionarias persistentes y cada vez mayores y la desaceleración de China que condicionan las perspectivas para el 2022 y 2023. Se proyecta que la actividad mundial crezca a una tasa del 3,2% en el 2022, manteniendo la previsión con respecto proyectado en el informe del mes de julio y para el año 2023, se estima una tasa de crecimiento de 2,7% con una revisión a la baja de 0,2 puntos porcentuales.

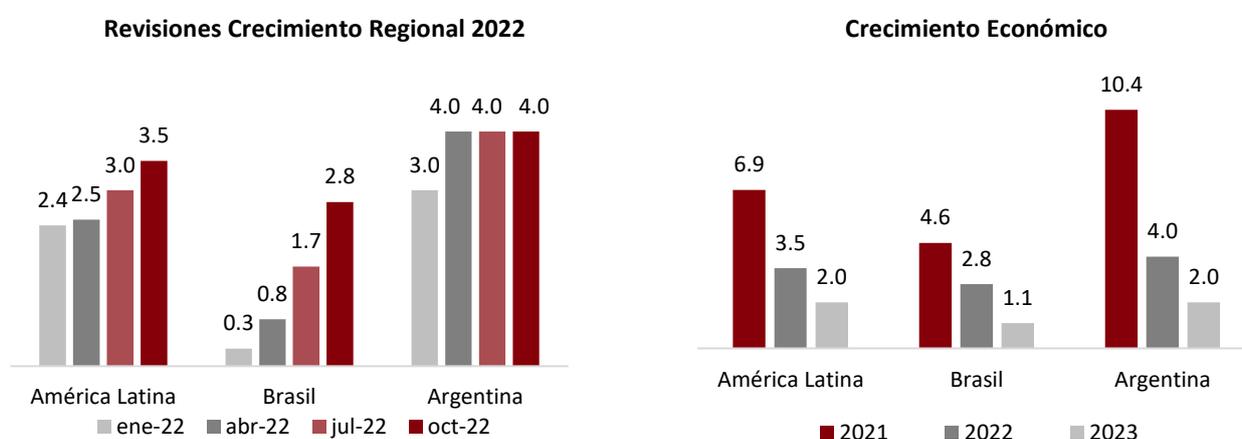
Gráfico N° 2.1.1.1
Perspectivas de Crecimiento Económico
 (En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de Economía Mundial – octubre 2022.

Dentro del grupo de economías avanzadas, las perspectivas de crecimiento fueron revisadas a la baja debido al crecimiento más débil de lo esperado en el primer semestre del año, principalmente en las economías estadounidense y europea. Se proyecta un crecimiento del 2,4% para el 2022 con una revisión de -0,1 pp con respecto a la previsión del informe del mes de julio, explicado por el endurecimiento de la política económica en estos países. Para el año 2023 se prevé un crecimiento de 1,1% con una revisión de -0,3 pp con relación a lo proyectado en el mes de julio. La economía estadounidense ha tenido una revisión a la baja en sus perspectivas debido a la contracción inesperada del PIB real en el segundo trimestre del presente año, con menor crecimiento en el consumo privado, en parte a causa del menor poder adquisitivo de los hogares y el impacto previsto por el endurecimiento de la política monetaria. Se espera un crecimiento del 1,6% para el 2022 frente al 2,3% pronosticado en el mes de julio. Por su parte, las previsiones para la Zona Euro tuvieron una revisión al alza de 0,5 p.p. hasta un crecimiento del 3,1% en su PIB debido a resultados del segundo trimestre del año mejores a lo esperado en la mayoría de las economías del bloque.

Gráfico N° 2.1.1.2
Perspectivas de Crecimiento Económico Regional
(En porcentajes)

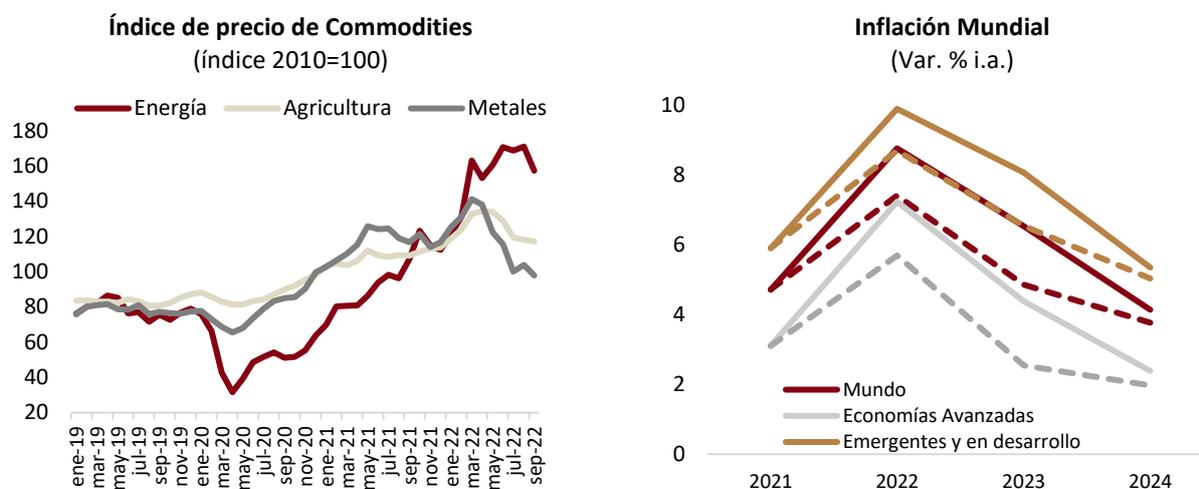


Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de Economía Mundial – Julio 2022

En relación a las economías de mercados emergentes y en desarrollo, las previsiones para este grupo también fueron ajustadas al alza en 0,1 pp, lo que refleja una contracción menor a la esperada para las economías emergentes y en desarrollo de Europa. Para este año se pronostica un crecimiento de 3,7% y para el 2023 la previsión de crecimiento es de 3,7%. La proyección de crecimiento para China fue corregida a la baja para el 2022 y 2023 en -0,1 pp y -0,2 pp, respectivamente, debido a los efectos en la actividad económica de los confinamientos generalizados en el contexto de la estrategia COVID cero. Se prevé un crecimiento de 3,2% para el presente año y 4,4% para el 2023.

Para América Latina y el Caribe, las perspectivas para el 2022 fueron revisadas al alza en 0,5 pp por el FMI, en parte, explicadas por el shock de términos de intercambio resultante del conflicto entre Rusia y Ucrania que ha sido, en general, favorable para los países exportadores de materias primas generando un impacto neto positivo sobre las perspectivas de la región. Según las últimas actualizaciones realizadas en octubre, para el 2022 se espera que la región crezca 3,5% y para el 2023 se prevé una desaceleración en el crecimiento de 1,7%. El desempeño económico de la región se enfrenta a grandes desafíos, entre los que se citan la desaceleración de la economía mundial, la persistente inflación y condiciones financieras mundiales más restrictivas. En cuanto a los países vecinos, se espera que Brasil crezca 2,8% y Argentina 4,0% en el 2022.

Gráfico N° 2.1.1.3
Índice de Precio de Commodities y Pronóstico de inflación mundial
 (En índice y porcentajes de variación)



*Línea continua: WEO octubre 2022; Línea discontinua: WEO abril 2022.
Fuente: Banco Mundial Commodities Price Index – octubre 2022. FMI –Perspectivas de la Economía Mundial - octubre 2022.

Por otra parte, datos al mes de octubre muestran que la tendencia alcista de los precios de las materias primas está revirtiéndose, si bien aún muestran incrementos en la comparación interanual, las mismas se moderaron desde el pico observado en el mes de abril. Según el Índice de *Commodities* del Banco Mundial, los precios de la energía presentaron en septiembre de este año un incremento interanual de 46,7%, así mismo, el grupo de materias primas agrícolas mostró un aumento de 7,3%; mientras que el precio de los metales presentó una variación de -16,2%. Este comportamiento es explicado principalmente por la evolución de la guerra entre Rusia y Ucrania y a las expectativas de una desaceleración económica a nivel global que afectaría la demanda de materias primas.

Con respecto a precios de la soja, en el mes de agosto presentó una cotización promedio de USD 576,8 por tonelada, lo que representa un incremento del 14,4% interanual. El aumento de precios promedio se explica mayormente por factores del lado de la oferta debido a condiciones climáticas que afectaron a regiones productoras de la oleaginosa. Según proyecciones de Economist Intelligence Unit (EIU) se prevé que el precio de la soja se incremente en 17,5% en el 2022 y disminuya en 10,1% en el 2023.

Por otro lado, la cotización del Petróleo Brent alcanzó una cotización promedio de USD 97,7 en agosto, con un aumento interanual de 38,6%. El alza de los precios se debe a las limitaciones en la oferta de petróleo además de la incertidumbre causada por el conflicto entre Rusia y Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia, uno de los principales productores del crudo.

Durante el 2022, se registraron presiones sobre los precios en todo el mundo, derivadas de la persistencia del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, y las mayores restricciones comerciales ante las sanciones económicas aplicadas a Rusia, que se sumaron a un escenario de precios elevados impulsados por las disrupciones de la producción ocasionadas por la pandemia. Según el FMI, se prevé que la inflación mundial se sitúe en 8,8% este año y 6,5% en el 2023. En agosto, Estados Unidos registró una inflación anual total del 8,3%. En la Zona Euro, la inflación en septiembre fue del 10,0% interanual.

Con la inflación llegando a niveles máximos en muchos países, los bancos centrales de países de mercados emergentes comenzaron a subir las tasas desde el año pasado, seguidos por las economías avanzadas

desde este año, que han acelerado el ritmo de endurecimiento en los últimos meses, avanzando hacia la normalización de la política monetaria. La Reserva Federal de Estados Unidos ha subido las tasas considerablemente y prevén más aumentos este año, por su parte, el Banco Central Europeo subió las tasas de referencia en el mes de julio por primera vez en más de diez años.

Con respecto a los mercados financieros, se destacan varios riesgos, las condiciones financieras mundiales se han endurecido considerablemente en los últimos meses en vista del aumento de las tasas de interés en las economías avanzadas. Además, un aumento de la incertidumbre geopolítica podría provocar una revisión más severa del riesgo de los inversores, lo que afectaría principalmente a los mercados emergentes y en desarrollo, en especial, a aquellas con mayores vulnerabilidades de deuda externa.

2.1.2 Coyuntura Local

Luego de la recuperación económica registrada en el año 2021 con un crecimiento del 4,1% al cierre del año, las proyecciones del BCP estimaban seguir avanzando en este proceso durante el año 2022, por lo que la proyección inicial en el mes de diciembre era de una expansión del 3,7% del PIB para el cierre del 2022, de la mano de expectativas favorables para el sector primario (1,6%), secundario (3,5%) y sector servicios (4,3%). Si bien la proyección inicial, ya consideraba un crecimiento moderado del sector primario a consecuencia de un menor desempeño de la agricultura, en ese momento, la sequía y sus efectos sobre los rendimientos de la producción aún se configuraban dentro de los posibles riesgos.

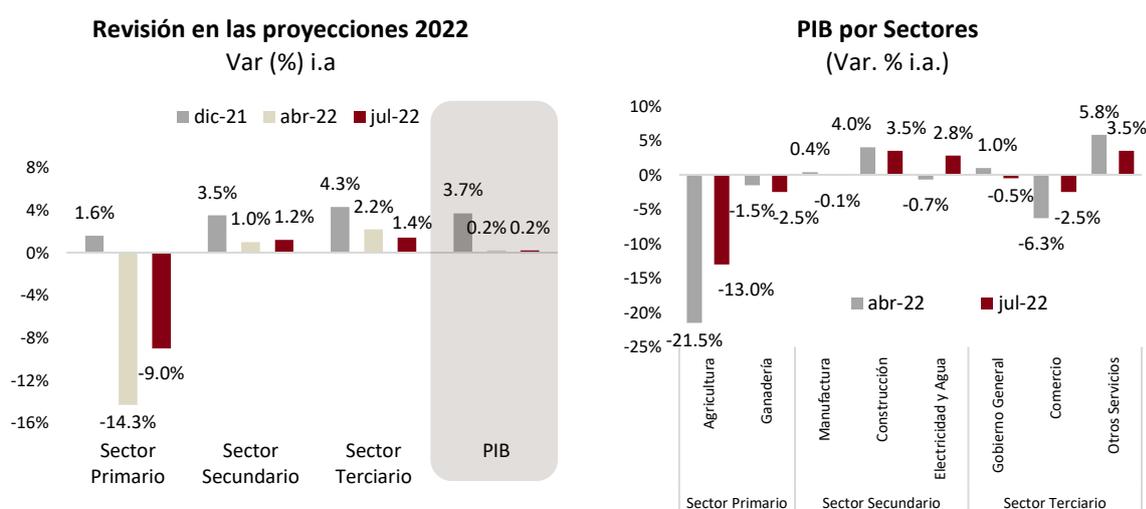
En su revisión del mes de abril, el BCP ajustó a la baja su proyección de crecimiento económico 2022 situándolo en el 0,2%, debido principalmente a los efectos negativos esperados de la sequía en el sector agrícola y sus repercusiones en otros sectores. En ese momento, el ajuste más relevante se dio en el sector primario para el que se estimó una caída del 14,3%. Por su parte, los crecimientos esperados para el sector secundario y servicios también fueron ajustados a la baja situándose en 1,0% y 2,2% respectivamente.

En la última revisión realizada por el BCP en el mes de julio, se mantuvo la estimación de crecimiento del 0,2%. No obstante, se observan ciertas recomposiciones a nivel sectorial y por componentes del gasto. La principal revisión se observó en el sector primario, para el que en abril se estimaba una caída del 14,3% y que actualmente presentaría una menor retracción, en torno al 9,0%. El ajuste en el sector primario se debe a las revisiones en los sectores que corresponden a la agricultura y ganadería. En este sentido, para la agricultura se estimaba, anteriormente, una caída del 21,5%, no obstante, las mejoras en las condiciones climáticas a partir de finales del mes de marzo favorecieron a los cultivos de soja y maíz, por lo que el pronóstico del mes de julio estima que el sector cierre el año con una caída menos abrupta en torno al 13,0%. Por su parte, el sector ganadería fue corregido a la baja en esta nueva revisión, pasando de -1,5% al -2,5%, a causa de la reducción del hato ganadero que ocasionaría un menor ritmo de faenamiento durante el segundo semestre del año.

En tanto, el sector secundario sufrió una corrección al alza, pasando de una estimación de crecimiento del 1,0% en el mes de abril al 1,2% en el mes de julio. Dentro de sus componentes, mejoró la expectativa para el sector de electricidad y agua, para el que inicialmente se esperaba una caída del 0,7%, y actualmente se espera que presente una expansión del 2,8%. Mientras tanto, los sectores de manufactura y construcción fueron revisados a la baja y, actualmente, se espera que presenten una caída de 0,1% y un crecimiento del 3,5%, respectivamente, debido a una expectativa de reducción de la manufactura vinculada al sector ganadero, como la producción de carne y un menor dinamismo en el sector construcción de obras públicas y privadas en concordancia al plan de convergencia fiscal.

En cuanto al sector terciario, se espera que el mismo presente una expansión del 1,4%, inferior al 2,2% proyectado en el mes de abril. Esto está explicado por una caída del 0,5% esperada en el sector gobierno y una desaceleración en otros servicios, para los que actualmente se espera un crecimiento del 3,5%, inferior al 5,8% estimado inicialmente, debido a menores gastos previstos en servicios a hogares como gastos de salud, intermediación financiera, y telecomunicaciones considerando que varias actividades regresaron a la modalidad presencial. En contrapartida, para el comercio se prevé una contracción del 2,5%, inferior a la contracción del 6,3% esperada en el informe anterior, debido a mejores perspectivas en las importaciones y el comercio de triangulación.

Gráfico N° 2.1.2.1
Proyecciones macroeconómicas 2022
(En porcentajes de variación)



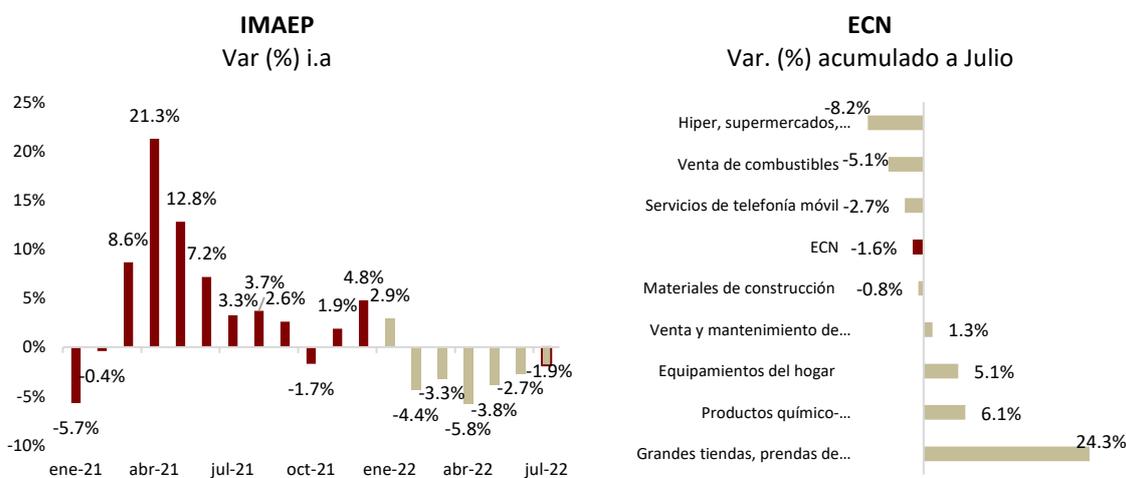
Fuente: Banco Central del Paraguay.

Por el lado de la demanda, los pronósticos se mantienen para el consumo privado en una expansión del 2,6% y para la inversión con 3,6%, mientras el consumo público fue revisado a la baja desde -4,8% esperado inicialmente a una caída del 5,5%, debido a que se esperan menos gastos en adquisición de bienes, servicios y remuneraciones, en línea con la convergencia fiscal. Las exportaciones e importaciones fueron corregidas al alza, debido a mejoras en la producción agrícola destinada a la exportación, en las reexportaciones y al buen dinamismo observado en las importaciones. De esta manera, se espera una reducción en las exportaciones e importaciones de un 14% y 3,4%, respectivamente.

Los indicadores mensuales de actividad económica de corto plazo mostraron caídas en los últimos meses, vinculadas principalmente a la menor dinámica del sector agrícola y, en menor medida, al desempeño de la industria manufacturera, los servicios y la construcción. El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP) registró contracciones desde el mes de febrero en adelante, acumulando al mes de julio una retracción del 2,8%. Sin embargo, el IMAEP que excluye a la agricultura y el resultado de las binacionales, registra un crecimiento acumulado del indicador de actividad del 1,4% al cierre de los primeros siete meses del año.

Por su parte, el Estimador de Cifras de Negocios (ECN), que refiere a la evolución de las ventas dentro de la actividad económica, acumula a julio una caída del -1,6%, fundamentalmente por los desempeños negativos registrados en el sector comercio (especialmente venta de insumos agropecuarios), manufactura y servicios (telecomunicaciones y transporte).

Gráfico N° 2.1.2.2
Indicadores de actividad de corto plazo
(En porcentajes de variación)



Fuente: Banco Central del Paraguay.

Al cierre del segundo trimestre 2022, Paraguay ha registrado una caída interanual del PIB del 3,4%, con lo que acumuló al primer semestre del año una contracción del 2,2%. En el resultado del segundo trimestre, incidieron principalmente los desempeños negativos del sector agricultura, construcción y manufactura. La retracción del sector agrícola en este segundo trimestre fue del 35%, siendo la producción de soja, arroz, caña de azúcar, yerba mate y mandioca los principales rubros afectados. La caída del sector construcción fue del 6,9% influenciado de forma negativa por el menor ritmo de ejecución de obras debido a las precipitaciones registradas en días laborales durante los meses de abril y mayo. En tanto, la caída del sector manufactura fue del 3,4% respecto al segundo trimestre del año anterior debido a la menor producción de aceites, molinerías, panaderías, lácteos y otros.

El resultado negativo observado en el segundo trimestre del año se vio atenuado por el buen desempeño del sector ganadería y producción de energía eléctrica. En este sentido, el crecimiento registrado por el sector primario correspondiente a la ganadería, explotación forestal, pesca y minería fue del 2,1%, explicado fundamentalmente por el mayor nivel de faenamiento bovino y porcino. Asimismo, el sector de electricidad y agua creció 8,9% con respecto al segundo trimestre del año anterior, en línea con la mejora en el caudal hídrico del Río Paraná.

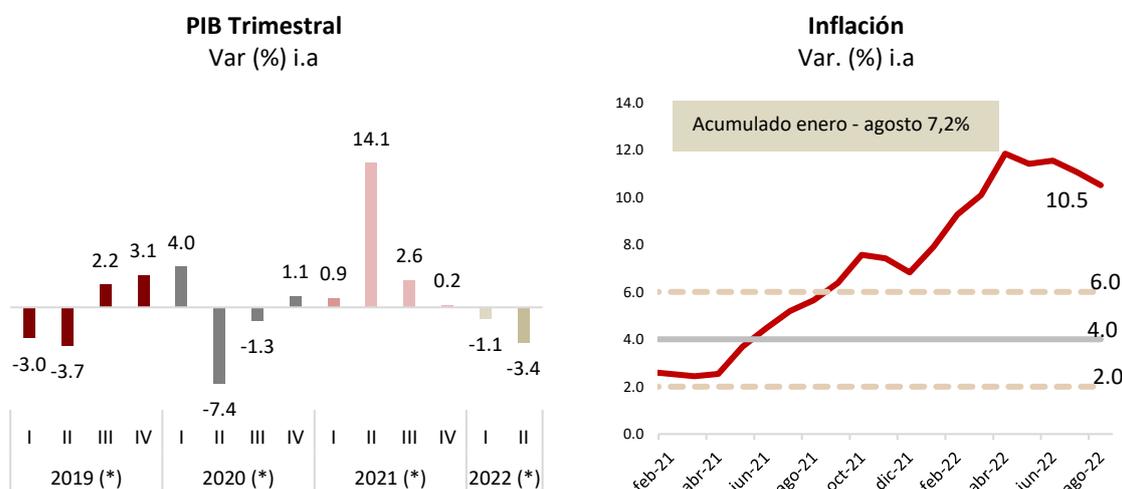
Por el lado de la demanda, la caída del PIB en el segundo trimestre del año se explica por el descenso observado en la demanda externa, esto incluye a las exportaciones de bienes y servicios que cayeron 4,4% interanual por la marcada disminución en la cantidad de productos agropecuarios, mientras que las importaciones crecieron 18,7% en este periodo.

La demanda interna creció 4,2%, destacándose la expansión de la formación bruta de capital en 23,8%. Sin embargo, el consumo total reflejó una leve caída del 0,8% en el segundo trimestre. Por tanto, el componente de mayor afectación sobre el resultado del producto en el segundo trimestre del año fue la demanda externa neta con una incidencia negativa de 7,4 p.p, mientras la demanda interna neta incidió positivamente en 4,0 p.p.

De esta manera, los resultados observados en lo que va del año prevén un crecimiento bajo a causa de la caída esperada para el sector agrícola. No obstante, se espera que los sectores secundario y servicios

muestren resultados positivos para fin de año y ayuden a atenuar los efectos negativos del sector primario sobre el producto interno bruto.

Gráfico N° 2.1.2.3
PIB primer trimestre 2022 e inflación
(En porcentajes de variación)



Fuente: Banco Central del Paraguay.

Respecto a las medidas de inflación, en el segundo trimestre del año, la inflación total se ubicó en un nivel superior al observado durante el primer trimestre, explicado principalmente por incrementos en los precios de alimentos y combustibles a causa de los choques externos que generaron un significativo aumento del precio de los commodities a nivel internacional y que se han trasladado a los precios domésticos. En el mes de agosto, la inflación alcanzó una tasa de 10,5% interanual, con lo que la inflación acumulada llegó a 7,2% al octavo mes del año.

En cuanto al tipo de cambio, hasta el mes de agosto 2022, el guaraní ha registrado una depreciación del 2,6% interanual, lo que representa a julio un valor promedio de G. 6.902,7 por dólar, demostrando una relativa estabilidad del tipo de cambio nominal guaraní/dólar y destacándose como una de las monedas más estables de la región en un escenario turbulento y de shocks internacionales que afectan a la cotización.

En el escenario macroeconómico elaborado en el mes de agosto, las proyecciones para las principales variables económicas incluyen un crecimiento del PIB del 0,2% para el 2022, y una inflación del 8,8%, considerando las presiones inflacionarias sobre los precios internacionales derivados del conflicto entre Rusia y Ucrania, así como de la incertidumbre en el panorama mundial debido a las consecuencias negativas del mismo sobre la cadena de suministro y las operaciones comerciales. En cuanto a las importaciones registradas de bienes, se espera que crezcan a una tasa del 9,7% con respecto al año 2021, con lo que alcanzarían un monto de USD 13.740 millones. En lo que va del año, el monto de las importaciones de bienes registradas de enero a julio en dólares fue de 8.157,3 millones, lo que representó un crecimiento del 26,3% en relación con lo acumulado a julio de 2021.

Cuadro N° 2.1.2.1
Proyección de Variables Macroeconómicas*
(En términos nominales y en cambio porcentual)

Variables Macroeconómicas	2021^a	2022^b	2023^b
Cambio porcentual anual			
Producto Interno Bruto Real	4,1	0,2	4,5
Producto Interno Bruto Nominal	11,5	7,1	8,4
Deflactor del PIB	7,1	6,9	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	6,8	8,8	4,1
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	32,1	9,7	5,3
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	0,0	2,9	1,9
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	267.548	286.522	310.494
PIB Nominal (millones de USD)	39.345	40.932	43.741
Deflactor del PIB	1,24	1,33	1,38
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	12,525	13.740	14.468
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	6.774	6.968	7.098

*Al mes de agosto 2022.

a/Datos preliminares. b/ Proyecciones del mes de agosto. 1/PIB con Binacionales.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Respecto al tipo de cambio promedio para el 2022, se espera que se ubique en un nivel de G. 6.968 por dólar, lo que se traduce en una depreciación del guaraní frente al dólar americano del 2,9% con respecto al tipo de cambio promedio de G. 6.774 observado durante el 2021. En cuanto al año 2023, la expectativa es que el tipo de cambio alcance un nivel promedio de G. 7.098 por dólar, que representaría una depreciación del 1,9% respecto al tipo de cambio nominal promedio estimado para el 2022, este resultado se daría como respuesta a una reversión en el crecimiento del precio de los *commodities* en relación a lo observado en el 2022, y al endurecimiento de la política monetaria de EE.UU.

Para el año 2023 se espera seguir avanzando en el proceso de recuperación económica. El crecimiento estimado para ese año es del 4,5% teniendo en cuenta una expectativa de rebote respecto al 2022. Esta proyección considera mejores condiciones climáticas que darían lugar a una recuperación del sector primario y sus diversos rubros. Asimismo, los sectores secundario y servicios presentarían un normal desenvolvimiento con un repunte en la economía interna. En la misma línea, se estima una recuperación del consumo y la inversión. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, la inflación se ubicaría en torno al 4,1% y una depreciación de la moneda del 1,9% con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2022. Por último, se prevé que las importaciones registradas de bienes en dólares presenten un incremento del 5,3% en relación con el 2022, manteniendo un nivel en torno a USD 14.468 millones.

No obstante, aún está presente la incertidumbre y riesgos vinculados a la situación del conflicto internacional entre Rusia y Ucrania, que podría acarrear recesiones en las principales economías y presiones relacionadas al alza de la inflación mundial. Así también, el proceso de normalización de la política monetaria en Estados Unidos representa un riesgo para las condiciones de financiamiento más estrictas a las economías. Adicionalmente, la situación sanitaria a nivel global, aunque se mantiene controlada en la mayoría de los países, sigue representando riesgos ante la aparición de nuevas variantes del COVID-19 que escapen a la inmunidad de las vacunas.

A nivel local, la situación climática representa riesgos que podrían tener efectos sobre el crecimiento del sector agrícola y los precios. Finalmente, la situación económica de Paraguay está sujeta a la evolución de la coyuntura internacional y el desempeño de las variables macroeconómicas de los diversos riesgos que se presentan.

2.2 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2022

2.2.1 Ejecución presupuestaria al mes de agosto de 2022 – Administración Central

Con el fin de observar la evolución de la gestión presupuestaria del ejercicio 2022 se realiza una división en la descripción en términos de los ingresos y gastos. Esta coyuntura de la ejecución tanto de los ingresos como de los gastos, permiten orientar las perspectivas de cierre de las cuentas fiscales para el 2022, que representará la base de la proyección fiscal para el 2023.

Cuadro N° 2.2.1.1

Administración Central - Ejecución Presupuestaria Ene-Ago 2021 vs. Ene-Ago 2022
(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Ejecución Enero-Agosto 2021	Ejecución Enero-Agosto 2022	% de Var.
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	23.716,0	26.103,7	10,1
Ingresos tributarios	16.863,6	19.962,4	18,4
Contribuciones sociales	1.907,6	1.580,4	-17,2
Donaciones	1185,5	859,4	-27,5
Otros ingresos	3.759,2	3.701,6	-1,5
GASTO TOTAL OBLIGADO	23.149,4	24.961,0	7,8
Remuneración a los empleados	10.851,0	11.833,0	9,0
Uso de bienes y servicios	2.555,2	2.522,2	-1,3
Intereses	1.806,4	2.005,8	11,0
Donaciones	2.863,5	2.875,1	0,4
Prestaciones sociales	4.080,8	4.530,1	11,0
Otros gastos	992,4	1.194,8	20,4
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	566,6	1.142,7	101,7
Adquisición neta de activos no financieros	3.964,0	4.692,1	18,4
Préstamo neto / endeudamiento neto	-3.397,4	-3.549,4	4,5

Cifras preliminares.

Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO) y BCP.

Al mes de agosto del 2022 los ingresos totales registraron un aumento del 10,1%. Dentro de este componente, los ingresos tributarios han registrado un incremento de 18,4% con respecto a igual periodo del año anterior, representando el 76,5% del total de los ingresos registrados. Este incremento de los ingresos tributarios se explica por el incremento de la recaudación de la Secretaría de Estado de Tributación (SET) en 16,3%, así también la recaudación en la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en 22,0%. El monto acumulado a agosto/2022 es de G. 19.962,4 miles de millones.

En lo que respecta a los ingresos no tributarios, las donaciones presentaron una caída del 27,5% en comparación al mismo periodo en 2021. Esto se debe, principalmente, a dos factores: menores aportes intergubernamentales provenientes de las Entidades Descentralizadas y debido a que las donaciones por

parte de la República de China – Taiwán recibidas en el 2021 para adquisición de vacunas anticovid ya no se tuvieron en el periodo 2022.

El otro componente de los Ingresos se refiere a Otros Ingresos, que, incluye los fondos (regalías y compensaciones) recibidos de las Binacionales, Itaipú y Yacyretá, y los excedentes generados por las operaciones en el mercado de capital.

En relación con el 2021, el concepto de Otros Ingresos se ha reducido en 1,5%. En detalle por líneas de generación de recursos, en lo que respecta a Yacyretá, en el 2022 se registraron ingresos por G. 431,6 miles de millones, que en comparación al 2021 no se obtuvieron ingresos. Por el lado de Itaipú se han registrado ingresos, en el 2022, por G. 1.697,9 miles de millones, mientras que al mes de agosto del 2021 los aportes fueron por G. 1.884,5 miles de millones, lo que implica una caída en los ingresos recibidos de Itaipú en 9,9% explicado principalmente por los factores hidrológicos adversos que influyeron en la generación de energía. El segundo componente de otros ingresos, excedentes del mercado de capital, se vio reducido por las colocaciones y reaperturas de bonos en el presente ejercicio fueron mínimas. Esto dio como resultado un menor nivel de Otros Ingresos, pese a las mayores transferencias recibidas de las binacionales.

La ejecución de gastos de la Administración Central alcanzó la suma de G. 24.961,0 miles de millones acumulados al mes de agosto de 2022, superior en 7,8% a lo desembolsado en el mismo periodo de 2021. Hasta el octavo mes del presente año, el nivel de ejecución presupuestaria del gasto total obligado alcanzó el 56,8% de lo programado.

En el desagregado del gasto, las remuneraciones a los empleados representaron el 47,4% del gasto total, alcanzando la suma de G. 11.833,0 miles de millones, superior en 9,0% a la ejecución del ejercicio fiscal anterior. Dicho incremento se explica, principalmente, por los siguientes eventos: reajuste salarial al sector docente otorgado en el mes de octubre de 2021, y con un nuevo reajuste desde el mes de julio 2022 con una variación positiva del 13,1% al mes de agosto (G. 405,5 mil millones); incremento del sueldo por parte de las fuerzas públicas del 10,1% (G. 174,1 mil millones); aumento en nombramientos, es decir desprecarización de contratos en 7,7% (G. 78,9 mil millones), y contrataciones del sector salud 7,4% (G. 64,0 mil millones).

El gasto en bienes y servicios representó el 10,1% del Gasto Total Obligado, totalizando G. 2.522,2 miles de millones, inferior en 1,3% a lo ejecutado en el 2021. Esta disminución se explica por el menor nivel de gasto en medicamentos, insumos médicos y cobertura de gastos en UTI dada la mejor situación epidemiológica actual en razón al COVID-19, con relación a la evidenciada en el ejercicio anterior.

El gasto total en intereses representó el 8,0% de los gastos obligados, que totalizaron G. 2.005,8 mil millones; las donaciones (transferencias) representaron 11,5%, alcanzando un total de G. 2.875,1 miles de millones.

Las prestaciones sociales representaron el 18,1% del gasto total, unos G. 4.530,1 miles de millones, registrando un aumento de 11% con respecto al año anterior. Este rubro incluye, principalmente, las jubilaciones y pensiones contributivas, así como la asistencia social para las familias y adultos mayores. El aumento se explica, en su mayor parte, por el incremento en el pago de jubilaciones y pensiones, así como un mayor gasto para el financiamiento del programa de asistencia social para adultos mayores.

Manteniendo la inversión orientada a la recuperación económica, en línea con la meta de convergencia fiscal, la adquisición neta de activos no financieros (inversión física) alcanzó la suma de G. 4.692,1 miles

de millones, superior en 18,4% a lo observado al mes de agosto de 2021. Del total de las inversiones, el 75% corresponde al MOPC, cuya composición por Organismos Financiadores fueron de la siguiente manera: CAF 34%, Llave en Mano²⁷ 18%, BID 18%, Bonos 13% y Otros 16%.

El *resultado fiscal* observado al octavo mes del año presentó un endeudamiento neto de G. 3.549,4 mil millones (USD 515,9 millones), lo cual representó un déficit del 1,2% del PIB. Comparativamente con el mismo periodo del 2021, que resultó con un déficit del 1,3% del PIB, el resultado fiscal a agosto de 2022 ha mostrado una reducción del déficit en el orden de 0,1 p.p. relacionada directamente con el aumento de los ingresos tributarios, especialmente los provenientes del comercio exterior.

2.2.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Administración Central

El nivel de déficit fiscal de la Administración Central, al cierre de 2021, fue equivalente a 3,7% del PIB, principalmente explicado por el compromiso del Gobierno para dotar de mayores recursos al sistema sanitario para poder atender los efectos de la pandemia y la continuidad de las inversiones públicas. Las proyecciones para el 2022 para el déficit fiscal se mantienen en 3,0% del PIB, dentro de la meta de convergencia fiscal que se ha establecido, lo que representa una reducción de 0,7 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Cuadro N° 2.2.2.1

Administración Central - Proyección de Resultados 2022 vs. Cierre 2021
(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Cierre 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	37.101,9	13,9%	39.719,0	7,1%	13,9%
Ingresos tributarios	26.409,3	9,9%	29.662,1	12,3%	10,4%
Contribuciones sociales	2.777,6	1,0%	2.796,8	0,7%	1,0%
Donaciones	1.832,1	0,7%	1.614,4	-11,9%	0,6%
Otros ingresos	6.082,9	2,3%	5.645,7	-7,2%	2,0%
Gastos Totales	39.051,3	14,6%	40.903,5	4,7%	14,3%
Remuneración a los empleados	17.841,1	6,7%	19.288,3	8,1%	6,7%
Uso de bienes y servicios	5.414,4	2,0%	4.116,4	-24,0%	1,4%
Intereses	2.962,5	1,1%	3.906,7	31,9%	1,4%
Donaciones	4.769,4	1,8%	4.609,6	-3,4%	1,6%
Prestaciones sociales	6.495,7	2,4%	7.321,0	12,7%	2,6%
Otros gastos	1.568,2	0,6%	1.661,7	6,0%	0,6%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	(1.949,4)	-0,7%	(1.184,5)	-39,2%	-0,4%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	7.877,2	2,9%	7.490,2	-4,9%	2,6%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(9.826,6)	-3,7%	(8.674,7)	-11,7%	-3,0%

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

La estimación de cierre para el ejercicio fiscal 2022 contempla Ingresos Totales equivalentes al 13,9% PIB, igual al porcentaje obtenido en el 2021, pero, con una diferente composición por clasificación de ingresos.

²⁷ Ley 5.074/13 "Ley de Licitación con Financiamiento" o "Llave en Mano".

En este contexto, se espera un crecimiento de los ingresos tributarios del 12,3% nominal respecto al cierre observado en el año 2021. Con esta variación positiva se alcanzaría una presión tributaria del 10,4%, superior a la de 9,9% registrada el año anterior.

La mejora esperada en la recaudación se explicaría por el incremento en los ingresos provenientes del comercio exterior, lo cual registraría un aumento en el orden del 13,8% en la recaudación de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), así también, en las recaudaciones de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) se estiman una variación positiva en el orden del 10,1%.

Respecto a los ingresos no tributarios, las donaciones registrarían una reducción de 11,9% considerando que en el año 2021 se habían recibido importantes donaciones en concepto de vacunas contra el Covid19. Además, se esperan menores aportes por parte de las Entidades Descentralizadas a la Administración Central.

Otros ingresos no tributarios comprenden las regalías y compensaciones de las entidades binacionales, que en el 2022 registrarían una reducción nominal del 7,2% respecto al 2021, representando 2,0% del PIB. La recaudación se vería afectada por los menores ingresos a recibir por parte de Itaipú como consecuencia del complicado escenario hidrológico que atraviesa la región. Así también, en el año 2021 se habían recibido, extraordinariamente, USD 30 millones provenientes del acuerdo interinstitucional entre PETROPAR y el Ministerio de Hacienda en el marco de la Ley N° 6.809 “Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social, para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o Coronavirus”, hecho que no se repetiría en el ejercicio fiscal vigente.

Por otro lado, el gasto total representaría 14,3% del PIB en el 2022, con un incremento nominal de 4,7% comparándolo con el cierre del año 2021 pero reduciendo en 0,3 puntos porcentuales su representación en términos del producto.

En el desglose de los gastos, el rubro de remuneraciones a los empleados registraría un aumento nominal de 8,1%, lo que equivaldría a 6,7% del PIB. Este aumento se explica por la continuidad de contrataciones del personal de blanco en el marco de la pandemia del COVID-19. Otra razón de este crecimiento es el efecto de año completo del aumento salarial otorgado a los docentes en octubre de 2021 correspondiente al 11% y se añade un nuevo incremento del 5% desde el mes de julio del corriente año. Finalmente, otro factor que explica el crecimiento del gasto en remuneraciones es el ajuste de salarios indexados al salario mínimo legal vigente con el correspondiente 4,4% de aumento registrado en el año 2021. Este reajuste salarial aplica a los policías y militares, así como al personal que percibe salarios al nivel del salario mínimo.

En lo que respecta al Uso de Bienes y Servicios, se espera una reducción de 24,0% considerando lo ejecutado en 2021, y representaría el 1,4% del PIB en 2022. Esta reducción se debe, principalmente, al componente de gastos destinados a salud que en el 2022 no registrarían niveles tan importantes como los del año anterior en el que se registraron grandes erogaciones para la compra de vacunas anticovid y el pago de servicios de salud tercerizados a entidades privadas.

Otra partida que explica el crecimiento del gasto total corresponde al pago de intereses, con una estimación en términos del PIB en el orden del 1,4% en 2022. El aumento del pago de intereses está estrechamente relacionado con la evolución de la deuda pública.

Las prestaciones sociales tendrían un incremento nominal de 12,7%, lo que representaría el 2,6% del PIB al cierre del 2022. El incremento se explica, fundamentalmente, por el crecimiento en la cantidad de jubilados del magisterio nacional, empleados públicos y fuerzas públicas. Otro factor que impulsa el

crecimiento de este gasto son los programas sociales, específicamente por el aumento de beneficiarios del programa de pensiones para adultos mayores.

El rubro de Otros Gastos se incrementaría en 6,0% nominal, respecto al año 2021, que representaría el 0,6% del PIB. Si bien, el mayor gasto en esta línea es el destinado a transferencias al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), la razón principal de este aumento radica en la mayor necesidad de recursos para subsidio al transporte público, producto de la medida adoptada con el fin de no modificar la tarifa actual del pasaje público ante las importantes fluctuaciones del precio del combustible.

El balance operativo neto, que está determinado por la diferencia entre los ingresos y gastos estimados, registraría un valor negativo en torno al 0,4% del PIB, que se explicaría por las erogaciones en los gastos del sistema de salud, el impulso al sector de viviendas sociales y el incremento del subsidio al transporte público, principalmente.

En cuanto a las inversiones físicas de la Administración Central, se estima que se ejecute un total de USD 1.074,9 millones, que equivaldría a 2,6% del PIB. Esta proyección de inversión sería inferior en comparación a lo alcanzado en el 2021, cuyo nivel fue del 2,9% del PIB. La tendencia decreciente de la inversión es coincidente con el Plan de Convergencia Fiscal, cuyo objetivo fundamental es el retorno gradual a límites de déficit fiscal más sostenibles.

En este contexto, aún con gastos importantes para el sector salud, el impulso a las inversiones públicas y los gastos adicionales por aumento en las remuneraciones docentes, el déficit estimado para el cierre del 2022 sería el 3,0% del PIB, dando cumplimiento al art. 265 de la Ley N° 6.873 “Que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2021”, que establece que no se podrá exceder un déficit del 3,0% en términos del PIB.

2.2.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Gobierno General

El Gobierno General comprende a la Administración Central, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Universidades Nacionales y los Gobiernos Departamentales.²⁸

Para el cierre de 2022, se estima que los Ingresos Totales represente un 17,3% del PIB, lo que incrementa su valor nominal en 7,2% respecto al año 2021, la variación en términos del producto viene determinada por los factores explicados para la Administración Central, en donde se espera que el aumento de ingresos tributarios compense la caída de los no tributarios.

Se estima que los Gastos Totales crecerían 2,4% respecto a lo observado en 2021. El Gasto estimado con este crecimiento pasaría a representar el 16,7% del PIB, inferior en 0,7 puntos porcentuales a las erogaciones registradas en el 2021 medidos en términos del PIB. La disminución de gastos en términos del PIB, comparando el año 2021, se explica por la reducción de gastos en la Administración Central, principalmente, por el menor gasto en bienes y servicios.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (Inversión Física) representaría 3,1% del PIB al cierre de 2022, inferior al 3,2% del PIB para el año 2021, pero con un leve aumento nominal del 0,7%.

²⁸ Para el presente Informe de las Finanzas Públicas, no se incluyen a los gobiernos municipales debido a que el presupuesto de este nivel de gobierno no forma parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2022.

Como resultado neto, se estima un déficit fiscal que alcanzaría G. 7.079,7 miles de millones, que en términos del PIB representaría el 2,5% al cierre del año 2021.

Cuadro N° 2.2.3.1

Gobierno General - Proyección de Resultados 2022 vs. Cierre 2021

(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Cierre 2021	Como % del PIB	Proyección 2022	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	46.156,7	17,3%	49.459,7	7,2%	17,3%
Gastos Totales	46.648,1	17,4%	47.786,5	2,4%	16,7%
Balance Operativo Neto	(491,3)	-0,2%	1.673,2	-440,5%	0,6%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.689,5	3,2%	8.752,9	0,7%	3,1%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(9.180,9)	-3,4%	(7.079,7)	-22,9%	-2,5%

Observación: Datos Consolidados.

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

2.2.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2022 – Sector Público

En el siguiente cuadro, se muestran las proyecciones de ingresos, gastos, inversión física y resultado fiscal para el cierre de 2022 del sector público. Este nivel de gobierno comprende al Gobierno General, las Empresas Públicas, el Banco Central del Paraguay, y el resto de las entidades financieras públicas.

Cuadro N° 2.2.4.1

Sector Público - Proyección de Resultados 2022 vs. Cierre 2021

(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	2021	Como % del PIB	Proyección 2022	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	58.548,6	21,9%	63.704,5	8,8%	22,2%
Gastos Totales	57.170,3	21,4%	58.894,9	3,0%	20,6%
Balance Operativo Neto	1.378,3	0,5%	4.809,6	248,9%	1,7%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	11.312,3	4,2%	10.845,1	-4,1%	3,8%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(9.933,9)	-3,7%	(6.035,5)	-39,2%	-2,1%

Observación: Datos Consolidados.

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

Las estimaciones muestran que, en el 2022, los Ingresos Totales tendrían un aumento del 8,8% nominal comparado al cierre de 2021. Dada esta tasa de variación, los Ingresos Totales del Sector Público pasarían a representar el 22,2% del PIB en 2022.

Considerando los Gastos Totales del Sector Público, se estima que en 2022 crecerían en 3,0% con respecto a los gastos en el año 2021. Consecuentemente, los gastos totales representarían un 20,6% del PIB, inferior en 0,8 puntos porcentuales a las erogaciones registradas el año anterior.

Por otro lado, al analizar la inversión física, se proyecta una reducción nominal de 4,0%, con lo cual representaría el 4,1% del PIB, menor en 0,4 puntos porcentuales a la inversión física del año 2021.

Finalmente, se estima un déficit en el resultado fiscal en el orden del 2,1% del PIB. Este resultado sería menor al déficit observado al cierre del año 2021, que había alcanzado 3,7% del PIB.

2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023

El proyecto de presupuesto para el ejercicio 2023 se ha elaborado en base a un escenario de consolidación de la recuperación de la economía paraguaya, ayudando a revertir los efectos de los sucesivos choques que se han afrontado, como la sequía del año 2019 y 2022, la crisis sanitaria a causa del COVID-19 y más recientemente los efectos negativos de la guerra entre Rusia y Ucrania que implica un componente de incertidumbre adicional sobre el escenario global para el 2023. En esta línea, las estimaciones de ingresos y gastos, plasmados en el proyecto de presupuesto, se basan en la capacidad real de recaudación del estado considerando el escenario complejo descrito en los apartados anteriores 2.1 y 2.2.

Luego de años consecutivos de diferentes factores exógenos que han limitado las condiciones financieras, aún se mantiene la estrategia de racionalización del gasto y focalización de esfuerzos en los sectores de educación, salud, protección social, lucha contra el crimen organizado e inversión pública, como pilares fundamentales del bienestar ciudadano.

En el Proyecto PGN 2023 se utiliza la metodología presupuestaria basada en los principios de eficiencia y prudencia, generando la continuidad al proceso de mejora del gasto público, a través de una estructura presupuestaria orientada a resultados. El enfoque por resultados implica la asignación de recursos presupuestarios destinados a la consecución de acciones concretas planteadas por los Organismos y Entidades del Estado para satisfacer las necesidades detectadas, así como el cumplimiento de la misión de cada una de las instituciones. El presupuesto basado en resultados permitirá evaluación de la eficiencia y del resultado de cada actividad programada en el ejercicio fiscal.

2.3.1 Administración Central

2.3.1.1 Estimación de Ingresos

La programación de los ingresos totales para el ejercicio fiscal 2023 asciende a G. 48.110,1 mil millones. Esta estimación supera al presupuesto vigente 2022 en un 8,5%. Estos ingresos esperados representan el 15,5% en términos del PIB para el periodo 2023, en línea a esta misma medición, equiparándose con el presupuesto del 2022.

Cuadro N ° 2.3.1.1.1

Administración Central - Ingresos del PGN 2022 vs. Ingresos del PGN 2023

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

Concepto	PGN 2022 al 30/VI/22	Como % del PIB	PGN 2023	% de Variación	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	44.342,0	15,5%	48.110,1	8,5%	15,5%
Ingresos tributarios	27.594,7	9,6%	32.343,4	17,2%	10,4%
Contribuciones sociales	3.306,2	1,2%	3.722,9	12,6%	1,2%
Donaciones	2.965,5	1,0%	2.343,9	-21,0%	0,8%
Otros ingresos	10.475,7	3,7%	9.700,0	-7,4%	3,1%

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

El nivel de ingresos esperados para el 2023 se sustenta, en mayor medida, en la recaudación tributaria, que se estima tendría una variación positiva en el orden del 9,0% respecto a la estimación de recaudación para el año 2022 y de 17,2% respecto al presupuesto vigente a mitad del año 2022. Respecto a la presión tributaria para el 2023, se estima en 10,4% del PIB.

2.3.1.2 Asignación de Gastos

En el Proyecto de PGN 2023 para la Administración Central se prevé un nivel de asignación del gasto total de G. 45.658,1 mil millones, que representa 14,7% del PIB. En contraste con el presupuesto vigente 2022 (corte al 30 de junio), el PGN 2023 muestra un incremento en el orden del 4,8%.

La variación ascendente de los gastos en el 2023, respecto al año 2022, se explica por tres de sus componentes que se estiman se incrementarían, los cuales son: remuneraciones a los empleados, pago de intereses y prestaciones sociales. En la composición del gasto total, las remuneraciones representan el 46,9%, los intereses representan el 9,8% y las prestaciones sociales el 19,5%, respectivamente. El aumento en el nivel de remuneraciones a los empleados se explica por el incremento en el nivel salarial de las Fuerzas Públicas, cuyas remuneraciones están indexadas al salario mínimo (incremento del salario mínimo en julio 2022), así también se prevén incrementos salariales para el sector docente. En los demás segmentos de funcionarios del Estado, no se programaron incrementos generalizados en los salarios. Los intereses se han incrementado como resultado de las colocaciones y contratos de financiamientos de diversas fuentes para el impulso de las inversiones y así también para la cobertura de programas para atender las necesidades como consecuencia del COVID-19, específicamente en el área de salud.

Cuadro N° 2.3.1.2.1

Administración Central - Gastos del PGN 2022 vs. Gastos del PGN 2023

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

Conceptos	PGN 2022 al 30/VI/22	Como % del PIB	PGN 2023	% de Variación	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	43.564,9	15,2%	45.658,1	4,8%	14,7%
Remuneración a los empleados	19.985,7	7,0%	21.393,2	7,0%	6,9%
Uso de bienes y servicios	5.079,2	1,8%	4.197,4	-17,4%	1,4%
Intereses	4.123,9	1,4%	4.463,3	8,2%	1,4%
Externa	3.608,5	1,3%	4.012,1	11,2%	1,3%
Interna	515,4	0,2%	451,2	-12,5%	0,1%
Donaciones	5.112,4	1,8%	5.139,4	0,5%	1,7%
Prestaciones sociales	7.688,9	2,7%	8.917,9	16,0%	2,9%
Otros gastos	1.574,9	0,5%	1.546,9	-1,8%	0,5%

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

2.3.1.3 Resultados

La diferencia entre los ingresos y gastos, excluyendo las inversiones, da como resultado el Balance Operativo Neto, que para el Proyecto de PGN 2023 muestra un superávit de G. 2.452,1 mil millones, lo que en términos del PIB equivale al 0,8%. El PGN vigente 2022 (al 30 de junio) expone un resultado operativo que asciende a G. 777,0 mil millones, que en contraste con Resultado Operativo para el 2023, este último es superior en G. 1.675,1 mil millones.

La Adquisición Neta de Activos No Financieros (inversión física) para el 2023 representa 2,3% del PIB. El

valor total de las inversiones es 37,8% menos que el PGN vigente del 2022. Las inversiones del 2022 en términos del PIB serían del 4,0% que, comparativamente, ambas mediciones en términos del PIB muestran un diferencial de 1,7 puntos porcentuales en detrimento al PGN 2023.

Estas marcadas diferencias se deben a que el PGN 2022 vigente contempla el incremento de las erogaciones por la necesidad de superar el límite de la LRF, específicamente por los gastos destinados al sostenimiento del sistema de salud y la inversión pública; en cambio, los datos presentados del Proyecto de PGN 2023 se encuentran enmarcados al déficit fiscal del 1,5% PIB, que en línea con el plan de convergencia fiscal, el nivel del déficit planificado deberá alcanzar el 2,3% del PIB, lo que implica ajustes en el Balance Operativo Neto e incrementos en el nivel de inversión.

Conjugando el Resultado Operativo y las Inversiones programadas para el 2023, se obtiene que el Endeudamiento Neto de la Administración Central asciende a G. 4.621,2 mil millones, lo que refleja un resultado fiscal deficitario en términos del PIB del 1,5%, dando cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal respecto al tope del déficit fiscal.

Cuadro N° 2.3.1.3.1

Administración Central - Partidas de Resultado del PGN 2022 vs. PGN 2023 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2022 al 30/VI/22	Como % del PIB	PGN 2023	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	777,0	0,3%	2.452,1	215,6%	0,8%
Adq. Neta de Activos no Financieros	11.378,9	4,0%	7.073,3	-37,8%	2,3%
Activos fijos	11.304,9	3,9%	6.981,3	-38,2%	2,2%
Otros activos	74,1	0,0%	92,0	24,2%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(10.601,9)	-3,7%	(4.621,2)	-56,4%	-1,5%

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

2.3.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2023 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Inicialmente, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2023 presentado por el Poder Ejecutivo cumple con la regla macro fiscal que establece que el déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% del PIB estimado para un año fiscal.

Otra regla que se establece en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) es que el incremento del gasto corriente primario²⁹ del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%. En este sentido, se destaca que la variación del gasto corriente primario para el ejercicio fiscal 2023 es de 6,1%, lo cual es inferior al tope establecido de 8%, dando cumplimiento a la citada regla.

Además, no se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. Al respecto, para el ejercicio fiscal 2023 se contemplan solo los incrementos salariales por ajuste del salario mínimo legal vigente, dado que el mismo tuvo modificación en el 2022 mediante el Decreto N° 7.270, el cual dispuso el reajuste del mismo en 11,4% desde el 1 de julio de este año.

²⁹ El Gasto Corriente primario se define como gasto corriente excluido el pago de intereses.

Es importante destacar que si bien, el Proyecto de Presupuesto 2023 cumple con el déficit establecido por la LRF, se debe considerar la necesidad de continuar el proceso de consolidación de la recuperación de la economía, para lo cual es fundamental seguir brindando los recursos necesarios para el sistema de salud pública, así como a las obras de infraestructura en ejecución, por lo que resulta necesario elevar el límite del déficit fiscal al 2,3% del PIB. A su vez, es imprescindible la aplicación del plan de convergencia fiscal para volver gradualmente al nivel de déficit fiscal de 1,5% del PIB para el año 2024.

2.3.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2023

En esta sección se exponen las estimaciones de ingresos y asignaciones de gasto que corresponden a los sectores y niveles de gobierno componentes del Sector Público, cuyos subsectores son: Administración Central, Gobierno General y el Sector Público no Financiero para el Ejercicio Fiscal 2023.

Cuadro N° 2.3.2.1
El Sector Público del PGN 2022 por Sectores Componentes
(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	48.110,1	58.390,9	75.976,9	78.886,0
Gastos Totales	45.658,1	54.302,1	69.372,5	71.944,9
Balance Operativo Neto	2.452,1	4.088,8	6.604,3	6.941,1
Adquisición Neta de Activos No Financieros	7.073,3	8.285,2	12.193,3	12.452,1
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(4.621,2)	(4.196,4)	(5.588,9)	(5.510,9)

Observación: Datos Consolidados.

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

Para la Administración Central, el resultado fiscal (préstamo neto/endeudamiento neto) es de 1,5% del PIB, para el Gobierno General el resultado deficitario resultante sería del 1,4% del PIB, este comportamiento se explica a razón que el diferencial de ingresos entre ambos sectores es del 21% y lo referente a los Gastos Totales es de 19%. Adicionando el Sector Público No Financiero, la variación de ingresos como de los gastos son 30% y 19%, respectivamente, con lo que el déficit resultante es del 1,8% del PIB. Consolidando las cifras del Sector Público el déficit en términos del PIB representaría el 1,8%.

Cuadro N° 2.3.2.2
El Sector Público del PGN 2022 por Sectores Componentes
(En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	15,5	18,8	24,5	25,4
Gastos Totales	14,7	17,5	22,3	23,2
Balance Operativo Neto	0,8	1,3	2,1	2,2
Adquisición Neta de Activos No Financieros	2,3	2,7	3,9	4,0
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1,5)	(1,4)	(1,8)	(1,8)

Observación: Datos Consolidados.

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

2.4 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2023

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023 se encuentra alineado completamente a las prioridades globales enmarcadas dentro de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se enfocan en poner fin a la pobreza, proteger al planeta y mejorar la calidad de vida de las personas en todo el mundo.

Así también, todo el sistema presupuestario está integrado sistemáticamente al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 en sus 4 ejes estratégicos: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social, Crecimiento Económico Inclusivo, Proyección de Paraguay en el Mundo y el Fortalecimiento Político Institucional.

El PGN 2023, se sustenta en sólidas políticas presupuestarias que permitirán obtener lo siguiente:

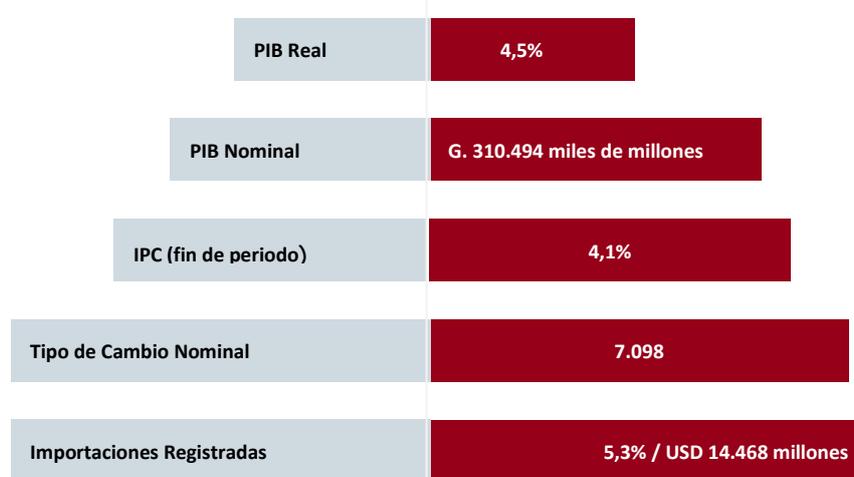
Gráfico N° 2.4.1
Prioridades del Proyecto de Ley PGN 2023



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

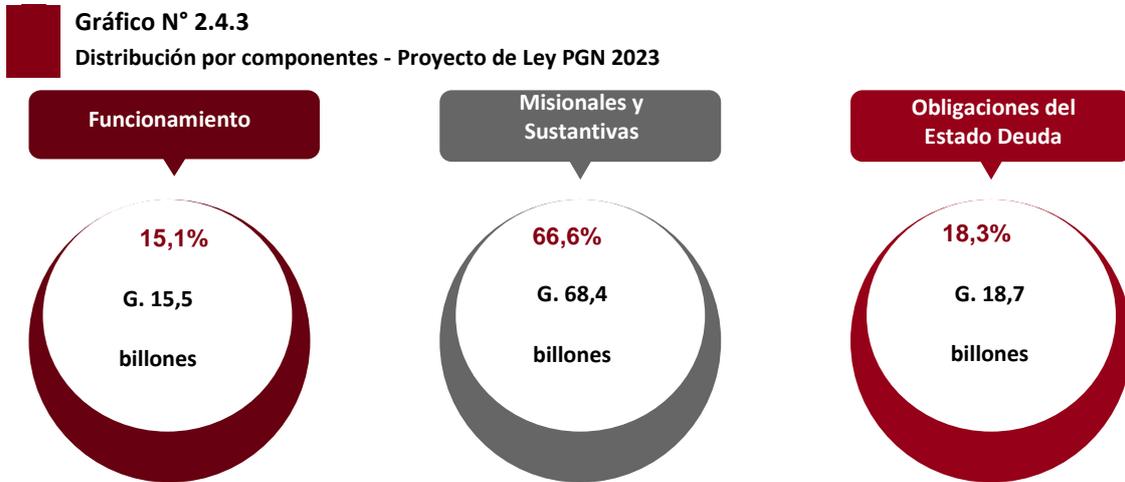
Para el ejercicio Fiscal 2023 se prevé que el comportamiento de las principales variables macroeconómicas se dé de la siguiente manera:

Gráfico N° 2.4.2
Estimación de variables macroeconómicas – Proyecto de Ley PGN 2023



Fuente: Dirección de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda.

La propuesta de presupuesto de gastos presentado es de 102,6 billones, con una participación de 33% en el PIB. El presupuesto se distribuye en un 15,1% para el funcionamiento, es decir aquellas actividades relacionadas al ámbito administrativo; 66,6% para inversiones sustantivas y misionales y un 18,3% para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.



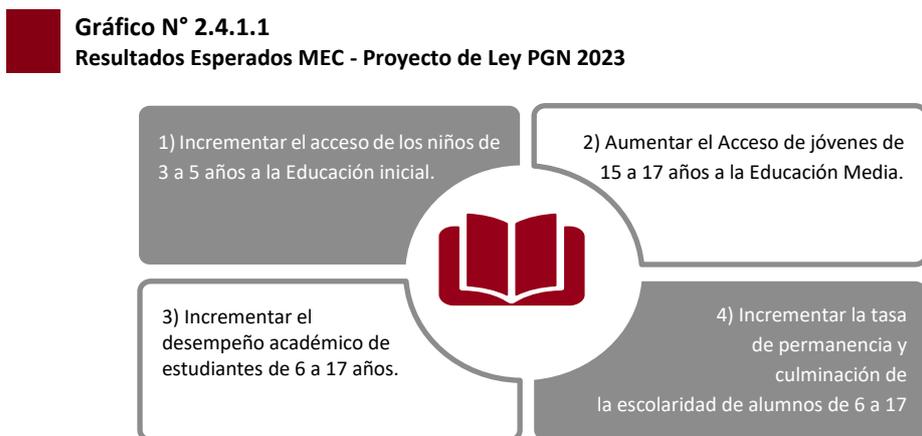
Fuente: Dirección General de Presupuesto.

2.4.1 Principales Resultados Esperados

El PGN 2023 hace énfasis en el área social, que busca generar mejores condiciones para la población, centrándose en aquellos más vulnerables. Se continuará invirtiendo en salud, educación, obras públicas y programas sociales como TEKOPORÁ, Adultos Mayores y Primera Infancia, los cuales se detallan a continuación:

Educación

Desde el año 2020, se diseñaron 4 programas sustantivos en el MEC, los cuales surgieron de la identificación de soluciones a problemáticas que aquejan a la población, que apuntan a los siguientes resultados:



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Con estas iniciativas se proyecta que 1.430.964 estudiantes recibirán útiles escolares en el 2023, 48.035 contarán con almuerzo escolar y 61.571 con merienda, todos pertenecientes a la capital, con una inversión de G. 240.833 millones.

Considerando que el factor económico de las familias es una de las causas más importantes en la deserción escolar, se otorgarán 5.004 becas para la Educación Escolar Básica y Educación Media, así como 1.960 becas para la Educación Superior sumando un total de 6.964 becas.

Gráfico N° 2.4.1.2
Resultados Esperados MEC - Proyecto de Ley PGN 2023

G. 8,2 billones de inversión



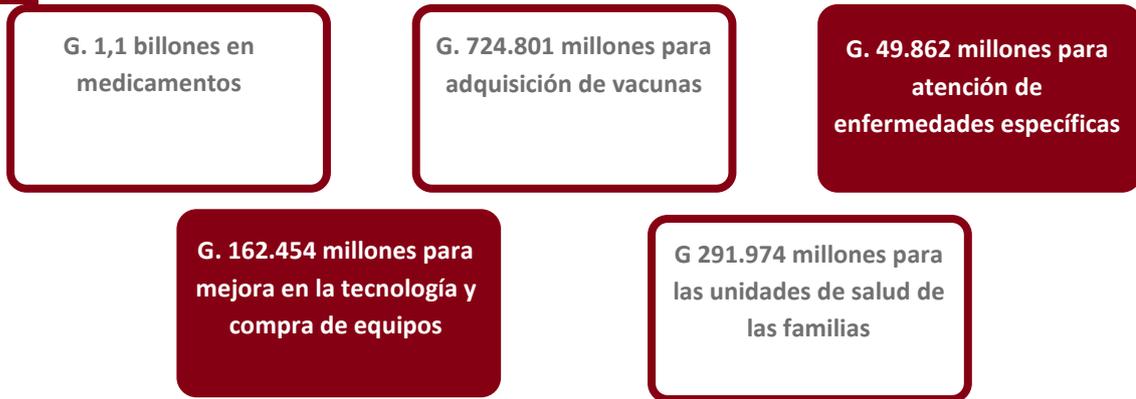
Salud

La salud es un factor esencial y necesario para elevar el bienestar de la población, para reducir las brechas de desigualdad y brindar las condiciones para desarrollarse en todas las áreas. Cabe destacar que el destino principal del gasto en salud es la población más pobre, es decir, de cada G. 100 invertidos, G. 30 se invierte en este quintil poblacional.

Para el PGN 2023 se ha programado un total de G. 7,3 billones para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, previendo específicamente recursos para medicamentos y mejoras en tecnologías detalladas a continuación:

Gráfico N° 2.4.1.3

Resultados Esperados Ministerio de Salud - Proyecto de Ley PGN 2023

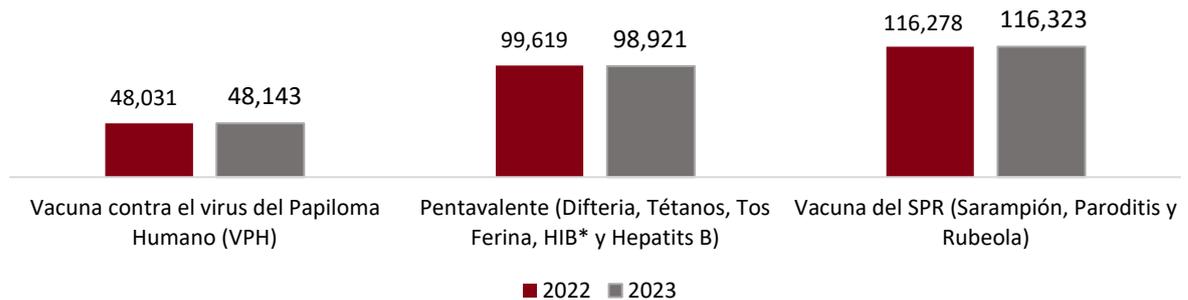


Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Por otro lado, se seguirá invirtiendo en unidades biológicas para garantizar la provisión en los distintos puntos de salud del país, para que de esta manera nuestros niños estén protegidos.

Gráfico N° 2.4.1.4

Provisión de biológicos
(En unidades)



* Haemophilus influenzae tipo B.

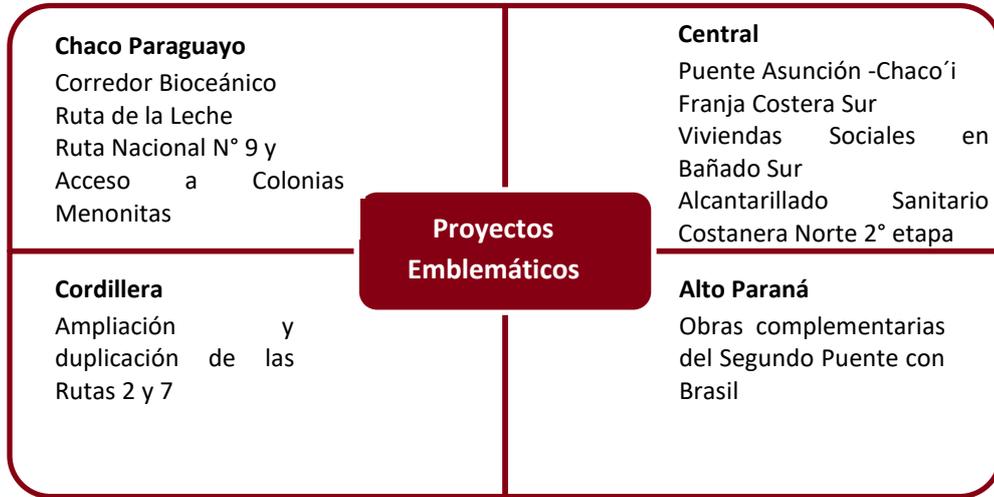
Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Obras Públicas

Con el propósito de mantener el promedio de inversiones de los últimos años, se han identificado proyectos estratégicos para el PGN 2023, que contemplan: infraestructura vial y edilicia, reconversión urbana, viviendas sociales, agua y saneamiento, entre otros, que a futuro contribuirán al crecimiento del país, por su alto impacto económico y social.

Se prevé un presupuesto total de G. 5,6 billones para el MOPC, los cuales darán continuidad a la realización de las siguientes obras:

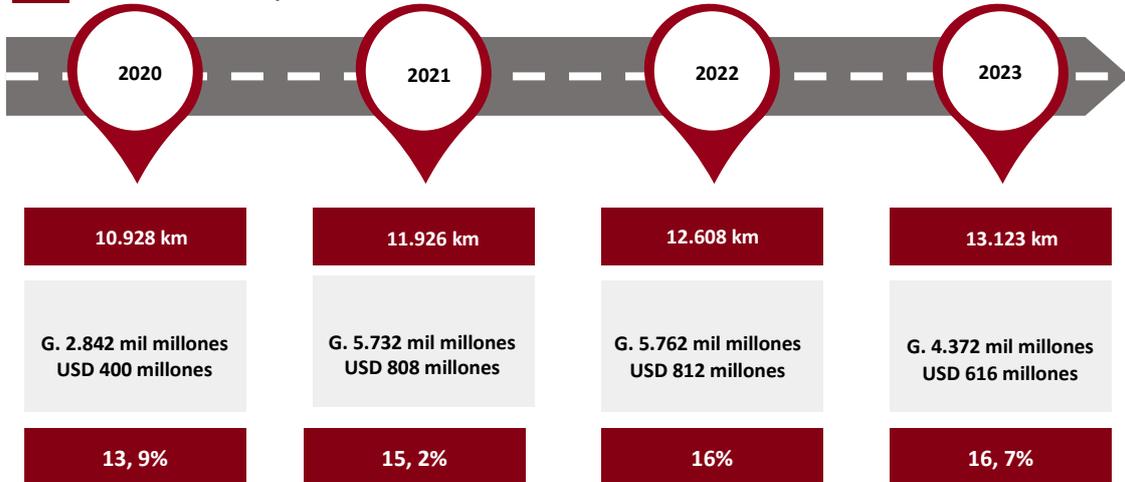
Gráfico N° 2.4.1.5
Principales obras estratégicas



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Asimismo, se prevé llegar a 13.123 km de rutas pavimentadas, representando el 16,7% de la Red Vial Nacional, el cual se incrementa en 2,8% respecto al 2020.

Gráfico N° 2.4.1.6
Evolución de rutas pavimentadas



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Seguridad

Construcción de un sistema integral de seguridad a través de la inversión de G. 6,2 billones, dotando de la logística necesaria a la Policía Nacional, Ministerio de Defensa, SENAD, y otras instituciones especializadas para la lucha contra la delincuencia, delitos y crímenes organizados.

Gráfico Nº 2.4.1.7
Operativos de Seguridad



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Protección Social

Las inversiones directas en Protección Social se refieren a la focalización a la primera infancia, en la atención integral a la familia y a las transferencias monetarias a los Adultos Mayores, consideran los ciclos de vida y tienen por objetivo garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente.

Continuando con las inversiones sociales en los grupos más vulnerables a través de programas no contributivos, tales como:

Gráfico Nº 2.4.1.8
Programas no contributivos



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

2.4.2 Mediciones Temáticas del PGN 2023

Para avanzar hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es importante realizar el seguimiento de aquellas acciones alineadas a su contribución, al igual que las inversiones monetarias destinadas para el efecto, las cuales son representadas en el sector público a través del Presupuesto General de la Nación.

El PGN 2023 sirve de base para establecer:

Inversión en los distintos ODS

Las estimaciones para el año 2023 en el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) arrojan porcentajes de participación del presupuesto según orden de importancia a nivel presupuestario.

Los ODS cuya participación es mayor al 10% en el PGN 2023 están representados por: paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16); salud y bienestar (ODS 3) y; trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), lo que significa que las acciones previstas por los distintos Organismos y Entidades del Estado (OEE) y la función a la cual fueron asignadas, se asocian en mayor medida con aquellos aspectos y metas contempladas para dichos objetivos.

Gráfico Nº 2.4.2.1
Participación del PGN 2023 en el cumplimiento de los ODS



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

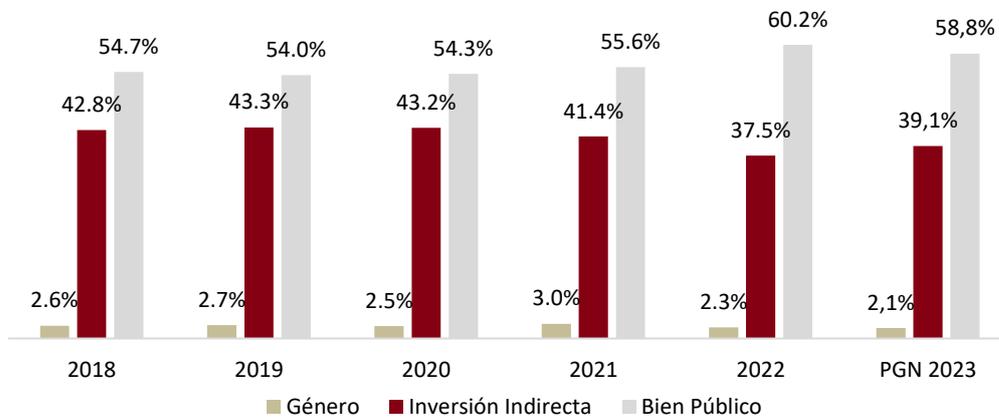
Inversiones que reducen brechas en género

Las inversiones en género son estratégicas a la hora de lograr la equidad y la igualdad. Invertir en género es, además, una cuestión económicamente rentable para alcanzar el desarrollo. Existe evidencia a nivel internacional de que la reducción de las brechas puede reportar importantes beneficios económicos.

Las principales brechas identificadas en nuestro país tienen que ver con la alta prevalencia de violencia de género; la situación de las mujeres rurales paraguayas y la transición de mujeres jóvenes de la educación al mercado laboral.

Nuestro país está avanzando en la asignación de recursos presupuestarios para la reducción de las brechas entre hombres y mujeres. Para el año 2023, en género se contempla una inversión G. 2,2 billones lo que representa el 2,1% del PGN, las Inversiones Indirectas 39,1% y la Inversión en Bienes Públicos el 58,8%.

Gráfico N° 2.4.2.2
Distribución por tipo de gasto
(En porcentaje)

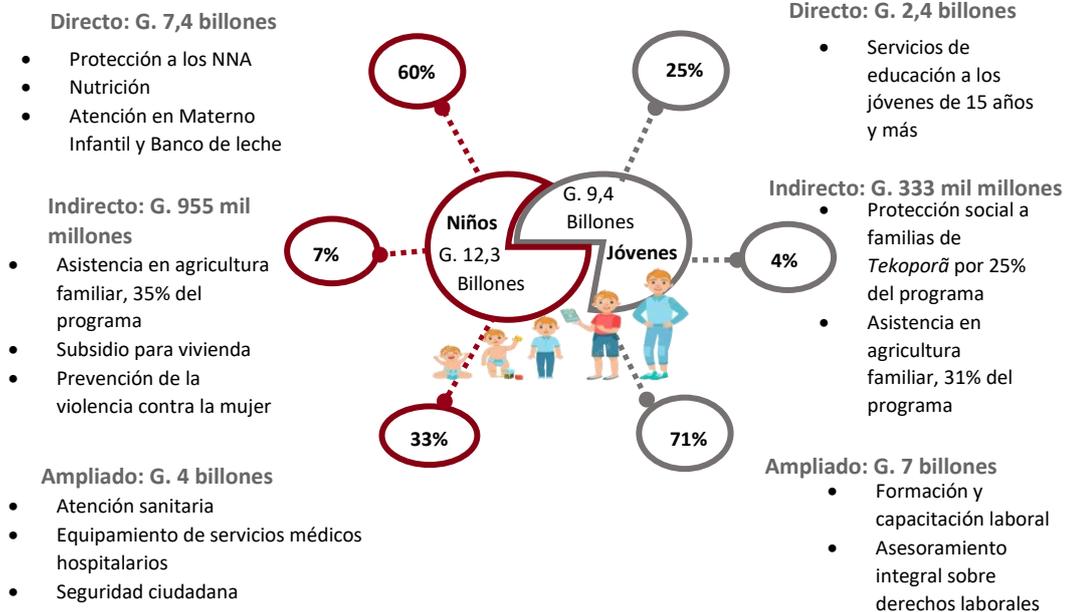


Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Inversión en niños y jóvenes

Las distribuciones se encuentran de la siguiente manera:

Gráfico N° 2.4.2.3
Inversión en niños y jóvenes



Fuente: Dirección General de Presupuesto.

Cambio Climático

El PGN 2023 incorpora la identificación en Organismos y Entidades del Estado con sus actividades presupuestarias que colaboran de alguna medida al cumplimiento de los objetivos de los sectores priorizados de la Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y el Plan Nacional de Adaptación al cambio climático.

Gráfico N° 2.4.2.4
Cambio climático y PGN



Fuente: Dirección General de Presupuesto.



III. Marco Macrofiscal de Mediano Plazo

3.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo: Instrumento de Previsión

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es una herramienta que se enfoca en el comportamiento de la economía, las finanzas públicas, deuda externa y otras variables de interés, definiendo las medidas económicas más importantes y necesarias para promover el bienestar y crecimiento económico. El MFMP permite observar cual es el nivel que las finanzas públicas puede destinar en concepto de gastos, cuál sería la necesidad de financiamiento para proyectar el endeudamiento y la capacidad de recaudación por ingresos tributarios y otras fuentes de ingresos.

El MFMP es el punto de partida del proceso presupuestal y el marco de elaboración de los presupuestos de mediano plazo. Una correcta elaboración de este instrumento provee sustento para una política fiscal sólida, un presupuesto ajustado y estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

El presente MFMP busca aportar herramientas para el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal, bajo las premisas de la Ley de Responsabilidad Fiscal, construido en un horizonte de proyección de 5 años de acuerdo con las prácticas fiscales recomendadas. En esta edición, se incorpora la identificación, análisis y medición de los riesgos macroeconómicos en base a las mejores prácticas internacionales y lo que se establece en el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI).

A continuación, se presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027, que comprende las secciones de proyecciones macroeconómicas, proyecciones fiscales por niveles de gobierno, análisis de escenarios alternativos y de sostenibilidad de la deuda pública. Este marco fiscal, implica modificaciones de las estimaciones y supuestos con respecto al marco fiscal de mediano plazo presentado el año pasado.

3.2 Proyecciones Macroeconómicas 2023-2027

Las perspectivas de crecimiento para la economía paraguaya en 2022 se mantienen en 0,2%, crecimiento casi nulo explicado por la fuerte sequía que afectó al sector agrícola y sectores vinculados desde finales de 2021. No obstante, en la última revisión realizada por el BCP, se han observado recomposiciones a nivel sectorial que indican una caída esperada menor para agricultura, electricidad y agua, y comercio, mientras que ganadería, construcción y gobierno general fueron revisados a la baja.

Para el año 2023, se espera que el país continúe por una senda de recuperación económica sostenida, con lo que el crecimiento estaría en torno al 4,5%, ubicándose por encima del crecimiento tendencial. Esto supone condiciones climáticas favorables que darían lugar a un repunte en el sector primario con efectos positivos en el sector secundario vinculado a la actividad agropecuaria. Además, se espera que las condiciones sanitarias sigan bajo control para la vuelta a la completa normalidad en la actividad económica en el sector servicios. Por otra parte, considerando el crecimiento cercano a 0% en el 2022, se espera que el crecimiento del PIB presente un efecto estadístico importante en el 2023.

En este sentido, las proyecciones para los años 2023-2027 se ubican, en promedio, alrededor del 3,9% anual, tasa cercana al crecimiento de tendencia de la economía (3,8%), y que supera al crecimiento

promedio de 2,2% registrado en los últimos 5 años (2017 – 2021). El mayor ritmo de crecimiento esperado, con relación al observado en los últimos años se debe a que, en los años 2019 y 2020, Paraguay ha registrado tasas de crecimiento negativas vinculadas a la crisis climática y la crisis sanitaria por COVID-19, aunque en el promedio también se incorpora la expansión del 4,1% registrada en el año 2021.

Estas previsiones de crecimiento para nuestra economía consideran los riesgos relacionados con el desempeño de la economía internacional. En este sentido, las perspectivas para la economía mundial en 2023 indican un crecimiento del 2,9%, 0,7 p.p inferior al proyectado en el mes de abril por el Fondo Monetario Internacional (FMI), debido a los riesgos asociados a la guerra entre Rusia y Ucrania como el aumento de la inflación, las condiciones financieras más estrictas a nivel mundial y el sobreendeudamiento en varios países. Asimismo, también se considera la posibilidad de que haya rebrotes del COVID-19 con impacto en la actividad económica mundial.

Con relación a las expectativas de la evolución de los precios, en lo que va del año 2022, las presiones inflacionarias han repuntado en el segundo trimestre, presentando un incremento superior a lo esperado inicialmente debido a la persistencia de factores externos sobre los precios de los commodities. De esta manera, la inflación acumulada al mes de julio fue del 6,7%, superior a la tasa del 2,7% acumulada a julio del año 2021.

Ante esta situación, se ha elevado el punto de partida para la proyección de la inflación, la cual fue ajustada al alza del 8,2% al 8,8% para este año según señala el Informe de Política Monetaria (IPoM) del mes de junio del BCP. Por su parte, la inflación esperada para el año 2023 fue ajustada a la baja pasando del 4,2% al 4,1%, debido a que recientemente se han observado menores presiones sobre los precios externos y una brecha del producto negativa, que contribuiría a contener las presiones inflacionarias domésticas en el mediano plazo. Asimismo, se espera converger a la meta de inflación del 4% a partir del primer trimestre del 2024.

Cuadro 3.2.1
Estimación de variables macroeconómicas
(En miles de millones de Guaraníes y en cambio porcentual)

Variables Macroeconómicas	2023^a	2024^a	2025^a	2026^a	2027^a
(Cambio porcentual anual)					
Producto Interno Bruto Real	4,5	3,8	3,8	3,8	3,8
Producto Interno Bruto Nominal	8,4	7,5	7,5	7,5	7,5
Deflactor del PIB	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	5,3	5,5	5,5	5,3	4,5
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
(Variables nominales)					
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	310.494	333.781	358.814	385.725	414.655
PIB Nominal (millones de USD)	43.741	46.099	48.585	51.205	53.966
Deflactor del PIB	1,38	1,43	1,48	1,54	1,59
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	14.468	15.263	16.103	16.956	17.719
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	7.098	7.240	7.385	7.533	7.684

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

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

Con respecto a la evolución del tipo de cambio, para el 2023, la proyección de depreciación del tipo de cambio nominal (moneda nacional con respecto al dólar norteamericano) es de 1,9% en promedio. Las previsiones del tipo de cambio están sujetas a una elevada volatilidad e incertidumbre, por lo que mantenemos una depreciación nominal en línea con un tipo de cambio real constante.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un incremento de las importaciones de bienes en dólares del 9,7% para el cierre 2022, con una tendencia positiva que persista en el 2023, expandiéndose en 5,3% y luego 5,5% en el 2024, en respuesta a una recuperación de la demanda interna. En este sentido, es preciso resaltar que, los supuestos de las proyecciones de las importaciones de bienes registradas se sustentan en que luego de dos años de contracciones (2019 y 2020), y una recuperación en el 2021 con un crecimiento del 32,1%, las importaciones mantendrían un buen ritmo de crecimiento en el año 2022 con un nivel de USD 13.740 millones y USD 14.468 millones en el año 2023, para luego conservar un crecimiento promedio del 5,5% en el periodo 2024 al 2027.

Es importante aclarar que, si bien las proyecciones presentadas en este informe son generadas utilizando modelos econométricos y supuestos consistentes a la coyuntura económica actual y las perspectivas sobre la evolución esperada de la economía global, las mismas están sujetas a cambios en el escenario económico, a eventuales shocks exógenos no anticipados y a cambios en los parámetros relevantes de los modelos. En la sección 3.5 se analizan los Riesgos Macrofiscales, que están asociados a la incertidumbre y posibles choques adversos a las variables macroeconómicas y su potencial impacto en las cuentas fiscales.

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

3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2023-2027

3.3.1 Administración Central

En los años 2019 y 2020 las recaudaciones fueron inferiores a las estimaciones proyectadas y, adicionalmente, el impacto de las medidas del Plan de Recuperación Económica y la Ley de Emergencia, con el fin de dar un impulso fiscal transitorio a la economía, determinaron la necesidad de exceder el límite de déficit fiscal establecido en la LRF. Para el año 2021 fue necesario seguir reforzando el sistema sanitario, así como continuar dinamizando la economía a través de la inversión pública; por estos motivos se observó un déficit fiscal de 3,7% del PIB, menor a la estimación de 4,0% debido a la obtención de mayores ingresos fiscales respecto a lo esperado, dentro de los que se destacan los recursos tributarios y los provenientes de las entidades binacionales. La reducción del déficit fiscal entre 2020 y 2021 fue 2,4 puntos porcentuales, lo que representó el primer paso con el fin de lograr la convergencia fiscal.

Se estima que hasta el año 2023, los resultados fiscales deficitarios seguirán superando el límite establecido en la LRF, por lo que siguen siendo necesarias las medidas que impliquen la mejora de los ingresos tributarios, la eficiencia del gasto público y el retorno paulatino a los niveles de inversión históricos medidos en términos del PIB, con el fin de converger a la regla fiscal de déficit fiscal del 1,5% del PIB para el año 2024.

3.3.1.1 Estimación de Ingresos

La proyección de ingresos para el ejercicio fiscal 2023 indica que los recursos de la Administración Central estarían en torno al 14,2% del PIB. Las estimaciones muestran que los recursos en 2024 representarían el 14,5% del PIB y se estiman se mantendrían constantes hasta el año 2026. Es importante destacar que en la estimación de ingresos tributarios se incluye el impacto esperado de la Modernización y Simplificación Tributaria, cuyo efecto se completaría en 2024. Para el año 2027 se estiman ingresos totales por 14,4% del PIB mostrando una caída de 0,1 puntos porcentuales respecto al año anterior ya que, aunque los

ingresos crecerían a una tasa nominal de 6,9%, esta no sería suficiente para mantener la representación en términos del producto ya que se espera que la economía crezca a un 7,5% nominal en ese año.

Cuadro N° 3.3.1.1.1

Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Ingresos vs. Promedio Histórico (En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2017-2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026	Proy. 2027
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	14,0%	13,9%	14,2%	14,5%	14,5%	14,5%	14,4%
Ingresos tributarios	9,9%	10,4%	10,4%	10,7%	10,8%	10,8%	10,7%
Contribuciones sociales	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%
Donaciones	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Otros ingresos	2,5%	2,0%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%

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

Analizando los componentes principales de los ingresos en la proyección para el año 2023, se puede observar que los ingresos tributarios representarían el 10,4% del PIB. Las proyecciones consideran una recuperación del consumo y la inversión, como también condiciones climáticas normales, lo que supone una buena perspectiva para el sector primario y sus diversos rubros.

Es importante destacar que la estimación de ingresos tributarios de mediano plazo incluye el impacto recaudatorio de la implementación total de la Ley N° 6380/19 “De Modernización y Simplificación Tributaria Nacional”. Según los datos observados de recaudación del año 2021, la implementación de la Ley N° 6380/19 tuvo un impacto significativo, generando una recaudación adicional que asciende a G. 496 mil millones (USD 73 millones), lo que representa 0,19% del PIB.

Si se tiene en cuenta lo generado en el año 2020, la implementación de la Ley N° 6.380/19 ha logrado hasta ahora una recaudación adicional de G. 1.096 mil millones (USD 159 millones), lo que representa el 0,42% del PIB. El potencial recaudatorio se tiene estimado alcanzar en el año 2024, que prevé la generación de ingresos adicionales por 0,7% del PIB (USD 300 millones aproximadamente).

Por otra parte, en el 2023, las Contribuciones Sociales representarían el 1,0% del PIB, disminuyendo paulatinamente al 0,9% a final del periodo proyectado. Esta disminución se debe a que los ingresos por contribuciones sociales guardan directa relación con el nivel del gasto en remuneraciones, para el cual se estiman incrementos nominales anuales, pero no los suficientes para mantenerse en términos del PIB. Ante el menor nivel de remuneraciones en relación al PIB, se estiman también menores porcentajes para los ingresos por contribuciones sociales.

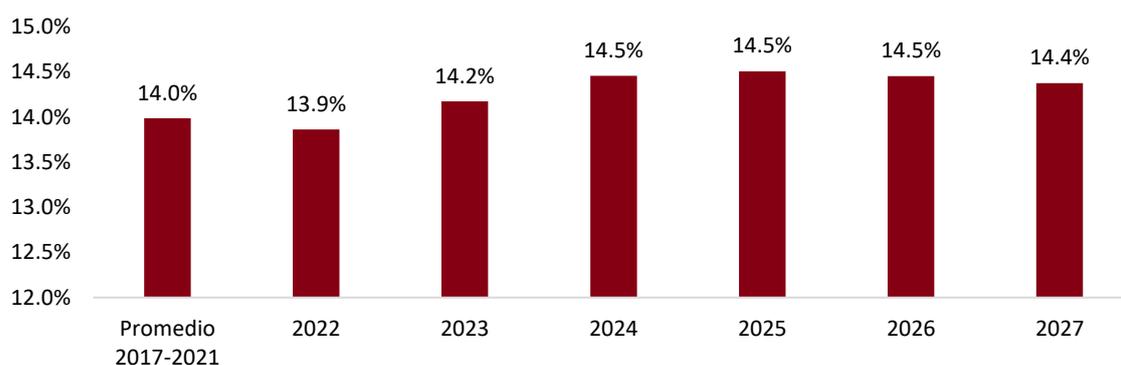
Por el lado de las Donaciones, estas representarían el 0,6% del PIB en el 2023, considerando mejores niveles de aportes de Entidades Descentralizadas a la Administración Central. Se estima que el ingreso por donaciones mantendrá la misma relación respecto al producto hasta el año 2027.

Con respecto a Otros Ingresos proyectados para el año 2023, los mismos representarían el 2,2% del PIB, ya que se espera contar con mejores flujos de Itaipú, que no se darían en 2022 como consecuencia de factores climáticos, y considerando lo recibido habitualmente por parte de Yacyreta. Hay que considerar que está pendiente la revisión del Anexo C en el 2023, lo cual podría modificar las condiciones de los flujos a recibir de Itaipú. Para el año 2027, se prevé una reducción en el rubro de Otros Ingresos de 0,1 puntos porcentuales respecto a años previos. Esta reducción se daría porque a pesar del aumento de los recursos provenientes de las binacionales, la tasa de crecimiento esperada de éstos es inferior a la tasa del

crecimiento económica proyectada, siendo insuficiente para mantenerse como porcentaje del PIB y, por lo tanto, se reduciría progresivamente.

En el siguiente gráfico se observan, en porcentaje del producto interno bruto, el promedio histórico de los ingresos totales, estimación de cierre 2022 y la proyección de recursos para los años 2023-2027 de la Administración Central (Gobierno Central Presupuestario):

Gráfico N° 3.3.1.1.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución de Ingresos Totales
 (En % del PIB)



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

3.3.1.2 Proyección de gastos

El gasto total de la Administración Central en 2023 representaría el 14,5% del PIB y se reduciría en el mediano plazo, conforme a la necesidad de converger gradualmente al límite de la LRF. Con este propósito, el gasto para el año 2024 debería representar el 14,0% del PIB, lo cual refleja un ajuste de 0,5 puntos porcentuales con respecto a lo estimado para 2023. A fin del periodo estimado, en el año 2027, se espera que el gasto total represente el 13,6% del producto.

Cuadro N° 3.3.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Gastos vs. Promedio Histórico
 (En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2017-2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026	Proy. 2027
GASTO TOTAL OBLIGADO	14,2%	14,3%	14,5%	14,0%	13,9%	13,8%	13,6%
Remuneración a los empleados	6,8%	6,7%	6,8%	6,7%	6,5%	6,4%	6,3%
Uso de bienes y servicios	1,4%	1,4%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Intereses	0,9%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%
Donaciones	2,0%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%
Prestaciones sociales	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Otros gastos	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

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

En cuanto a la composición del gasto, la mayor parte de este se destina a la remuneración de los empleados. En las estimaciones de gasto para el 2023, esta partida representaría el 6,8% del PIB, con un crecimiento nominal del 9,7% como consecuencia del acuerdo de aumento salarial con el sector docente en 8% desde el mes de marzo y otro más por el mismo porcentaje desde julio de 2023; además, se

observaría el efecto año completo del ajuste salarial del 5% otorgado al mismo sector desde julio de 2022. Otro determinante importante es el ajuste del salario mínimo legal vigente a mediados del 2022 en 11,4% que impacta en las remuneraciones indexadas a esta variable, como son los salarios de las fuerzas públicas y de los funcionarios que perciben por debajo del nuevo nivel de salario mínimo.

El gasto en remuneraciones debería reducirse en 0,5% para el año 2027, cuyo valor en términos del PIB sería del 6,3%; esto implica que durante el periodo 2024-2027 las remuneraciones deben mantener un crecimiento promedio de 5,6%, menor a la tasa promedio de 6,3% observada entre 2017 y 2021. En este sentido, se espera contener este gasto limitando los aumentos tanto para el personal permanente como el contratado, y permitiendo únicamente el crecimiento vegetativo del personal de blanco y de las Fuerzas Públicas, hasta llegar a la meta de niveles sostenibles del resultado fiscal.

De la misma manera, se espera que el gasto proyectado para 2022 en concepto de Bienes y Servicios, que representaría el 1,4% del PIB en 2023, se vaya reduciendo en términos del PIB, por efecto de las medidas de racionalización del gasto a ser implementadas dentro del plan de convergencia fiscal. En este sentido, se pretende limitar a cero el crecimiento en todos los gastos de bienes y servicios hasta llegar a la meta de resultado fiscal, a excepción de los gastos imprescindibles como alimentos y medicamentos. Con esto, la mencionada línea de gasto podría reducirse en 0,2 puntos porcentuales para el 2027 respecto a lo proyectado para 2023.

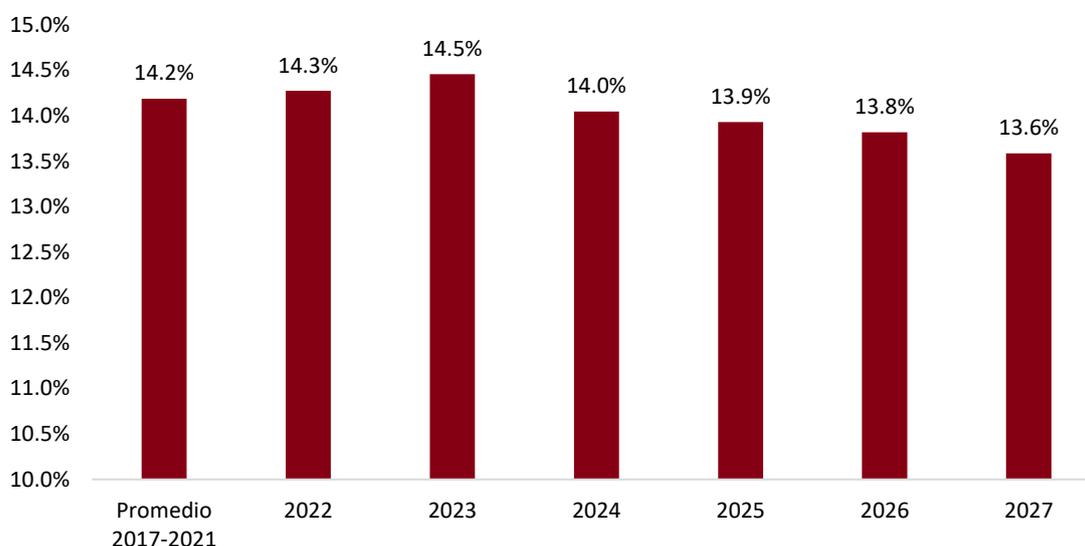
El pago estimado de intereses de la deuda pública para 2023 representa el 1,4% del PIB y se espera que vaya reduciendo su relación con el producto durante el periodo de proyección hasta alcanzar el 1,3% en 2027. Este nivel de intereses guarda relación con las proyecciones de la deuda pública y la estrategia de manejo de la misma para el periodo considerado.

La estimación del gasto por donaciones en 2023 representa el 1,6% del PIB, y se mantendría en el mismo nivel hasta el 2026, pero con variaciones por debajo del crecimiento esperado de la economía. Esta tendencia tiene estrecha relación con los ingresos esperados en concepto de regalías y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales. Por este motivo, se proyecta que ese rubro del gasto represente el 1,5% del PIB en el 2027.

Las prestaciones sociales se incrementarían en 2023 y pasarían a representar el 2,7% del PIB, manteniéndose a ese nivel hasta el 2027. Este incremento se debería, principalmente, a la mayor incorporación de jubilados y pensionados contributivos, específicamente lo correspondiente al Magisterio Nacional, Fuerzas Públicas y funcionarios del Sector Público. Así también, se espera el incremento anual en la cantidad de beneficiarios de los programas de asistencia social, principalmente en el Programa de Pensión a Adultos Mayores.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el nivel gasto total considerando su promedio histórico, la estimación de cierre 2022 y el Marco Fiscal de mediano plazo, como % del PIB:

Gráfico N ° 3.3.1.2.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Gasto Total
(En % del PIB)



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

3.3.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

Considerando los ingresos proyectados para el ejercicio fiscal 2023, con los respectivos gastos y la inversión pública esperada para ese año, se registraría un déficit de 2,3% del PIB para el Gobierno Central Presupuestario (Administración Central).

El déficit fiscal se reduciría gradualmente para el resto del periodo proyectado, pero aún por encima de lo establecido en la LRF hasta el 2023. Sin embargo, se estima que para el año 2024 el déficit fiscal retorne al límite de 1,5% del PIB. Además, para los siguientes años continuaría la disminución gradual del déficit fiscal de la Administración Central llegando al 1,2% del PIB en el año 2027.

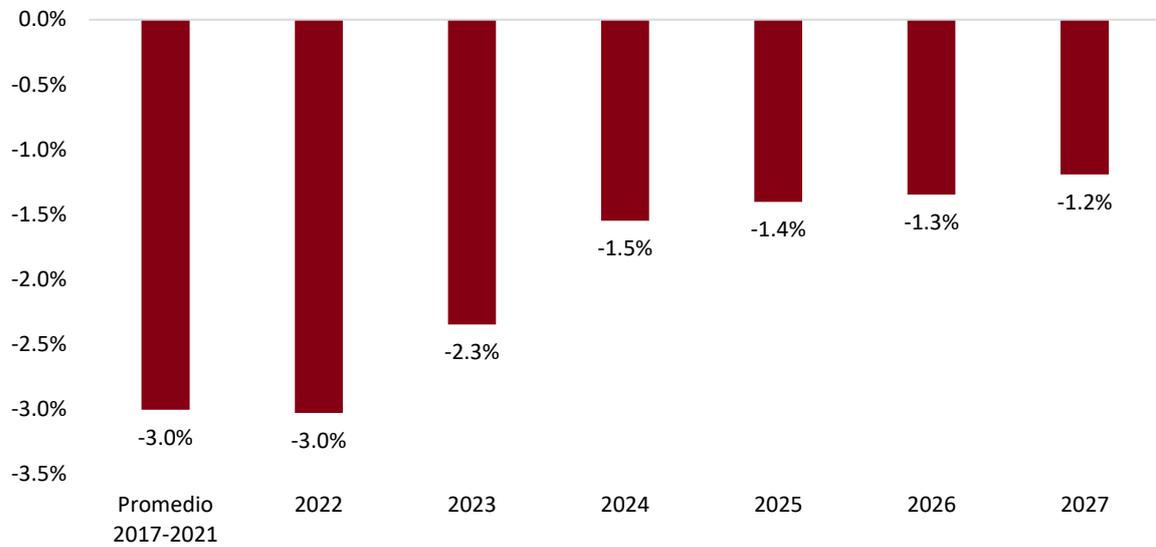
Cuadro N ° 3.3.1.3.1
Gobierno Central Presupuestario - Proyección de Resultado vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2017-2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026	Proy. 2027
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	-0,2%	-0,4%	-0,3%	0,4%	0,6%	0,6%	0,8%
Adquisición Neta de Activos no Financieros	2,8%	2,6%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-3,0%	-3,0%	-2,3%	-1,5%	-1,4%	-1,3%	-1,2%

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

Se presentan a continuación las proyecciones de resultado fiscal de la Administración Central:

Gráfico N° 3.3.1.3.1
Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Resultado Fiscal
 (En % del PIB)



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

3.3.2 Marco Fiscal del Gobierno General y Sector Público 2023-2027

El Marco Fiscal para el Gobierno General, en el periodo 2023-2027, muestra las mismas tendencias que se presentan en el Gobierno Central Presupuestario, con ingresos totales crecientes y gastos decrecientes. Se observa una mejora del Balance Operativo Neto o Resultado Operativo. Junto con el nivel esperado de inversiones físicas, se determina un déficit fiscal en descenso a lo largo del periodo. Inicialmente, las proyecciones fiscales para el año 2023 estiman un déficit del 1,8% del PIB, disminuyendo progresivamente a un déficit de 0,7% del PIB para el 2027.

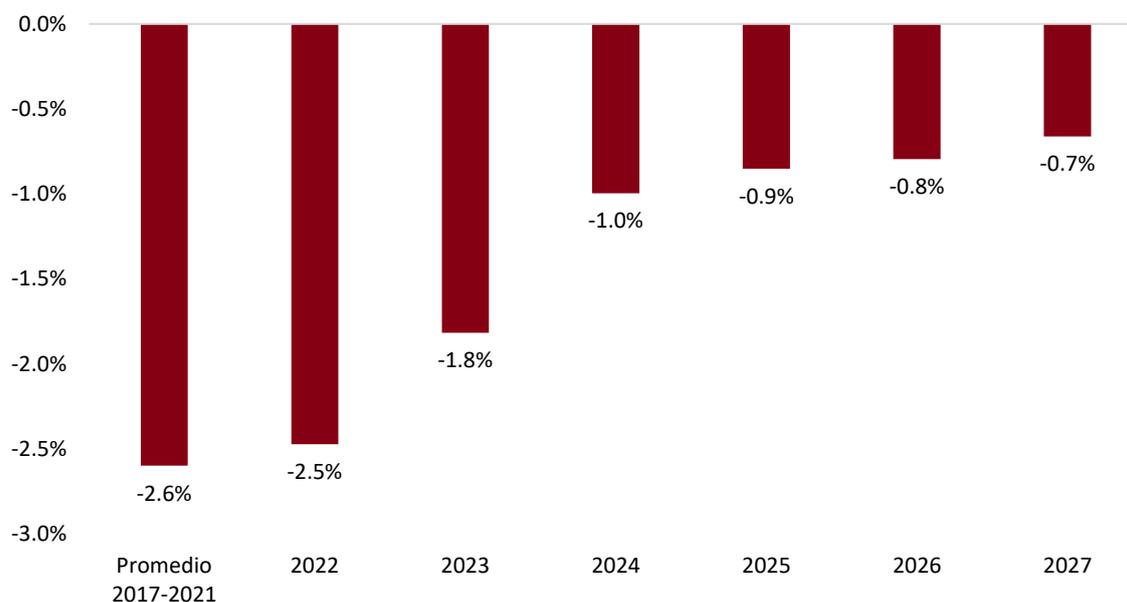
Cuadro N° 3.3.2.1
Gobierno General - Proyecciones vs. Promedio Histórico
 (En % PIB)

Conceptos	Promedio 2017-2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026	Proy. 2027
Ingresos Totales	17,4%	17,3%	17,6%	17,9%	17,9%	17,9%	17,8%
Gastos Totales	16,8%	16,7%	16,9%	16,5%	16,4%	16,3%	16,1%
Balance Operativo Neto	0,6%	0,6%	0,7%	1,4%	1,6%	1,6%	1,8%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3,2%	3,1%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	-2,6%	-2,5%	-1,8%	-1,0%	-0,9%	-0,8%	-0,7%

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

En el siguiente gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, se observa el déficit fiscal promedio entre 2017 y 2021, la estimación de cierre para el 2022 y el Marco Fiscal para el Gobierno General en el periodo 2023-2027:

Gráfico N° 3.3.2.1
Gobierno General - Evolución del Resultado Fiscal
(En % PIB)



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

El Marco Fiscal para el Sector Público en el periodo 2023-2027 muestra igual tendencia que en el Gobierno General. Las proyecciones para este nivel de gobierno determinan un déficit fiscal para el año 2023 entorno al 1,4% del PIB, que se reduciría gradualmente en el plazo proyectado y representaría un déficit del 0,3% en el año 2027.

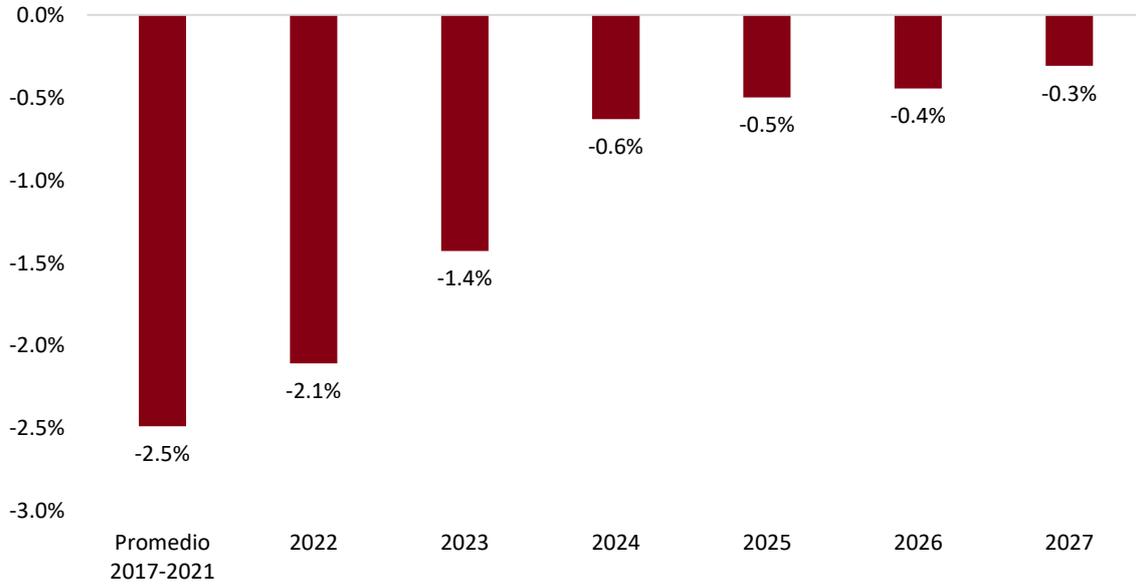
Cuadro N° 3.3.2.2
Sector Público - Proyecciones vs. Promedio Histórico
(En % del PIB)

Conceptos	Promedio 2017-2021	Proy. 2022	Proy. 2023	Proy. 2024	Proy. 2025	Proy. 2026	Proy. 2027
Ingresos Totales	22,1%	22,2%	22,5%	22,8%	22,9%	22,9%	22,8%
Gastos Totales	20,7%	20,6%	20,8%	20,4%	20,4%	20,3%	20,1%
Balance Operativo Neto	1,5%	1,7%	1,7%	2,4%	2,6%	2,6%	2,7%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	4,0%	3,8%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	-2,5%	-2,1%	-1,4%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%

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

Se presenta a continuación un gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, que muestra la evolución esperada del déficit fiscal para el Sector Público:

Gráfico N° 3.3.2.2
Sector Público - Evolución del Resultado Fiscal
(En % PIB)



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

3.4 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

El análisis de sostenibilidad de la deuda es un ejercicio que se realiza para medir el potencial impacto en la evolución de la deuda ante perturbaciones en las principales variables como el déficit fiscal, el crecimiento del PIB, la tasa de interés, entre otros, que afectan la relación Deuda/PIB. Para ello se presenta un escenario base de evolución de la deuda y, luego, se presentan los escenarios alternativos que consideran las perturbaciones a las variables del modelo. El análisis de sostenibilidad es realizado a nivel de la Administración Central para analizar la evolución de la deuda ante el impacto de los shocks sobre el plan de Convergencia Fiscal propuesto en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal que establece un tope de déficit del 1,5% del PIB para los próximos años.

Con un nivel de desembolsos acumulados al primer semestre del 2022 de USD 948,8 millones, el cual incluye: la emisión de bonos soberanos por un monto USD 214,8 millones, los desembolsos de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales por USD 546,0 millones, la emisión de bonos internos por USD 152,0 millones y el reconocimiento de los tramos terminados y utilizables del Proyecto del Corredor Bioceánico en el marco de la Ley N° 5.074/13 por USD 36,0 millones; la relación Deuda/PIB de la Administración Central alcanzó un ratio de 31,4% al cierre del primer semestre del 2022.

El escenario base que se utiliza es el desarrollado en la sección 3.3.1 y que corresponde a las proyecciones fiscales de la Administración Central, consistente con el marco fiscal de mediano plazo presentado. En este sentido, el escenario se proyecta algo conservador, considerando un crecimiento del PIB de 4,5% al cierre del 2023 explicado por la recuperación económica esperada luego de la ralentización de la actividad económica en el año 2022, mientras que para los próximos años se pronostica que el nivel de crecimiento promedio anual se mantenga constante en torno al crecimiento de tendencia de la economía alrededor del 3,8%. La tasa de interés doméstica se mantiene constante en 8,2% y corresponde a la tasa promedio ponderada de los Bonos del Tesoro al mes de diciembre de 2021.

En lo que respecta a la evolución del tipo de cambio del guaraní con respecto al dólar de EE.UU., se estima una tasa de depreciación del 1,9% al cierre del 2023 y se espera que este valor permanezca constante para los siguientes años. Es importante resaltar que su estabilidad depende de varios factores exógenos, como, por ejemplo: el nivel de las exportaciones, de la Política Monetaria (en Paraguay y Estados Unidos), de las remesas y la incertidumbre del contexto económico global, entre otros.

El resultado fiscal primario surge de las proyecciones de ingresos y gastos públicos (estimación de ejecución de gastos). La tasa de inflación se mantiene acorde a las proyecciones del escenario macroeconómico y para la tasa de interés del endeudamiento externo (en moneda extranjera) se utiliza el rendimiento promedio de los Bonos Soberanos al mes de agosto de 2022, correspondiente a la Administración Central, el cual es del 5,13%.

Cuadro Nº 3.4.1
Evolución del ratio Deuda / PIB de la Administración Central
Escenario Base

Línea Base	2023	2024	2025	2026	2027
Crecimiento Real PIB	4,5	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Tasa de Interés Doméstica	8,2%	8,2%	8,2%	8,2%	8,2%
Tasa de Depreciación de la moneda	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Déficit Primario (*)	-1,0%	-0,2%	0,0%	0,1%	0,0%
Inflación	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de Interés externa	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%
Deuda/PIB ratio	32,8%	32,8%	32,6%	32,3%	32,1%

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

Con estos supuestos que se consideraron para el escenario base, la evolución del ratio Deuda/PIB muestra un perfil que se mantiene bastante estable durante el periodo considerado en línea a lo establecido en el Plan de Convergencia Fiscal en el mediano plazo.

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

Escenario 1: Se considera una depreciación nominal de la moneda igual a 15%, 10% y 5% para los años 2023, 2024 y 2025 respectivamente, para luego volver a su tendencia normal.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al (-2,0%) para el año 2023, de 0% para el año 2024 y 1% para el año 2025, para luego volver a recuperarse paulatinamente a sus niveles de crecimiento de tendencia.

Cuadro Nº 3.4.2
Simulación de Escenarios al modelo de Deuda
(Modelo Endógeno)

Modelo Endógeno de Deuda			
Simulación			
Escenarios	2023	2024	2025
Depreciación de la moneda	15,0%	10,0%	5,0%
Crecimiento del PIB	-2,0%	0,0%	1,0%
Tasa de Interés Externa	8,0%	7,0%	-
Tasa de Interés Doméstica	11,5%	10,0%	-
Déficit Primario (*)	-2,5%	-1,5%	-
Año de Inicio	2023		

(*) Administración Central.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Escenarios 3 y 4: Aumento de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) igual a 11,5% para el año 2023 y a 10,0% para el 2024; y un aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) a 8,0% para el 2023 y a 7,0% para el 2024.

Escenario 5: Se supone un incremento del déficit primario de la Administración Central igual a 2,5% para el año 2023 y de 1,5% para el 2024 para luego converger nuevamente a su senda.

Con estos supuestos sobre las variables que determinan la evolución de la deuda, puede observarse el comportamiento que genera cada perturbación al ratio Deuda/PIB. En el cuadro Nº 3.4.3, se observa que cada escenario de simulación presenta un crecimiento del ratio, lo cual es un resultado esperado considerando los choques simulados. La trayectoria de la deuda se muestra especialmente sensible ante cambios significativos en la depreciación del tipo de cambio. Al respecto, la depreciación del tipo de cambio de 15% produce un incremento de la deuda de 4,3 pp del PIB, en relación con el escenario base en el año 2023. Asimismo, una depreciación del 10% para el 2024 y de 5% para el 2025 eleva los ratios de deuda en niveles cercanos al 39,6% y al 40,4%, respectivamente.

Por otro lado, los supuestos que consideran la desaceleración de la economía traerían consigo un incremento de ratio de Deuda/PIB en torno al 35,4%, 36,7% y 37,5% en los años 2023, 2024 y 2025, respectivamente.

Cuadro Nº 3.4.3
Evolución del ratio de Deuda / PIB de la Administración Central
Escenarios con perturbaciones

Deuda/PIB ratio con perturbaciones	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario 1: Depreciación	37,0%	39,6%	40,4%	40,1%	39,9%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	35,4%	36,7%	37,5%	37,3%	37,1%
Escenario 3 y 4: Tasas de Interés externa e interna.	34,2%	34,8%	34,6%	34,3%	34,1%
Escenario 5: Déficit Primario (*)	34,8%	36,1%	35,9%	35,6%	35,4%
Escenario 5: Choques combinados	42,0%	48,7%	51,1%	50,8%	50,5%

(*) Administración Central

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Un incremento de las tasas de interés doméstica y externa hará que la deuda aumente a 34,2% y 34,8% del PIB en los años 2023 y 2024. Por otra parte, un aumento del déficit fiscal traería aparejado un incremento del nivel de endeudamiento al 34,8% y al 36,1% en los años 2023 y 2024, respectivamente.

La acción conjunta de los acontecimientos considerados en los escenarios 1 a 5, conducen a un crecimiento del ratio Deuda/ Producto, hasta situarse a partir del año 2024, en niveles superiores al 45% del PIB.

Por último, es importante mencionar que los choques simulados a cada variable en particular impactan de manera independiente la evolución del ratio deuda/PIB, manteniendo todo lo demás constante. Es decir, no se está considerando que un mayor nivel de depreciación del tipo de cambio puede tener un efecto en el déficit fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos que están ligados al tipo de cambio.

3.5 Riesgos Macroeconómicos de la Administración Central

3.5.1 Introducción

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas están expuestas a cierto grado de incertidumbre debido a cambios que puedan presentarse en la trayectoria de estas variables. Los riesgos macroeconómicos se reconocen como las desviaciones de las principales variables macroeconómicas respecto a las proyecciones del escenario base realizadas para el Presupuesto General de la Nación (PGN) del Ejercicio Fiscal del siguiente año.

Los riesgos macroeconómicos se relacionan con las variables que afectan a las proyecciones de los ingresos fiscales, gastos fiscales y el nivel de deuda pública. Entre las variables macroeconómicas que afectan el nivel de ingreso, gasto y de deuda pública están: el Producto Interno Bruto, la inflación, el tipo de cambio, el nivel de salario mínimo, el nivel de importaciones de bienes y las tasas de interés.

En el caso de Paraguay, los riesgos macroeconómicos están relacionados con las proyecciones fiscales; por el lado de los **ingresos**, con los ingresos tributarios, contribuciones sociales, y los ingresos de las entidades binacionales, y, por el lado de los **gastos**, con las remuneraciones, donaciones, prestaciones sociales y el pago de los intereses de la deuda pública.

Por otra parte, los riesgos macroeconómicos también afectan el nivel de la deuda pública, dado que variaciones en las proyecciones fiscales pueden generar variaciones en la necesidad de financiamiento originalmente estimada. Cambios en la trayectoria de las variables macroeconómicas como el crecimiento económico, la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés repercuten en los niveles de deuda pública.

Este apartado del Informe de Finanzas Públicas se enfoca en presentar la identificación, análisis y medición de los riesgos macroeconómicos. Este análisis se realizó siguiendo los lineamientos referentes a las mejores prácticas internacionales y a lo que establece el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional. Este Código recomienda realizar análisis de sensibilidad de las principales variables macroeconómicas asociadas con los riesgos macroeconómicos.

Esta primera etapa del análisis de los riesgos fiscales se centra en los riesgos macroeconómicos. Este último trimestre del 2022, siguiendo el plan de fortalecimiento institucional en el análisis de los riesgos, se tiene previsto publicar un informe de riesgos fiscales que también incorpore el análisis de los riesgos

específicos: como los relacionados a las Asociaciones Público-Privadas (APPs), las Empresas Públicas, los riesgos asociados a las pensiones y los que provienen del cambio climático.

El objetivo principal del análisis de riesgos es contribuir al fortalecimiento de la transparencia fiscal respecto a la gestión pública y la capacidad de reacción ante errores de pronósticos macrofiscales.

3.5.2 Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal

3.5.2.1 Ingresos Fiscales

El análisis de la sensibilidad parte de la identificación de los ingresos fiscales que se encuentran relacionados con los parámetros macroeconómicos o indexadores. Los ingresos de la Administración Central (A.C.) se dividen en cuatro principales grupos: los ingresos tributarios, las contribuciones sociales, las donaciones y otros ingresos. De estos, las donaciones no presentan relación alguna con los parámetros macroeconómicos, por lo que no se realiza el análisis de sensibilidad para esta línea de ingreso.

Cuadro N° 3.5.2.1.1 – Ingresos Fiscales de la A.C. indexados a parámetros macroeconómicos
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ingresos relacionados a parámetros macroeconómicos	Ingresos Fiscales 2023	Participación en los Ingresos Fiscales	Indexadores
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	48.110,1	100%	
Ingresos tributarios	32.343,4	67,2%	PIB Nominal, TCN, Importaciones
Contribuciones sociales	3.722,9	7,7%	Inflación
Otros ingresos	9.700,0	20,2%	-
Regalías y compensaciones	4.173,0	8,7%	TCN
Ingresos no relacionados a parámetros macroeconómicos			
Donaciones	2.343,9	4,9%	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2023.

Los ingresos tributarios representan el mayor porcentaje de los ingresos del fisco, representando el 67% de los Ingresos Totales. Por su parte, las Contribuciones Sociales y los Otros Ingresos representan el 7,7% y 20,2% de los Ingresos Fiscales, respectivamente. Finalmente, las Donaciones constituyen el 4,9% de los Ingresos Fiscales, sin embargo, esta línea de ingreso no se encuentra indexada a ningún parámetro macroeconómico.

En el caso de los ingresos tributarios, están indexados a los parámetros macroeconómicos tales como: el PIB, el tipo de cambio nominal y el nivel de importaciones registradas. Cabe destacar que una característica del sistema tributario paraguayo es que, en promedio, el 45% de los ingresos tributarios corresponden a los impuestos al comercio exterior.

Las contribuciones sociales están indexadas a la inflación, cuyo mecanismo de transmisión es la variación en el salario mínimo, debido a que el sector de las fuerzas públicas (policías y militares) tiene su nivel de ingreso indexado a las variaciones en el salario mínimo.

Finalmente, dentro de otros ingresos se encuentra lo percibido en concepto de regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales, que se hallan indexados al tipo de cambio nominal, debido a que estos ingresos que son percibidos en moneda extranjera.

El cuadro N° 3.5.2.1.2 muestra el impacto de la variación de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos sobre la recaudación tributaria. El análisis de sensibilidad del PIB es el que tiene un efecto más significativo sobre la recaudación tributaria. Es decir, un incremento del 1% del PIB resulta en un aumento del 0,29% (equivalente G. 86,7 mil millones) de la recaudación tributaria. Una disminución de este parámetro en la misma proporción causaría una disminución en el ingreso tributario en la misma magnitud.

En cuanto a las importaciones y el tipo de cambio nominal, un aumento del 1% de estos parámetros aumentan el ingreso tributario en 0,27% y 0,28% (equivalente a G. 81,0 miles de millones y G. 84,4 miles de millones) respectivamente.

Cuadro N° 3.5.2.1.2 – Análisis de Sensibilidad de los Ingresos Tributarios
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ingresos Tributarios (Impacto de la var. 1 p.p. en cada variable)	(Var. Nominal)	(Var. %)
PIB	86,7	0,29%
Inflación	90,6	0,31%
Importaciones	81,0	0,27%
Tipo de Cambio Nominal	84,4	0,28%
Total	342,7	1,16%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

La siguiente línea de ingresos analizada corresponde a las Contribuciones Sociales que representan el 7,7% de los ingresos fiscales. Éstas comprenden los ingresos provenientes de las contribuciones obligatorias de los empleados públicos al sistema de jubilaciones, pensiones y servicios de salud, que se calculan sobre la remuneración imponible de cada sector. Al encontrarse vinculadas con el salario, se considera que el indexador para este rubro corresponde a la inflación ya que, la misma determina el aumento del salario mínimo legal vigente (como se explicará en la sección sensibilidad de gastos). Se exceptúan las contribuciones correspondientes al Instituto de Previsión Social (IPS), dado que están por fuera de la cobertura del informe, que abarca exclusivamente a la A.C.

Dentro de otros ingresos, que representan el 20,2% de los ingresos totales, se considera como componente importante al concepto de regalías y compensaciones de las entidades Binacionales Itaipú y Yacyretá. Los aportes que realizan estas entidades representan el 43,0% del total de otros ingresos y se efectúan en dólares americanos, por tal motivo, el indexador aplicado es el tipo de cambio nominal. El resto de otros ingresos corresponde a tasas, multas, cánones que no se consideran por no identificarse la relación con los parámetros macroeconómicos.

En el cuadro N° 3.5.2.1.3 se muestra el impacto de la variación de 1 punto porcentual en la inflación y en el tipo de cambio nominal que afectan a las contribuciones sociales y a las regalías y compensaciones, respectivamente. Este análisis evidencia que el aumento en 1 punto porcentual de la inflación repercute en un incremento del 0,27% (G. 10,0 mil millones) en las contribuciones sociales. Por su parte, un aumento de un 1 punto porcentual sobre la tasa de variación del tipo de cambio nominal determina un incremento de las regalías y compensaciones en 0,98% (G. 41,0 mil millones).

Cuadro N° 3.5.2.1.3 – Análisis de Sensibilidad de los Ingresos por Contribuciones Sociales, Regalías y Compensaciones
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems	(Var. Nominal)	(Var. %)
Contribuciones sociales	10,0	0,27%
Otros Ingresos	41,0	0,42%
Regalías y compensaciones	41,0	0,98%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.2.2 Gasto Total

Para el análisis de la sensibilidad del Gasto Total, se inicia con la identificación de los gastos primarios que estén incididos por los parámetros macroeconómicos. Los gastos totales de la Administración Central se dividen en: remuneración a los empleados, uso de bienes y servicios, intereses, donaciones, prestaciones sociales y otros gastos. De éstos componentes del gasto, los conceptos de Bienes y Servicios y Otros Gastos no presentan relación con los parámetros macroeconómicos, por lo que no se realizan sensibilizaciones sobre los mismos.

Por otro lado, el análisis de sensibilidad de los pagos de intereses se presenta en la siguiente sección, dado que el mismo se determina específicamente con detalles y especificaciones relacionadas a los riesgos de sostenibilidad de la deuda pública.

Cuadro N° 3.5.2.2.1 – Gastos de la Administración Central Indexados a los parámetros macroeconómicos
(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems relacionados a parámetros macroeconómicos	Gasto Total 2023	Participación en el Gasto	Indexadores
GASTO TOTAL OBLIGADO	45.658,1	100%	
Remuneración a los empleados	21.393,2	46,9%	Inflación
Donaciones	5.139,4	11,3%	TCN
Prestaciones sociales	8.917,9	19,5%	Inflación
Ítems no relacionados a parámetros macroeconómicos			
Uso de bienes y servicios	4.197,4	9,2%	-
Otros gastos	1.546,9	3,4%	-
Ítems relacionados al análisis de sostenibilidad de la deuda pública			
Intereses	4.463,3	9,8%	Tasa de interés, TCN

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

El 46,9% de los Gastos Totales está compuesto por las remuneraciones. El indexador utilizado para el análisis de sensibilidad es la inflación, ya que por Ley N° 5.764/16 el salario mínimo se reajusta sobre la base de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, las prestaciones sociales representan el 19,5% de todos los gastos. Estas prestaciones, que corresponden específicamente a la jubilación, se actualizan anualmente conforme al IPC informado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

Por otra parte, el gasto por donaciones representa el 11,3% de los gastos totales y tiene relación directa con los ingresos por regalías y compensaciones ya que, por leyes específicas, lo que se recauda en este concepto debe ser transferido a otras unidades de gobierno (governaciones y municipios). Por lo expuesto, el indexador contemplado para el gasto por donaciones es el del tipo de cambio nominal, atendiendo que estos ingresos son provenientes de las hidroeléctricas binacionales.

Cuadro N° 3.5.2.2.2 – Análisis de Sensibilidad de los Gastos

(En miles de millones de guaraníes y en %)

Ítems	(Var. Nominal)	(Var. %)
Remuneración a los empleados	57,4	0,27%
Donaciones	17,2	0,33%
Prestaciones Sociales	69,9	0,78%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

En la tabla 3.5.3.2.2 se expone el impacto del aumento de 1 punto porcentual en la inflación y en el tipo de cambio nominal que afectan a remuneraciones, donaciones y prestaciones sociales. Este análisis evidencia que la variación en 1 punto porcentual de la inflación repercute en un incremento del 0,27% (G. 57,4 mil millones) en las remuneraciones a los empleados. Con el mismo supuesto, las prestaciones sociales aumentan en 0,78% (G. 69,9 mil millones) y manteniendo el supuesto de variación de un 1 punto porcentual pero esta vez sobre la tasa de variación del tipo de cambio nominal, se determina un incremento del gasto por donaciones en 0,33% (G. 17,2 mil millones).

3.5.2.3 Resultado Fiscal Total

El análisis de la sensibilidad del resultado fiscal se determina mediante la agrupación de los análisis de sensibilidad de los ingresos y gastos fiscales, que han sido detallados en las secciones anteriores. De esta manera, se puede observar que el impacto de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos repercute en una reducción del 0,12% de los ingresos fiscales (equivalente a G. 58,2 mil millones).

Por la parte del gasto total, la variación de 1 punto porcentual en los parámetros macroeconómicos impacta en 1,25% (G. 570,6 mil millones). Finalmente, el efecto en el resultado fiscal es del 11,1% (G. - 512,4 mil millones). Es decir, el impacto de la variación de 1 punto porcentual en todos los parámetros macroeconómicos incrementa el déficit en un G. 512,4 mil millones equivalente al 0,2% del PIB.

De los resultados obtenidos en el análisis de sensibilidad, se observa que los gastos presentan mayor incidencia ante los choques a las variables macroeconómicas que los ingresos y en este sentido, resalta el impacto en el pago de los intereses de la deuda. Este componente es afectado por dos variables económicas, el tipo de cambio y la tasa de interés. Del monto total del aumento del gasto de G. 570,6 mil millones, el aumento en los intereses es de G. 426,1 mil millones, lo que representa el 74,68% del aumento total.

Por el lado de los ingresos fiscales, el componente más importante son los ingresos tributarios, y estos son los más afectados por los choques a las variables económicas. Es así, que los ingresos tributarios son afectados por el PIB nominal, el nivel de las importaciones y el tipo de cambio. El efecto neto total en los ingresos tributarios es un aumento en G. 7,2 mil millones, que es acompañado por el aumento de otros componentes del ingreso como las regalías y compensaciones de las binacionales y por las contribuciones sociales.

Cuadro N° 3.5.2.3.1 – Análisis de Sensibilidad del Resultado Fiscal
(G. miles de millones y en %)

Concepto	PIB Nominal	Importaciones	Tipo de Cambio Nominal	Salario Mínimo	Tasas de Interés	Impacto Total
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	-86,7	-81,0	125,3	100,6	0,0	58,2
Ingresos tributarios	-86,7	-81,0	84,4	90,6	-	7,2
Contribuciones sociales	-	-	-	10,0	-	10,0
Donaciones	-	-	-	-	-	-
Otros ingresos	-	-	-	-	-	-
Regalías y compensaciones	-	-	41,0	-	-	41,0
GASTO TOTAL OBLIGADO	0,0	0,0	146,2	127,3	297,1	570,6
Remuneración a los empleados	-	-	-	57,4	-	57,4
Uso de Bienes y Servicios	-	-	-	-	-	-
Intereses	-	-	129,0	-	297,1	426,1
Donaciones	-	-	17,2	-	-	17,2
Prestaciones sociales	-	-	-	69,9	-	69,9
Otros gastos	-	-	-	-	-	-
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	-86,7	-81,0	-20,8	-26,7	-297,1	-512,4
Adquisición Neta de Activos No Financieros	-	-	-	-	-	-
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	-86,7	-81,0	-20,8	-26,7	-297,1	-512,4

*Corresponde al impacto del shock del tipo de cambio real sobre el pago de los intereses.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.3 Análisis de Escenarios Alternativos

Los escenarios macroeconómicos alternativos permiten estimar los posibles impactos negativos y resultados fiscales dada la coyuntura de incertidumbre, a fin de prever las diferentes dificultades que se presentarían para la sostenibilidad del balance fiscal de mediano plazo. En este sentido, en el siguiente cuadro se presentan dos escenarios alternativos relacionados a los riesgos macroeconómicos, uno con estimaciones moderadas (escenario bajo) y otro con perspectivas más favorables (escenario alto).

En el caso del escenario bajo, se considera un crecimiento proyectado del 2,5% y un menor nivel de importaciones (USD 14.207 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento de 3,4% con respecto al cierre estimado de 2022. En el escenario alto, se prevé que el crecimiento del PIB real alcance el 6,6%, mientras que las importaciones tendrían un aumento de 10,6% alcanzando USD 15.141 millones. En lo que se refiere al tipo de cambio nominal los escenarios base y alto prevén que la moneda presente una depreciación del 1,9% respecto al año 2022, mientras que en el escenario bajo se estima una depreciación de 3,1%.

Cuadro N° 3.5.3.1
Comparación de Escenarios
(En miles de millones de guaraníes y en %)

(Cambio porcentual anual)	2022	2023		
		Base	Bajo	Alto
Producto Interno Bruto Real	0,2	4,5	2,5	6,6
Producto Interno Bruto Nominal	7,1	8,4	7,7	10,6
Deflactor del PIB	6,9	3,7	5,0	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	8,8	4,1	6,0	4,1
Importaciones Registradas de Bienes (mill. USD)	9,7	5,3	3,4	10,2
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	2,9	1,9	3,1	1,9
(Variables nominales)				
PIB Nominal (miles de millones de G.)	286.522	310.494	308.582	316.855
PIB Nominal (millones de USD)	40.932	43.741	42.975	44.640
Deflactor del PIB	1,33	1,38	1,40	1,38
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de USD)	13.740	14.468	14.207	15.141
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	6.968	7.098	7.181	7.098

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

Los resultados de crecimiento económico del escenario base prevén una recuperación de la agricultura y un mayor impulso del sector financiero, la industria y el comercio como resultado de la recuperación económica. La principal diferencia entre los escenarios alto y bajo con respecto al escenario base está dada por la trayectoria esperada para la agricultura y las repercusiones de este sector en las exportaciones e importaciones.

3.5.3.1 Escenario Bajo

En el análisis del escenario bajo se aplican las variables macroeconómicas del escenario base con estimaciones más moderadas. En este sentido, el menor crecimiento económico y reducción en las importaciones de este escenario afectan negativamente la estimación de ingresos tributarios, al reducir la estimación inicial en G. 114,0 mil millones. Por otra parte, la mayor depreciación de la moneda que se prevé en este escenario aumenta los ingresos en concepto de regalías y compensaciones (G. 47,1 mil millones), así como incrementa los gastos en donaciones (G. 19,8 mil millones). Con estas variaciones, el impacto sobre el resultado fiscal de un escenario más conservador (bajo) implica el aumento del déficit fiscal en 5,2% (G. 241,3 mil millones).

Por el lado del gasto se observa el impacto en donaciones que aumenta en G. 19,8 mil millones con respecto al escenario base y el pago de los intereses que aumenta en G. 154,7 mil millones. Estas variaciones están explicadas por la mayor depreciación del tipo de cambio.

Finalmente, el impacto sobre el resultado fiscal de un escenario más conservador (bajo) implica el aumento del déficit fiscal en 5,2% (G. 241,3 mil millones).

Cuadro N° 3.5.3.1.1
Análisis Escenario Bajo
 (En miles de millones de guaraníes y en %)

Concepto	Esc. Base PGN 2023 (G. miles de millones)	Impacto Var. Nominal	Impacto Var. %
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	48.110,1	-66,8	-0,14%
Ingresos tributarios	32.343,4	-114,0	-0,38%
Contribuciones sociales	3.722,9	-	-
Donaciones	2.343,9	-	-
Otros ingresos	9.700,0	-	-
Regalías y compensaciones	4.173,0	47,1	1,13%
GASTO TOTAL OBLIGADO	45.658,1	0,0	0,38%
Remuneración a los empleados	21.393,2	-	-
Uso de Bienes y Servicios	4.197,4	-	-
Intereses	4.463,3	154,7	3,5%
Donaciones	5.139,4	19,8	0,38%
Prestaciones sociales	8.917,9	-	-
Otros gastos	1.546,9	-	-
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	2.452,1	-241,3	-9,84%
Adquisición Neta de Activos Financieros	7.073,3	-	-
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	-4.621,2	-241,3	5,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.3.2 Escenario Alto

En el análisis del escenario alto se aplican las variables macroeconómicas del escenario base con estimaciones más favorables. En este sentido, el mayor crecimiento económico y aumento de las importaciones de este escenario afectan positivamente la estimación de ingresos tributarios, al aumentar la estimación inicial en G. 589,3 mil millones.

Por otro lado, la depreciación en el tipo de cambio es la misma que en el escenario base, por lo que otros ingresos o gastos quedan invariables. Finalmente, un escenario más favorable (alto) reduce el déficit fiscal en 12,8% (G. 589,3 mil millones).

Cuadro N° 3.5.3.2.1
Análisis Escenario Alto
 (En miles de millones de guaraníes y en %)

Concepto	Esc. Base PGN 2023 (G. miles de millones)	Impacto Var. Nominal	Impacto Var. %
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	48.110,1	589,3	1,2%
Ingresos tributarios	32.343,4	589,3	2,0%
Contribuciones sociales	3.722,9	-	-
Donaciones	2.343,9	-	-
Otros ingresos	9.700,0	-	-
Regalías y compensaciones	4.173,0	-	-
GASTO TOTAL OBLIGADO	45.658,1	-	-
Remuneración a los empleados	21.393,2	-	-
Uso de Bienes y Servicios	4.197,4	-	-
Intereses	4.463,3	-	-
Donaciones	5.139,4	-	-
Prestaciones sociales	8.917,9	-	-
Otros gastos	1.546,9	-	-
BALANCE OPERATIVO (Ingreso menos Gasto)	2.452,1	589,3	24,0%
Adquisición Neta de Activos Financieros	7.073,3	-	-
PRESTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	-4.621,2	589,3	-12,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Macro-Fiscal del Ministerio de Hacienda.

3.5.4 Riesgos de Sostenibilidad de la Deuda Pública

En esta sección se aplican las directrices de las metodologías planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el desarrollo del Análisis de Sensibilidad de la Deuda Pública de la Administración Central del Paraguay, las cuales permiten analizar el posible comportamiento a futuro de la deuda soberana, su resiliencia a shocks macroeconómicos y fiscales y la capacidad que tiene el país para honrar sus compromisos a corto, mediano y largo plazo. En este contexto, el análisis fue realizado considerando el marco para la política fiscal y el análisis de sostenibilidad de la deuda pública (ASD) para países con acceso a los mercados (MAC) diseñado por el FMI. Para el análisis se tiene en cuenta la Deuda correspondiente a la Administración Central.

3.5.4.1 Sensibilidad de variables macroeconómicas y fiscales y su impacto en la deuda de la Administración Central

El modelo de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública para países con acceso a los mercados del FMI permite realizar un análisis de la sensibilidad del nivel de endeudamiento público a posibles shocks macroeconómicos y fiscales. El mismo fue construido considerando variables relacionadas al Balance Fiscal Primario, el Saldo de la Deuda Pública de la Administración Central, la Tasa de Interés tanto de la Deuda Interna y de la Deuda Externa, la Tasa de crecimiento de la economía y el Tipo de Cambio, entre otras.

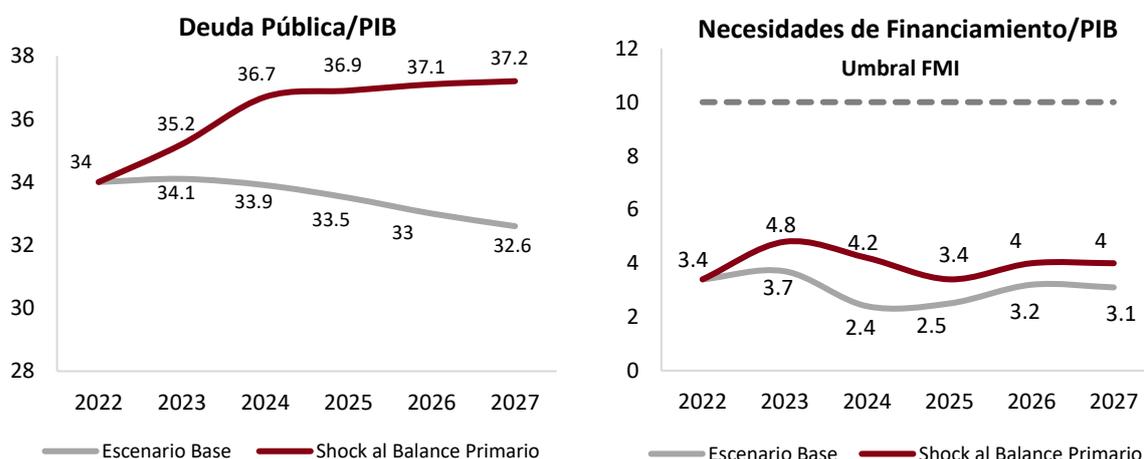
Para evaluar la sensibilidad de la deuda pública, se ha simulado el impacto de posibles escenarios adversos en el ratio de Deuda Pública y PIB del Paraguay, a través de shocks en el entorno macroeconómico y fiscales del país. Estos shocks corresponden a:

3.5.4.1.1 Shock al Balance Fiscal Primario

Para este primer shock, se ha modelado el escenario en el cual el nivel del balance fiscal primario se deteriora para el año 2023 y 2024 en una desviación estándar de las observaciones del periodo analizado (2010-2021). Esto repercute en el gasto total excluyendo intereses con relación al PIB, el cual aumenta de 15,1% a 16,2% para el año 2023.

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 35,2% en el 2023 y alcanzan el 36,7% en el año 2024, en contraste a lo acontecido en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock al balance fiscal primario, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 34,1% en el 2023 y alcanzan 33,9% en el año 2024.

Gráfico N° 3.5.4.1.1
Impacto del Shock al Balance Fiscal Primario sobre el nivel Deuda de la Administración Central (En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Además, este shock repercute en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,8% del PIB y el 4,2% del PIB en el 2023 y 2024 respectivamente, en contraste al 3,7% del PIB y al 2,4% del PIB del escenario base en los años 2023 y 2024.

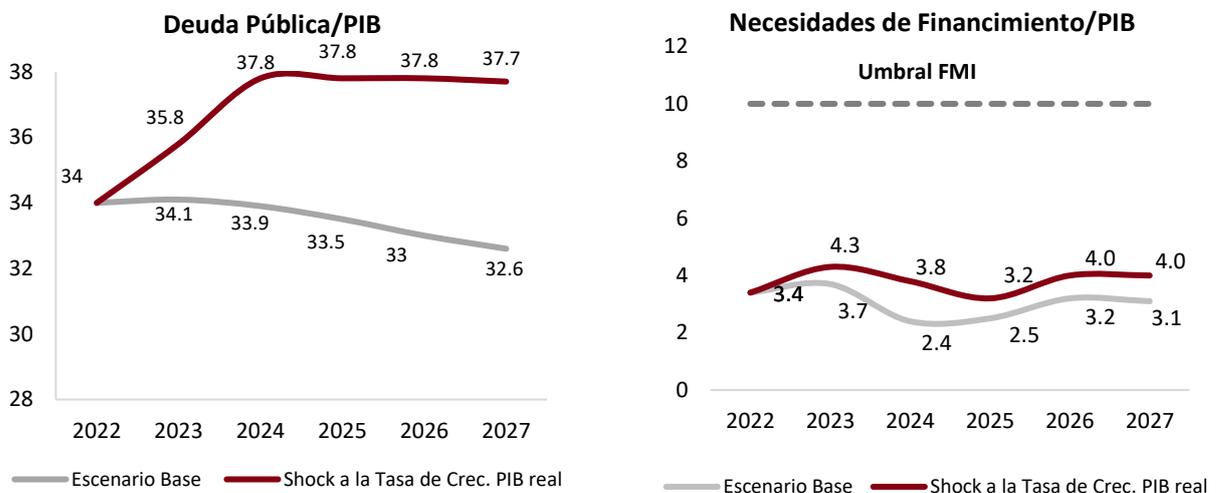
3.5.4.1.2 Shock a la Tasa de Crecimiento del PIB real

Para este segundo shock, se ha supuesto el escenario en el cual la tasa de crecimiento del PIB real se deteriora para el año 2023 y en el año 2024 en un nivel relativo de una desviación estándar de las observaciones del periodo analizado (2010-2021).

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 35,8% en el 2023 y alcanzan el 37,8% en el año 2024, en contraste a lo acontecido en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de crecimiento del PIB real, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2023 a 34,1% en el 2023 y se mantienen en 33,9% en el año 2024.

Gráfico N° 3.5.4.1.2.1

Impacto del Shock a la Tasa de Crecimiento del PIB sobre Deuda de la Administración Central (En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Además, al igual que el caso anterior, este shock repercute en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,3% del PIB y el 3,8% del PIB en el 2023 y 2024 respectivamente, en contraste al 3,7% del PIB y al 2,4% del PIB del escenario base en los años 2022 y 2023.

3.5.4.1.3 Shock a la Tasa de Interés real

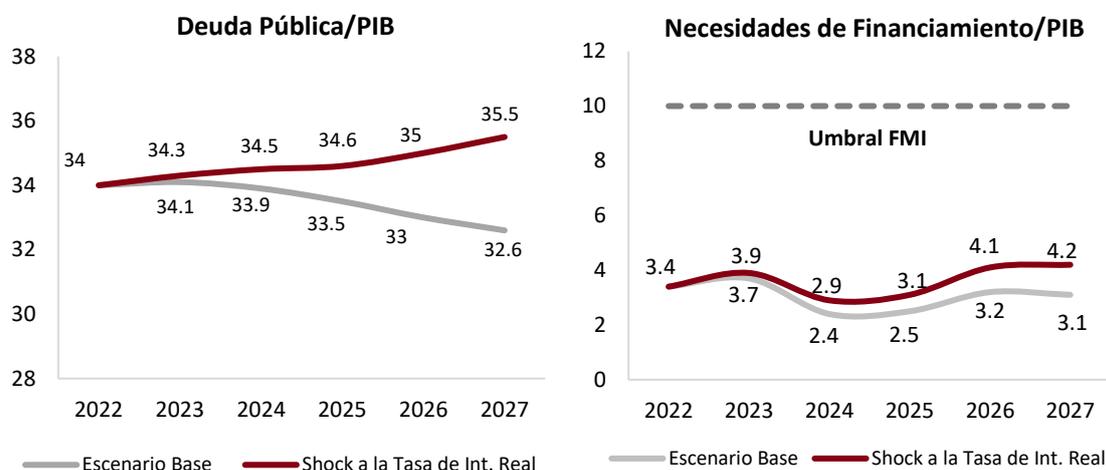
Para este tercer shock, se ha supuesto el escenario en el cual se verifica el efecto directo de un aumento del costo de financiamiento para el Paraguay en una cuantía de 300 puntos básicos, lo cual impacta en mayores niveles de tasa de interés de los créditos.

Como resultado de este shock, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 34,3% en el 2023 y alcanzan el 35,5% en el año 2027, valores que resultan superiores a los reflejados en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de interés real, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 34,1% en el 2023 y se mantiene en 33,9% en el año 2024.

En este contexto, los mayores costos de financiamiento para el nuevo endeudamiento previsto para los años siguientes, bajo este escenario propuesto, implicarían un aumento de las necesidades de financiamiento con respecto al PIB a lo largo del periodo de análisis, las cuales alcanzan el 4,1% del PIB y

el 4,2% del PIB en el 2026 y 2027 respectivamente, en contraste al 3,2% del PIB y al 3,1% del PIB del escenario base en los años 2026 y 2027.

Gráfico N° 3.5.4.1.3.1
Impacto del Shock a la Tasa de Interés Real sobre la Deuda de la Administración Central
(En % PIB)



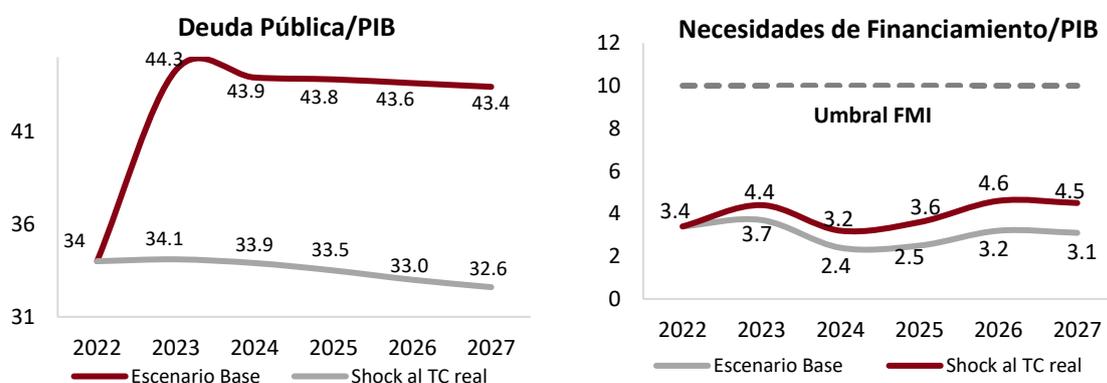
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.4.1.4 Shock a la Tasa de Cambio real de la economía

Para este cuarto shock, se ha supuesto el escenario en el cual se verifica una depreciación del tipo de cambio real en torno al 25%, valor que corresponde al máximo de las observaciones del periodo analizado (2010-2021). Además, a este valor de depreciación se lo pondera con un factor de sensibilidad de depreciación de la moneda, el cual se considera que es de 25 puntos básicos para economías emergentes.

Como resultado de este shock, los niveles de deuda sufren un importante aumento de 34,0% en el 2022 a 44,3% en el 2023 y a 43,9% en el año 2024, en contraste a lo reflejado en el caso del escenario base, en donde, en ausencia del shock a la tasa de cambio real de la economía, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 34,1% en el 2023 y se mantienen en 33,9% en el año 2024.

Gráfico N° 3.5.4.1.4.1
Impacto del Shock a la Tasa de Cambio Real sobre Deuda de la Administración Central
(En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

Cabe destacar que este importante aumento del nivel de deuda/PIB ante el shock de depreciación del tipo de cambio real es explicado por la gran proporción de deuda que fue contraída en moneda extranjera, específicamente dólares americanos. Al cierre del año 2021, 88,8% del portafolio de la Deuda Pública de la Administración Central estaba denominada en dólares americanos, hecho que aumenta la vulnerabilidad de la cartera crediticia del país ante la depreciación del tipo de cambio real.

Además, este shock repercute en gran medida en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 4,4% del PIB y el 3,2% del PIB en los años 2023 y 2024 respectivamente, en contraste al 3,7% del PIB y al 2,4% del PIB del escenario base en los años 2023 y 2024.

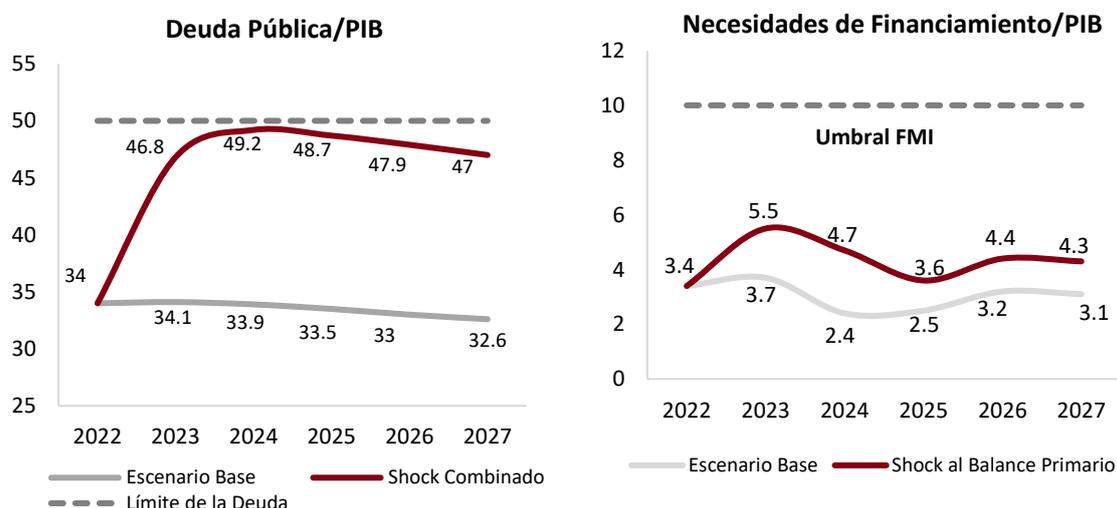
3.5.4.1.5 Shocks Combinados

Finalmente, se supone la ocurrencia en simultáneo de todos los shocks analizados anteriormente, de manera a verificar el máximo nivel de endeudamiento que puede presentar el perfil de la Deuda Pública del Paraguay.

Como resultado de la combinación de estos shocks, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 46,8% en el 2023 y alcanzan 49,2% en el año 2024, en contraste a lo reflejado en el caso del escenario base, en donde, en ausencia de la combinación de estos shocks, los niveles de deuda ascienden de 34,0% en el 2022 a 34,1% en el 2023 y se mantienen en 33,9% en el año 2024.

Sin embargo, ante el peor de los escenarios, se verifica que el nivel de endeudamiento del país se situaría por debajo de los límites establecidos por el FMI para las economías emergentes, el cual es un nivel de Deuda/PIB del 50%³⁰.

Gráfico N° 3.5.4.1.5.1
Impacto de los Shocks Combinados sobre el nivel Deuda de la Administración Central (En % PIB)



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

³⁰ IMF, Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries (2013).

Además, esta combinación de shocks repercute en gran medida en las necesidades de financiamiento de la Administración Central, las cuales alcanzan el 5,5% del PIB y el 4,7% del PIB en los años 2023 y 2024 respectivamente, en contraste al 3,7% del PIB y al 2,4% del PIB del escenario base en los años 2023 y 2024. En este escenario, se puede observar que, ante la ocurrencia de la combinación de shocks, las necesidades de financiamientos tampoco superan el límite establecido para economías emergentes de 10%³¹ del PIB.

3.5.4.1.6 Impacto de los shocks en el pago de intereses

En general, se verifica que la variable “tasa de interés” tiene una incidencia directa sobre el crecimiento del pago de intereses puesto que, la estructura actual de la deuda genera una sustitución de deuda vieja por deuda nueva, la cual se estará colocando a un costo financiero mayor.

El efecto combinado de todos los shocks genera un mayor pago de intereses, si se compara el escenario base y el escenario con todos los shocks aplicados, los intereses pasan de 5.292 a 8.117 billones de guaraníes lo que equivale crecimiento de 65%.

Cuadro N° 3.5.4.1.6.1
Pago de Intereses
(En billones de guaraníes y en % del PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario Base						
Total Pago de Intereses % PIB	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
Total Pago de Intereses	3.657	3.962	4.527	4.934	5.363	5.828
Deuda Existente	3.424	3.278	3.339	3.318	3.195	2.944
Deuda Nueva	233	684	1.188	1.616	2.169	2.884
Aumento Déficit Primario						
Total Pago de Intereses % PIB	1,3%	1,3%	1,5%	1,7%	2,0%	2,1%
Total Pago de Intereses	3.657	3.969	4.965	6.236	7.696	8.804
Deuda Existente	3.424	3.278	3.339	3.318	3.195	2.944
Deuda Nueva	233	690,8	1.625	2.918	4.501	5.860
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	0,10%	0,00%	0,13%	0,36%	0,60%	0,72%
Aumento de Tasas						
Total Pago de Intereses % PIB	1,3%	1,4%	1,8%	1,8%	2,2%	2,5%
Total Pago de Intereses	3.657	4.397	5.911	6.482	8.467	10.310
Deuda Existente	3.424	3.278	3.339	3.318	3.195	2.944
Deuda Nueva	233	1.119	2.572	3.164	5.272	7.366
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	0,10%	0,14%	0,41%	0,43%	0,80%	1,08%
Aumento de Tipo de Cambio						
Total Pago de Intereses % PIB	1,3%	1,6%	1,8%	2,0%	2,1%	2,2%
Total Pago de Intereses	3.657	4.964	6.137	7.179	8.141	9.160
Deuda Existente	3.424	4.281	4.374	4.357	4.203	3.867
Deuda Nueva	233	684	1.763	2.823	3.938	5.294
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	0,10%	0,32%	0,48%	0,63%	0,72%	0,80%
Disminución del PIB						

³¹ Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries

Total Pago de Intereses % PIB	1,3%	1,3%	1,5%	1,7%	1,8%	1,9%
Total Pago de Intereses	3.657	3.962	4.965	5.989	7.083	8.083
Deuda Existente	3.424	3.278	3.339	3.318	3.195	2.944
Deuda Nueva	233	684	1.625	2.671	3.888	5.138
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	0,10%	0,00%	0,13%	0,29%	0,45%	0,54%

Combinado						
Total Pago de Intereses % PIB	1,3%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,6%
Total Pago de Intereses	3.657	4.964	5.561	5.973	6.372	6.751
Deuda Existente	3.424	4.281	4.374	4.357	4.203	3.867
Deuda Nueva	233	684	1.188	1.616	2.169	2.884
Diferencia del Pago de Intereses con respecto al escenario base % PIB	0,10%	0,32%	0,31%	0,29%	0,26%	0,22%

PIB Nominal	286.522	310.494	333.781	358.814	385.725	414.655
--------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.4.1.7 Impacto de los shocks en el pago de las amortizaciones

Tabla N° 3.5.4.1.7.1
Pago de Amortizaciones
(En billones de guaraníes)

Pago de Amortizaciones (Billones de Guaraníes)						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario Base						
Total Pago de Amortización % PIB	0,6%	1,4%	0,8%	1,2%	1,8%	1,8%
Total Pago de Amortización	1.723	4.439	2.758	4.191	7.092	7.659
Deuda Existente	1.572	4.061	2.284	3.820	6.903	7.152
Deuda Nueva	151	378	474	372	189	507
Aumento Déficit Primario						
Total Pago de Amortización % PIB	0,6%	1,5%	0,9%	1,3%	2,0%	1,9%
Total Pago de Amortización	1.723	4.593	3.166	4.719	7.526	7.907
Deuda Existente	1.572	4.061	2.284	3.820	6.903	7.152
Deuda Nueva	151	532	882	899	623	756
Diferencia del Pago de Amortización % PIB	0,00%	0,05%	0,12%	0,15%	0,11%	0,06%
Aumento de Tasas						
Total Pago de Amortización % PIB	0,6%	1,5%	0,9%	1,3%	1,9%	1,9%
Total Pago de Amortización	1.723	4.593	3.148	4.683	7.481	7.863
Deuda Existente	1.572	4.061	2.284	3.820	6.903	7.152
Deuda Nueva	151	532	864	863	578	711
Diferencia del Pago de Amortización % PIB	0,00%	0,05%	0,12%	0,14%	0,10%	0,05%
Aumento de Tipo de Cambio						
Total Pago de Amortización % PIB	0,6%	1,9%	1,2%	1,6%	2,6%	2,5%
Total Pago de Amortización	1.723	5.837	4.037	5.761	9.907	10.295
Deuda Existente	1.572	5.253	3.056	4.761	9.234	9.547
Deuda Nueva	151	584	981	1.000	673	748
Diferencia del Pago de Amortización % PIB	0,00%	0,45%	0,38%	0,44%	0,73%	0,64%
Disminución del PIB						
Total Pago de Amortización % PIB	0,6%	1,5%	0,9%	1,3%	1,9%	1,9%
Total Pago de Amortización	1.723	4.593	3.155	4.696	7.497	7.881
Deuda Existente	1.572	4.061	2.284	3.820	6.903	7.152

Deuda Nueva		151	532	870	877	595	729
Diferencia del Pago de Amortización % PIB		0,00%	0,05%	0,12%	0,14%	0,11%	0,05%
Combinado							
Total Pago de Amortización % PIB		0,6%	1,8%	1,1%	1,4%	2,4%	2,4%
Total Pago de Amortización		1.723	5.632	3.530	5.133	9.423	10.054
Deuda Existente		1.572	5.253	3.056	4.761	9.234	9.547
Deuda Nueva		151	378	474	372	189	507
Diferencia del Pago de Amortización % PIB		0,00%	0,38%	0,23%	0,26%	0,60%	0,58%
PIB Nominal							
		286.522	310.494	333.781	358.814	385.725	414.655

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.5.4.2 Indicadores de Vulnerabilidad de la Deuda Pública - Administración Central (2022-2027)

Cuadro N° 3.5.4.2.1
Indicadores de Vulnerabilidad de la Deuda
(Ratios en %)

Indicadores de Vulnerabilidad de la Deuda		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Escenario Base							
Deuda Pública/Ingresos Totales		245,0	241,2	236,5	232,8	230,6	228,1
Intereses de la AC/Ingresos Totales		9,2	9,0	9,5	9,6	9,7	9,8
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales		13,5	19,1	15,2	17,7	22,5	22,8
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales		24,2	25,9	16,4	17,7	22,2	21,9
Aumento Déficit Primario							
Deuda Pública/Ingresos Totales		245,0	248,9	256,1	256,7	258,7	260,6
Intereses de la AC/Ingresos Totales		9,2	9,0	10,4	12,1	13,9	14,8
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales		13,5	19,5	17,0	21,2	27,4	28,1
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales		24,2	33,6	29,2	23,5	27,8	28,1
Aumento de Tasas							
Deuda Pública/Ingresos Totales		245,0	242,5	241,1	240,7	244,1	248,4
Intereses de la AC/Ingresos Totales		9,2	10,0	12,3	12,5	15,3	17,3
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales		13,5	20,5	18,9	21,6	28,7	30,5
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales		24,2	27,2	20,1	21,6	28,4	29,7
Aumento de Tipo de Cambio							
Deuda Pública/Ingresos Totales		245,0	313,1	306,8	304,3	304,4	303,6
Intereses de la AC/Ingresos Totales		9,2	11,3	12,8	13,9	14,7	15,4
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales		13,5	24,6	21,3	25,0	32,5	32,7
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales		24,2	31,4	22,4	25,0	32,2	31,8
Disminución del PIB							
Deuda Pública/Ingresos Totales		245,0	252,9	264,1	262,6	263,6	264,1
Intereses de la AC/Ingresos Totales		9,2	10,4	13,2	13,4	16,4	18,5

Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,5	25,4	22,8	26,8	34,9	35,0
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	24,2	32,5	24,0	26,8	34,4	34,1
<hr/>						
Combinado	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Deuda Pública/Ingresos Totales	245,0	330,7	343,4	338,4	334,3	329,1
Intereses de la AC/Ingresos Totales	9,2	11,7	12,4	12,4	12,3	12,1
Servicio de la Deuda AC/Ingresos Totales	13,5	24,9	20,3	23,0	30,5	30,2
Necesidades de Financiamiento de la AC/Ingresos Totales	24,2	39,1	32,6	25,4	30,9	30,3

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda.

3.6 Resultado Fiscal Estructural

3.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica

Uno de los objetivos de la política fiscal es suavizar los efectos de los shocks externos, y consecuentemente, la intensidad de los ciclos económicos. Para ello es necesario lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas de modo a crear los espacios necesarios para hacer frente a gastos imprevistos. En este sentido, desde el 2013, la política fiscal en Paraguay tiene como marco referencial a la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF - Ley N° 5098/2013). El objetivo de esta ley es mantener las cuentas fiscales en un ambiente que garantice su sostenibilidad financiera. La mencionada norma contempla topes máximos al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal medido como porcentaje del PIB, así también establece reglas para el ajuste de los salarios del sector público.

En los últimos años, nuestro país se ha visto golpeado por una secuencia de fenómenos adversos como las sequías del 2019 y del 2021-2022 y la pandemia del COVID-19 que afectaron negativamente a los sectores productivos. Esto llevó a que se tuviera que usar la cláusula de escape de la LRF para hacer frente a los mayores gastos demandados a partir del 2019.

La elaboración del Proyecto de Presupuesto 2023 se dio en el marco de una estimación de crecimiento de 0,2% para el 2022, donde la producción agrícola, ganadera y de electricidad y agua se vieron afectadas negativamente por la fuerte sequía de fines del 2021 e inicios del 2022. En este contexto, el proyecto se elaboró, inicialmente, en línea con el límite de 1,5% del déficit fiscal y las reglas cuantitativas definidas en la LRF. No obstante, se solicitará al Congreso Nacional poder superar ese límite y llegar a un déficit del 2,3%, conforme al plan de convergencia fiscal, de manera a cumplir con los compromisos en las áreas de salud y educación, mantener los planes sociales destinados a los sectores más vulnerables, además de continuar con los proyectos de inversión que permitirán ir cerrando la brecha de infraestructura del país.

Si bien la LRF ha sido fundamental en la sostenibilidad fiscal, la deuda del sector público ha aumentado desde 19,8% a fines del 2018 hasta 35,3% en julio del 2022. Para asegurar la estabilidad, sostenibilidad y previsibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo se ha remitido al Congreso Nacional, en diciembre del 2020, el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal (LRF 2.0). Esta propuesta propone rediseñar la actual Ley de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de mejorar su funcionamiento y observancia estableciendo un límite al nivel de deuda pública y restringiendo aún más el crecimiento del gasto corriente.

3.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

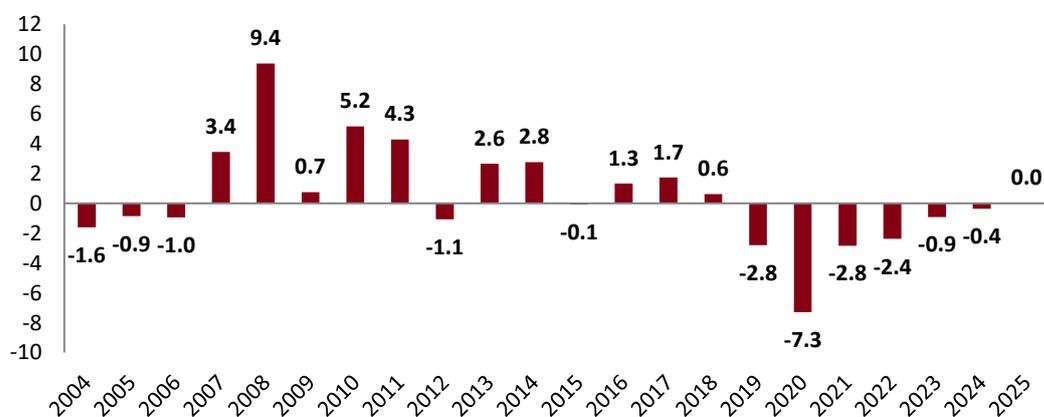
La proyección de los resultados fiscales presupuestarios y efectivos no permite visualizar con precisión la postura de la política fiscal independiente del ciclo de la actividad económica. Dado que los ingresos tributarios están estrechamente vinculados con el crecimiento económico, la postura de la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

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

Paraguay ha mostrado un crecimiento promedio sostenido entre los años 2003 y 2018, el cual fue guiado principalmente por el sector agrícola. Sin embargo, a partir del 2015 la economía ha experimentado la desaceleración de su crecimiento como consecuencia del fin del súper ciclo de la soja. Este fenómeno afectó a las economías regionales, las cuales se beneficiaron inicialmente por el crecimiento acelerado de China y su impacto positivo en los precios de los commodities, pero la finalización de este periodo de altos precios acarreó la desaceleración de las economías de la región. En este contexto, varios países presentaron peligrosos desbalances en sus economías, en especial en el sector público, dado que la sostenida expansión del gasto fiscal fue financiada por las condiciones favorables de crecimiento debidas al ciclo.

En los últimos 16 años, la economía paraguaya ha tenido una serie de altibajos con respecto a su nivel de producción de tendencia. En los años 2006, 2012, 2015 y en el periodo 2019-2022 la economía enfrentó distintos choques externos, fenómenos climáticos extremos y la pandemia del COVID-19 que perjudicaron la producción de bienes y servicios llevando a la actividad económica de Paraguay a niveles por debajo de su potencial (ver gráfico N° 3.6.2.1).

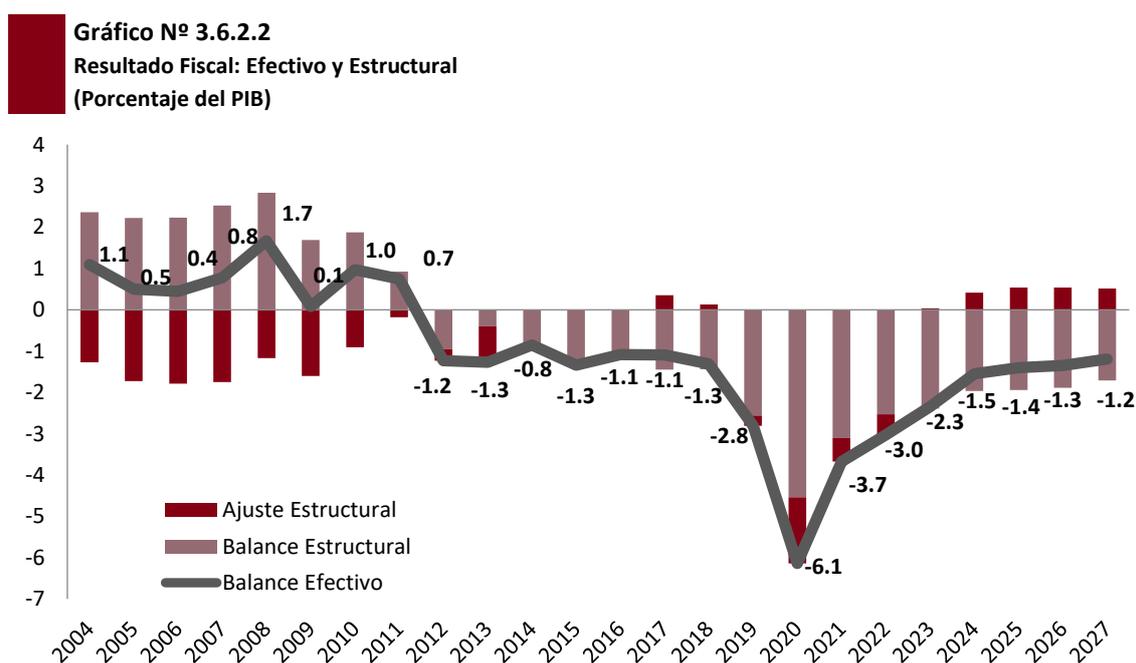
Gráfico N° 3.6.2.1
Brecha PIB nominal: PIB Efectivo – PIB de Tendencia
(En puntos porcentuales)



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

Con base en las estimaciones presentadas bajos los supuestos del escenario macroeconómico del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2027 se espera que la brecha del PIB se cierre en el 2025 y se vuelva positiva a partir del 2026.

En el gráfico N° 3.6.2.2 se pueden observar el balance fiscal estimado y las proyecciones del balance fiscal estructural hasta el 2027. El periodo 2004-2011 se caracterizó por presentar un balance fiscal estructural positivo. Cabe destacar que el excesivo superávit en el periodo mencionado fue necesario en un contexto de reafirmación de la credibilidad hacia la política fiscal, la cual estuvo abandonada en la década del noventa. Por otro lado, se debe resaltar que a partir del año 2012 se dio un cambio importante en el resultado estructural, pasando a ser deficitario, como resultado principal del incremento de manera discrecional y general de los salarios públicos, que representó un aumento del 30% ese año. Este aumento rígido del gasto no estuvo acompañado de una mejora o incremento por el lado de los ingresos estructurales.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En los años 2011, 2012, 2014, 2015 y 2017 se implementó una activa política contracíclica reflejada en el incremento del déficit estructural respecto al año anterior, lo que se conoce como impulso fiscal positivo (Gráfico N° 3.6.2.3). En el año 2019 el balance estructural fue acorde a la desaceleración de la economía, es decir, un balance fiscal efectivo negativo de 2,8% y estructural de 2,6%, lo que reafirma una postura fiscal contracíclica y un impulso fiscal expansivo. El incremento de esta medida confirma la postura de la autoridad fiscal de atenuación del periodo de desaceleración observado y previsto.

En el 2020, la política fiscal fue clave para atenuar el efecto negativo de la pandemia de la COVID-19 sobre la actividad económica. Las medidas fiscales de contención llevaron al déficit fiscal efectivo hasta el 6,1% del PIB, el cual es superior al balance estructural y denota un ajuste estructural y un impulso fiscal importante.

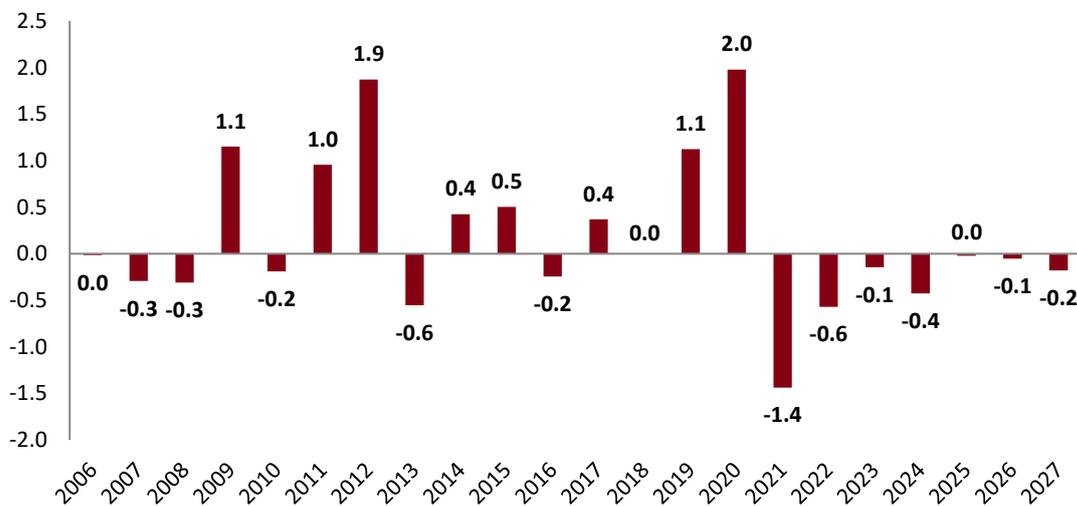
En tanto, en el año 2021, la Ley de Consolidación Económica y Contención Social buscó asegurar los recursos financieros para el sistema de salud y protección social, a fin de dar continuidad a las medidas de contención económica implementadas, como el financiamiento para Mipymes, exoneraciones en servicios básicos a sectores afectados, entre otras medidas para seguir mitigando el impacto de la pandemia. A partir del 2021 se inicia el retiro gradual del impulso fiscal, de 1,4% del PIB. El déficit efectivo

cerró en 3,7% del PIB, por debajo del plan de convergencia fiscal que lo situaba en 4,0% y superior al balance estructural.

Para el 2022 se estima un déficit efectivo del -3,0% del PIB, donde el impulso fiscal negativo será de 0,6%, manteniéndose el retiro gradual del esfuerzo fiscal realizado en los sucesivos años afectados por shocks externos. El presupuesto del 2022 busca sostener las inversiones en salud y las obras públicas en infraestructura física.

Finalmente, se estima que la postura fiscal seguirá siendo contracíclica en el 2023 e incluso hasta el 2027, pero con ajustes estructurales paulatinos que permitan la recuperación del producto hacia su nivel de tendencia y en línea con las proyecciones fiscales en cuanto a los niveles de ingresos y de gasto proyectados en el escenario macroeconómico 2023-2027.

Gráfico N° 3.6.2.3
Impulso Fiscal
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.



IV. Otros temas de Interés

4.1 Reforma Fiscal para el Desarrollo

Modernización y Simplificación del sistema Tributario Nacional

En el Ejercicio Fiscal 2019 se promulgó la **Ley N° 6.380 “DE MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL”**. La Ley busca, entre otros puntos, dos objetivos sobre el sistema tributario, el primero modernizar y el segundo introducir medidas para hacerlo más simple. Además de eso, se ha indicado que la reforma aspira a mejorar el desempeño fiscal en temas de equidad, de competitividad, de formalización y apoyo a las familias de ingresos medios, y de apoyo a objetivos de salud.

En este sentido, las principales medidas adoptadas se pueden enmarcar en:

- i. *Modificaciones en el IRP:*** Se separan las rentas del trabajo de las rentas del capital obtenidas por las personas físicas y se excluye de ellas a las rentas por dividendos y utilidades. Las rentas del trabajo se someten a una escala de tres tramos: (i) rentas anuales entre 0 y 50 millones de guaraníes, tasa de 8 por ciento; (ii) rentas anuales entre 50 y 150 millones de guaraníes, tasa de 9 por ciento; y (iii) rentas anuales de más de 150 millones de guaraníes, tasa de 10 por ciento. En tanto, las rentas y ganancias del capital se someten a una tasa única de 8 por ciento.
- ii. *Impuesto los Dividendos y Utilidades (IDU):*** Se crea un nuevo impuesto a los dividendos y utilidades distribuidas a través de una retención sobre utilidades a distribuir, tanto para personas físicas como jurídicas residentes y no residentes. El nuevo impuesto a los dividendos se aplica con tasa de 8 por ciento a residentes y de 15 por ciento a no residentes.
- iii. *Impuesto a la Renta Empresarial (IRE):*** Se fusionan el IRACIS y el IRAGRO en un nuevo gravamen denominado Impuesto a la Renta Empresarial (IRE), en el cual se aplica la misma tasa impositiva del 10 por ciento. Por otro lado, se amplía la base tributaria con el concepto de rentas de fuente paraguaya considerando, entre otras, las rentas obtenidas por la realización de actividades en el exterior, excepto aquellas rentas por las que el contribuyente haya pagado en el exterior un impuesto a la renta a una tasa igual o superior a la tasa del IRE. El revalúo ya no será deducible de la renta para los efectos del IRE. Otro aspecto relevante es en el valor residual de los activos fijos, no se podrá deducir el 100 por ciento del valor de adquisición. Además, se limitan las exoneraciones a las entidades cooperativas, se crea un nuevo régimen para las Pequeñas Empresas Unipersonales y, finalmente, se permite el arrastre de pérdidas fiscales. En relación con las bases impositivas negativas, se permite la compensación de éstas en los siguientes cinco ejercicios con el límite del 20 por ciento de la renta neta de cada periodo impositivo.
- iv. *Cambios en el tratamiento de No Residentes:*** se introducen adecuaciones en el Impuesto a la Renta de No Residentes, las remesas de dividendos al exterior se gravan con el impuesto a no residentes con tasa de 15 por ciento. Las rentas por servicios digitales utilizados o aprovechados efectivamente en el país quedan gravadas si son utilizados y aprovechados en el territorio paraguayo, incluidos los servicios de entretenimiento o de azar.
- v. *Ajustes al IVA:*** Se limitan las devoluciones de IVA y se gravan los Servicios Digitales.

- vi. Aumentos en el ISC:** Se establece un mecanismo para elevar las tasas impositivas de algunos productos.
- vii. Creación del Fondo FOICAH:** El artículo 150 de la Ley N° 6.380/2019 señala que todo aumento de recaudación adicional producido por la reforma irá a un fondo especial llamado fondo de Fortalecimiento de la Infraestructura y del Capital Humano (FOICAH). El mismo artículo señala que el Ministerio de Hacienda reglamentará una metodología a ser utilizada para la identificación de los recursos tributarios adicionales que alimentarán el fondo; y los procedimientos administrativos, presupuestarios y operativos necesarios para su operación.

Metodología utilizada para la estimación

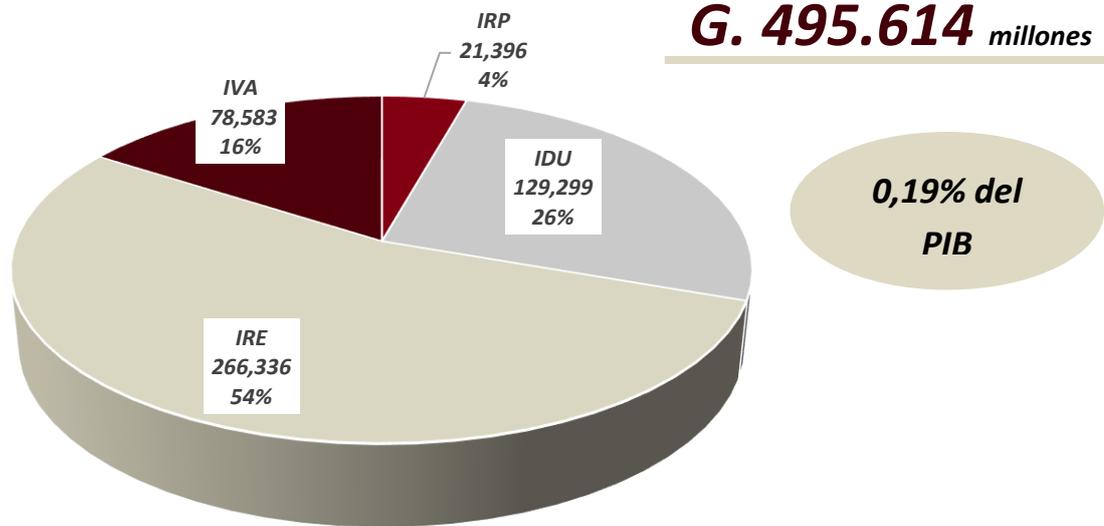
Tomando en cuenta las principales medidas incorporadas por la Ley, se realizó la estimación del impacto en la recaudación tributaria, mediante una microsimulación, es decir, considerando los nuevos formularios y las modificaciones implementadas por la Ley.

En ese sentido, se puede señalar que al cierre del Ejercicio Fiscal 2021, la implementación de la Ley N° 6380/19 tuvo un impacto significativo, generando un monto de recaudación adicional que asciende a G. 495.614 millones (USD 72 millones), lo que representa el 0,19% del PIB y el 1,9% de las recaudaciones totales en efectivo.

En cuanto a la distribución del beneficio de la implementación de la Ley se puede mencionar que, del total de recaudación adicional generado, la distribución corresponde a los siguientes impuestos:

- i)** *En lo que respecta al IRP, el efecto fue un incremento en la recaudación en G. 21.396 millones (4,3%);*
- ii)** *En lo que respecta al IDU, se presentó una recaudación adicional de G. 129.299 millones (26,1%);*
- iii)** *Con relación al IRE, en términos netos, se presentó una recaudación adicional de G. 266.336 millones (53,7%), esto considerando los efectos positivos (ampliación de base tributaria, revalúos ya no deducibles, entre otros) y los efectos negativos (arrastre de pérdidas hasta un 20%) y,*
- iv)** *Finalmente, las modificaciones del IVA, específicamente en lo que se refiere a Servicios Digitales, generaron recursos adicionales que asciende a G. 78.583 millones (15,9%).*

Gráfico N° 4.1.1
Distribución del Impacto en la Recaudación para el Ejercicio Fiscal 2021
 (En % y millones de Guaraníes)



Fuente: Asesoría Económica, Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

4.2 Gasto Tributario

Los gastos tributarios se definen como los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes con relación a un sistema tributario de referencia (CIAT, 2014. 3).

La medición de los gastos tributarios constituye una información relevante, puesto que se puede considerar dentro de los siguientes ámbitos: i) cuantificar la pérdida de recaudación, ii) cuantificar la ganancia de recaudación que se obtendría con su derogación, y iii) cuantificar los recursos necesarios para reemplazar los gastos tributarios por gastos directos equivalentes.

La composición de los gastos tributarios cuenta con varias medidas que son consideradas dentro de las estimaciones, entre las cuales se encuentran: las exoneraciones, alícuotas reducidas, regímenes especiales, entre otros, esto por cada uno de los tipos de impuestos. En el Cuadro N° 4.2.1 se presenta el detalle del Gasto Tributario y su estimación para los próximos ejercicios fiscales.

Cuadro 4.2.1

Gasto Tributario

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

Tipo de Gasto Tributario	2021	2022 ^a	2023 ^a	2024 ^a
(Variables nominales)				
Impuesto al Valor Agregado	2.503,8	2.560,2	2.617,9	2.676,9
Impuesto a la Renta Personal	26,2	26,4	26,7	27,0
Impuesto a la Renta Empresarial	624,1	652,2	681,5	712,2
Derechos Aduaneros	770,8	791,8	813,3	835,5
Total Gasto Tributario	3.924,8	4.030,6	4.139,4	4.251,5
(% del PIB)				
Impuesto al Valor Agregado	0,94	0,89	0,84	0,80
Impuesto a la Renta Personal	0,01	0,01	0,01	0,01
Impuesto a la Renta Empresarial	0,23	0,23	0,22	0,21
Derechos Aduaneros	0,29	0,28	0,26	0,25
Total Gasto Tributario	1,47	1,41	1,33	1,27

a/ Proyecciones.

Fuente: Asesoría Económica, Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Finamente, se puede apreciar que al cierre del Ejercicio Fiscal 2021, los gastos tributarios ascienden a G. 3.924,8 miles de millones, lo que representa el 1,47% del PIB. En tanto para los próximos años se estima que los gastos tributarios se reduzcan con relación al PIB nominal.

4.3 Política Fiscal en Épocas Electorales

4.3.1 Antecedentes

En periodos electorales generalmente aumentan los reclamos de ciertos sectores por aumentos salariales, incrementos en el gasto público u otros beneficios particulares. Por ello, en este apartado analizamos cómo ha sido la evolución del gasto en remuneraciones, el gasto corriente primario, la inversión pública, los ingresos y el resultado fiscal en los distintos periodos de gobierno.

En momentos en que se analiza en el Poder Legislativo el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2023, distintas propuestas se plantean aprovechando el año preelectoral que ponen en riesgo el equilibrio y la sostenibilidad fiscal.

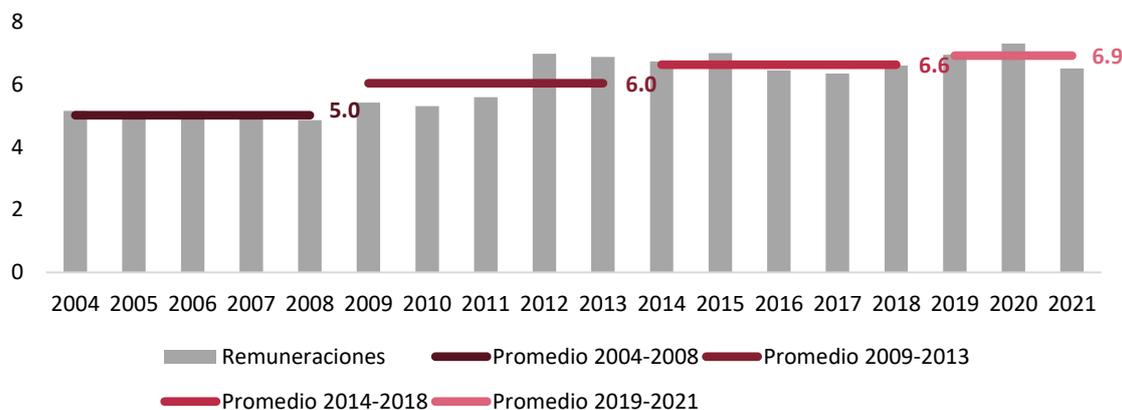
En el gráfico N° 4.3.1.1 se observa la evolución de las Remuneraciones³² de la Administración Central como porcentaje del PIB. Se puede observar que el promedio para cada periodo de gobierno fue aumentando en cada quinquenio³³. El cambio más importante se puede observar en el 2012, cuando la participación

³² Las Remuneraciones incluyen sueldos, dietas, gastos de representación, gastos de residencia, remuneración extraordinaria, remuneración adicional, escalafón docente, bonificaciones y gratificaciones, bonificaciones por exposición al peligro, gratificaciones por servicios especiales, unidad básica alimentaria, escalafón diplomático y administrativo, personal contratado, remuneraciones por servicios en el exterior, fondo de recategorización salarial por méritos, fondo para crecimiento vegetativo, subsidio para la salud, seguro de vida, subsidio para la salud y bonificación familiar para el personal de las fuerzas públicas, y otros gastos de personal.

³³ El crecimiento también se explica por el aumento vegetativo del personal docente, de salud y de fuerzas públicas.

pasó del 5,6% en el 2011 al 7,0% en el 2012. En ese año, se dio un aumento salarial del 30% nominal para todo el sector público. Así de un promedio de 5,0% en el quinquenio 2004-2008, actualmente la participación del gasto en remuneraciones en el PIB alcanza el 6,9%.

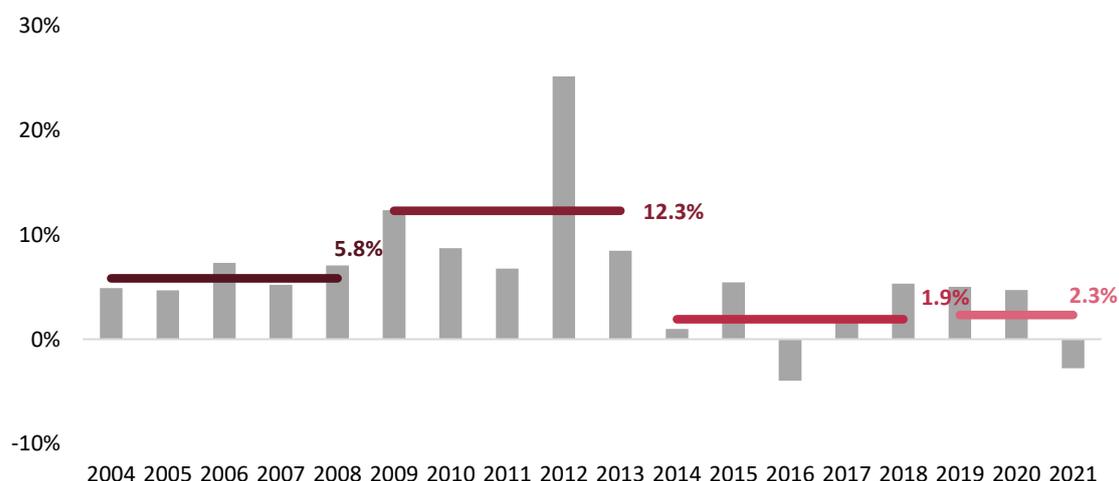
Gráfico N° 4.3.1.1
Remuneraciones de la Administración Central
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

Al analizar la evolución de la tasa de crecimiento de las remuneraciones reales, podemos ver que hay un salto importante en el año 2008, registrando un 7,1%. También se ve un fuerte aumento en el 2009, llegando al 12,4% real anual. No obstante, el aumento más importante se da en el año 2012, con un 25% real anual. Sin embargo, en los últimos dos periodos de gobierno, las tasas de crecimiento real han estado muy por debajo de los promedios anteriores (Gráfico N° 4.3.1.2).

Gráfico N° 4.3.1.2
Crecimiento del Gasto en Remuneraciones Reales de la Administración Central
(variación % anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

En 2013, Paraguay adoptó reglas fiscales para el manejo de las finanzas públicas al promulgar la Ley N° 5.098 de Responsabilidad Fiscal (LRF). El objeto de esta ley es establecer reglas generales de comportamiento fiscal orientadas a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Las reglas establecidas en la ley restringen el déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las

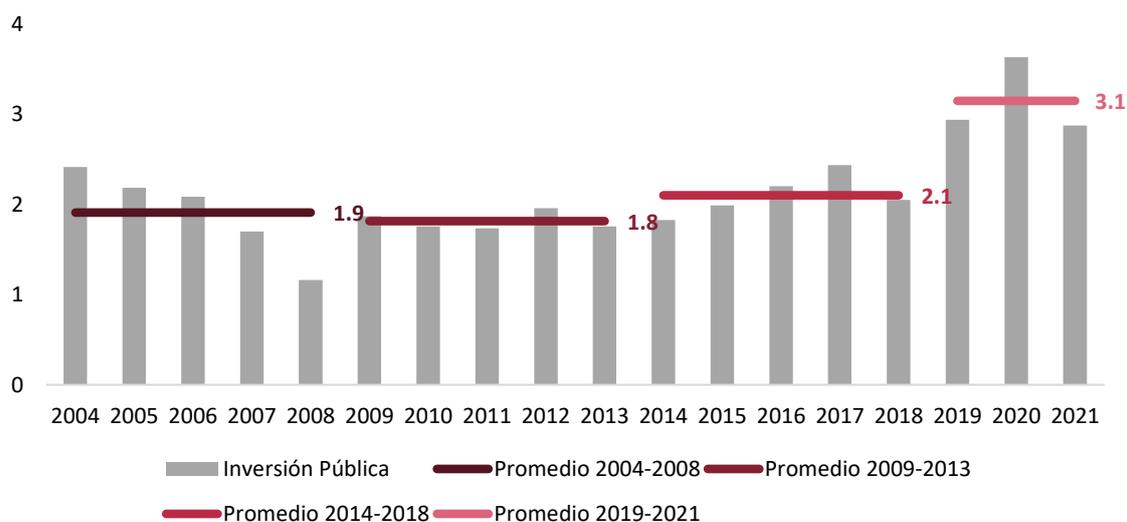
transferencias, como máximo al 1,5% del PIB estimado para dicho año fiscal. El incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4% y no se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente.

Así también, para los años de elecciones generales y municipales, el gasto corriente primario de la Administración Central entre los meses de enero y julio no será mayor al 60% del Presupuesto aprobado para ese año, excluyendo al Poder Judicial de esta restricción.

Por otro lado, el gasto en inversión pública tiene una trayectoria distinta. El promedio en el periodo 2009-2013 cayó levemente de 1,9% al 1,8% del PIB. Aumentó en el periodo 2014-2018, con una marcada reducción en el último año, pasando de 2,4% en el 2017 al 2,1% en el 2018. Esto se debió, en parte, a la paralización del proyecto Metrobus y la incertidumbre provocada por el cambio de gobierno.

La mayor participación promedio de la inversión pública corresponde al último periodo de gobierno que inició en el 2019. El aumento importante se debe, en parte, a un efecto denominador por caídas en el producto por la sequía en el 2019 y la pandemia del COVID-19 en el 2020. No obstante, en estos años, también se realizó un esfuerzo fiscal importante en la ejecución de obras públicas para reducir el impacto negativo, primero de la sequía y luego de la pandemia, llegando a un record de inversión pública del 3,6% en el 2020 y, también para apuntalar la recuperación en el 2021.

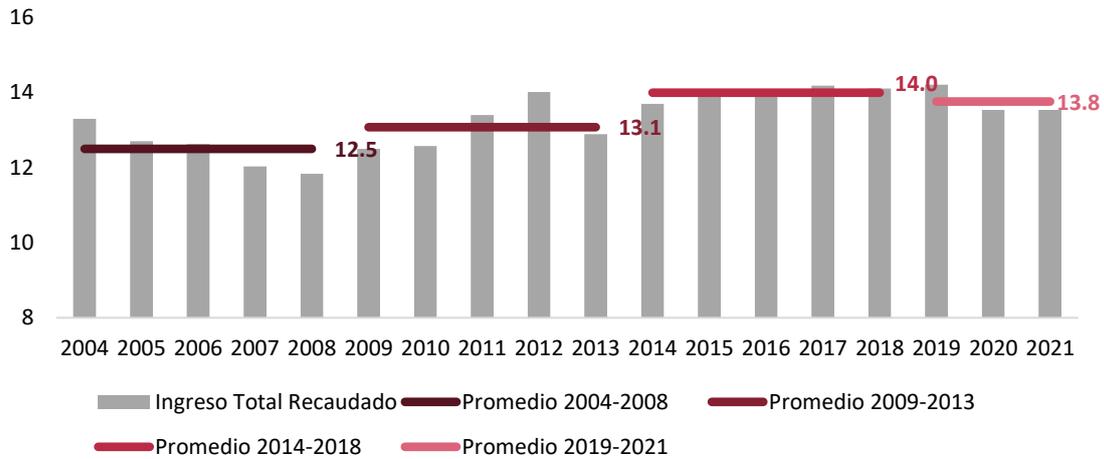
Gráfico N° 4.3.1.3
Inversión Pública de la Administración Central
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

En lo que respecta a los ingresos totales, estos han aumentado, pero con menor intensidad, en el segundo y tercer quinquenio comprendido en el análisis. En el primer quinquenio, el ingreso total recaudado de la Administración Central promedió el 12,5%, aumentando hasta 14% en el periodo 2014-2018. Las reformas tributarias más importantes implementadas en este periodo son la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal a partir del 2012 y la Ley 6.380 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional” promulgada en el 2019. La menor participación promedio en el periodo 2019-2021 se debe, principalmente, a la caída de la actividad económica, así como también a las medidas de contención aplicadas en respuesta a la pandemia.

Gráfico Nº 4.3.1.4
Ingreso Total Recaudado de la Administración Central
(En % del PIB)



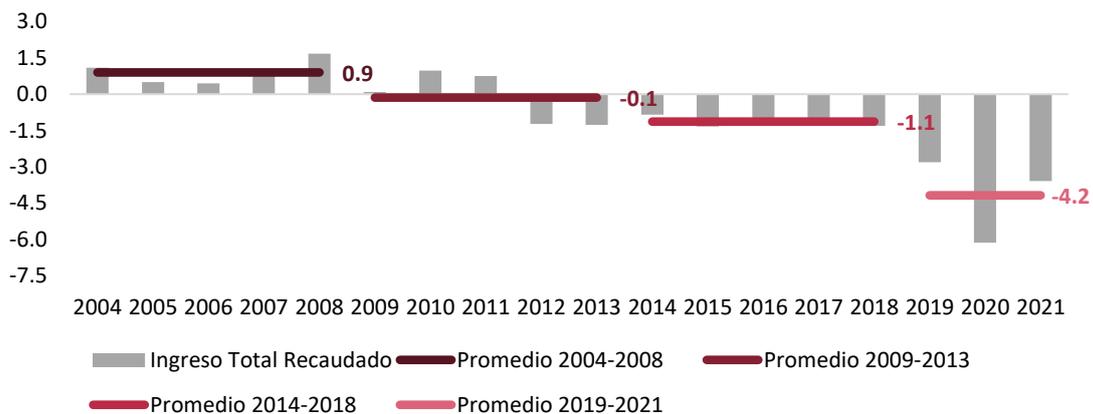
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

Dado el aumento en la participación del gasto en remuneraciones y la inversión pública con mayor intensidad que el aumento en los ingresos, el balance fiscal se ha vuelto negativo en forma permanente a partir del año 2012. En el quinquenio 2004-2008, el balance fiscal promedio como porcentaje del PIB fue de 0,9%, pasando a déficit promedio de 0,1% en el siguiente periodo de gobierno.

La entrada en vigencia en el 2015 de la LRF puso un freno al aumento del déficit. Sin embargo, dado los shocks externos que afectaron la economía a partir del 2019, se tuvo que usar la cláusula de escape de la LRF, e incluso, sobrepasarla a partir del 2020 para hacer frente a la pandemia e impulsar la recuperación económica a partir del 2021. En el periodo 2019-2021, el déficit fiscal promedio fue de 4,2%, alcanzando el 6,1% en el 2020.

Como se puede ver, el fuerte aumento en las remuneraciones en el 2012 tuvo efectos permanentes en el balance fiscal y a partir de ese año no se volvió a registrar un saldo fiscal positivo.

Gráfico Nº 4.3.1.5
Balance Fiscal de la Administración Central
(En % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central del Paraguay.

4.3.2 Análisis Econométrico

En esta sección se evalúa cuantitativamente si existe un efecto del proceso electoral en la evolución del gasto público, en particular, en el gasto en remuneraciones, el gasto corriente primario (gasto corriente sin el pago de intereses) y en la inversión pública durante el año previo a las elecciones generales o durante los primeros meses del cambio de gobierno.

En los trimestres previos a las elecciones generales se prevé un gasto extraordinario en el gasto corriente primario, en particular en las remuneraciones, mientras que pasadas las elecciones el efecto en el gasto sería nulo o positivo. En el caso de la inversión pública, se espera que ocurra un impacto negativo, partiendo de la premisa que los gobernantes priorizan el aumento del gasto corriente, como las remuneraciones o las transferencias en ambos periodos, además de una ejecución más lenta de las obras públicas debido a la incertidumbre relacionada al cambio de gobierno.

Para lograr el objetivo se utilizan como variables dependientes las series trimestrales de gasto de la Administración Central, luego como variables de control, la actividad económica, la cual puede ser medida por la brecha del PIB real y la tasa de crecimiento del PIB, el periodo de vigencia de la ley de responsabilidad fiscal, los trimestres de mayor impacto de la pandemia, y el drástico aumento del gasto en remuneraciones aprobado en el PGN del 2012. Finalmente, se consideran las variables que permitan capturar un comportamiento sistemático trimestres antes y posteriores al proceso político.

Las regresiones propuestas poseen la siguiente estructura:

$$\Delta Y_t = \alpha + \sum_i \beta_i pre_{it} + \sum_j \beta_j pos_{jt} + \sum_k X'_{kt} \beta_k + \mu_t$$

donde:

ΔY_t es la variable dependiente. En la primera y segunda regresión corresponde a la tasa de crecimiento interanual real del gasto en **remuneraciones**, en la tercera y cuarta, del **gasto corriente primario** y, en la quinta y sexta, de la **inversión pública**. Las variables explicativas de las regresiones son agrupadas en variables del proceso político, y variables de control. Entre las variables del proceso político se tiene a la variable pre_i que corresponde a variables *dummies* específicas para cada trimestre del año previo a las elecciones generales (que se realizan en abril) por lo que van desde el segundo trimestre del año previo a las elecciones hasta el primer trimestre del año de la elección presidencial. pos_j corresponde a variables *dummies* específicas para cada trimestre del periodo de cambio de gobierno, por lo que van desde el segundo trimestre, dado que ya se conoce al ganador de la elección presidencial hasta el cuarto trimestre del año de la elección. El vector X'_k contiene las distintas variables de control utilizadas en la estimación. Estas son, *lrf*, variable *dummy* que toma el valor uno desde el inicio en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2015; *2012*, variable *dummy* que toma el valor uno en cada trimestre del año 2012, debido al aumento de los salarios de los funcionarios públicos en 30% nominal presupuestado para ese año. La variable *covid* toma el valor uno a partir del segundo trimestre del 2020 hasta el segundo trimestre del 2021, para reflejar los cambios en la política fiscal para hacer frente a la pandemia. En tanto, las variables que reflejan el ciclo económico son *brecha*, que representa la diferencia

entre el PIB real desestacionalizado y el PIB de tendencia³⁴, medido en porcentaje, y ΔPIB , la tasa crecimiento del PIB real interanual.

En la tabla N° 4.3.2.1 se pueden ver los resultados resumidos de las estimaciones³⁵. Los modelos 1 y 2 tienen como variable dependiente la tasa de crecimiento del gasto en remuneraciones y solo difieren en las variables del ciclo económico utilizadas como control. Acá se puede observar un **efecto positivo y significativo** en el primer trimestre previo a cada elección presidencial, motivado probablemente por una mayor presión política, el efecto positivo se repite en el segundo y tercer trimestre del año en que se produce el cambio de gobierno. También se puede distinguir un **efecto negativo de la entrada en vigencia de la LRF**, mientras que, en el 2012, como se espera, hay un efecto positivo (Ver Anexo 5.2).

En cuanto a los efectos en la tasa de crecimiento de la inversión pública real (modelos 3 y 4), se observa que en el segundo y cuarto trimestre del periodo preelectoral hay una **reducción estadísticamente significativa en la tasa de variación**, así como en el tercer y cuarto trimestre del inicio del nuevo gobierno. Esto podría deberse a la incertidumbre provocada por la asunción de un nuevo gobierno lo que lleva a una menor ejecución de la inversión en el periodo preelectoral y en los primeros meses de un nuevo ciclo presidencial. También puede ser el caso que, dadas las restricciones impuestas por la LRF, un aumento inesperado del gasto en remuneraciones producto de la presión política genera una contracción en la ejecución de la inversión pública. El efecto negativo e inesperado de la pandemia es controlado por la variable *dummy covid*.

Finalmente, en los modelos 5 y 6, utilizando la variación del gasto corriente primario real como variable dependiente se puede observar, al igual que en el caso del gasto en remuneraciones, un **efecto positivo en el trimestre previo a las elecciones presidenciales** (primer trimestre del año de las elecciones). En cuanto al cambio de gobierno se aprecia un efecto negativo y significativo en el cuarto trimestre, es decir, al final del año del inicio de un nuevo gobierno. Por su parte, las variables de control presentan los efectos deseados y similares a las anteriores regresiones.

En resumen, **el ciclo electoral afecta positivamente al aumento de los salarios y del gasto corriente primario en el periodo preelectoral, mientras que la inversión pública es impactada en forma negativa**. De esta manera, se puede afirmar que los procesos de elecciones generales incidieron en la evolución del gasto público de la Administración Central provocando desajustes en su ejecución, las cuales terminan afectando el logro de los objetivos contenidos en el Presupuesto General de la República. Por este motivo, propuestas como el proyecto de Ley **“De comportamiento gubernamental en materia administrativa y fiscal durante épocas electorales”** cobran fundamental importancia para el fortalecimiento, previsibilidad y sostenibilidad de la política fiscal.

³⁴ El PIB de tendencia se estima aplicando el filtro Hodrick-Prescott sobre los datos trimestrales observados del PIB en valores constantes desestacionalizados. El parámetro de suavizamiento toma el valor de 1600, utilizado en variables trimestrales.

³⁵ El cuadro completo con los resultados de las estimaciones se encuentra en el Anexo 5.2.

Tabla N° 4.3.2.1
Regresiones del Gasto Público y el Ciclo Electoral

	Gasto en Remuneración Real		Inversión Pública Real		Gasto Primario Real	
	Var % Anual		Var % Anual		Var % Anual	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Constante</i>	0.058*** (0.011)	0.081*** (0.019)	0.090* (0.047)	0.409*** (0.110)	0.076*** (0.015)	0.123*** (0.025)
<i>Dummies para Trimestres Preelectorales</i>						
<i>pre₂</i>	-0.001 (0.014)	-0.000 (0.02)	-0.205** (0.090)	-0.184* (0.108)	-0.008 (0.039)	-0.008 (0.045)
<i>pre₃</i>	-0.011 (0.015)	-0.007 (0.016)	-0.025 (0.070)	-0.025 (0.084)	-0.023 (0.019)	-0.033* (0.016)
<i>pre₄</i>	0.011 (0.014)	0.011 (0.014)	-0.201** (0.084)	-0.212** (0.086)	0.023 (0.026)	0.022 (0.027)
<i>pre₁</i>	0.053*** (0.019)	0.048** (0.021)	-0.215 (0.374)	-0.285 (0.328)	0.092** (0.035)	0.078*** (0.025)
<i>Dummies para Trimestres de Cambio de Gobierno</i>						
<i>pos₂</i>	0.030* (0.016)	0.029 (0.018)	-0.097 (0.133)	-0.175* (0.096)	0.015 (0.037)	0.022 (0.033)
<i>pos₃</i>	0.038** (0.015)	0.038** (0.017)	-0.299*** (0.082)	-0.259*** (0.064)	-0.020 (0.029)	-0.021 (0.031)
<i>pos₄</i>	0.008 (0.012)	0.009 (0.013)	-0.292*** (0.075)	-0.335*** (0.100)	-0.070** (0.027)	-0.089*** (0.028)

Nota: Errores estándar entre paréntesis. Método de Covarianza Newey-West asumiendo autocorrelación de orden 4.

Nivel de significancia estadística: *p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

Las columnas (1), (3) y (5) tienen como variables de control del ciclo económico la brecha del PIB.

Las columnas (2), (4) y (6) tienen como variables de control del ciclo económico la tasa crecimiento del PIB real interanual.

pre: variables *dummies* para cada trimestre del año previo a las elecciones generales que se realizan en abril.

posj: variables *dummies* para cada trimestre del año de inicio del nuevo gobierno.

Los subíndices i y j corresponden al trimestre respectivo.

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3 Proyecto de Ley

El Ejecutivo presentó en el mes abril de 2022 el Proyecto de Ley “**De comportamiento gubernamental en materia administrativa y fiscal durante épocas electorales**”. Esta propuesta busca generar un pacto en el seno del poder público, ejercido de manera tripartita por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Así, el propósito principal es que toda la clase política y las autoridades gubernamentales del Estado paraguayo establezcan de antemano que, mediante la aplicación de algunas medidas concretas, aplazarán el tratamiento de toda iniciativa legislativa relativa, principalmente, a la alteración de los gastos corrientes. La idea es propiciar que el tratamiento de propuestas que impliquen aumentos salariales, por ejemplo, sean diferidas a momentos que no tengan el telón electoral de fondo.

Es importante mencionar que este proyecto de ley es, además, sensible al contexto económico. La pandemia y los efectos globales del conflicto bélico internacional, por mencionar las causas más importantes, conllevaron un impacto en el crecimiento económico y un inesperado redireccionamiento de los recursos públicos, con el afán de proteger a la población paraguaya, especialmente a los sectores más vulnerables.

El objeto del proyecto de Ley es establecer reglas especiales de comportamiento gubernamental en materia fiscal y administrativa, a efectos de propiciar la preservación de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas en épocas electorales.

Se entenderá como épocas electorales al lapso comprendido entre el Ejercicio Fiscal anterior al año en el que se deban llevar a cabo las elecciones nacionales y el primer trimestre del Ejercicio Fiscal en el que efectivamente se realizan. Las disposiciones de la Ley regirán para todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE), dependientes de los tres poderes del Estado, y otros Organismos y Entidades del Estado que integran el Presupuesto General de la Nación, en el marco de lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 1535/1999, y para las sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado.

Las medidas fiscales y administrativas que regirán durante las épocas electorales son:

- a) Los proyectos de leyes que impliquen aumentos salariales o incrementos de remuneraciones complementarias serán suspendidos en su tramitación legislativa, por lo que su estudio y despacho quedará diferido hasta tanto transcurra la época electoral respectiva. También serán suspendidos y, por ende, quedará diferido el tratamiento de aquellos proyectos que impliquen un incremento de gastos corrientes o de capital que carezcan de sustento técnico favorable en cuanto a la contrapartida de financiamiento, adicionales a los ya establecidos en el Presupuesto General de la Nación vigente. Tampoco podrán incorporarse aumentos salariales, generales o selectivos, durante la fase de estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación. Quedan exceptuados de esta disposición el tratamiento de propuestas de ajustes salariales o implementación de carreras profesionales dentro del sector público que se enmarquen en leyes especiales y vigentes con anterioridad a esta ley, las cuales podrán ser evaluados durante el estudio del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.
- b) Toda iniciativa que implique modificaciones al sistema tributario nacional, en cuanto a reducción o limitación de ingresos fiscales, será suspendida y se diferirá su tratamiento hasta tanto transcurra la época electoral.
- c) Los informes elevados por el Ministerio de Hacienda, referentes a los proyectos de leyes que impliquen impacto fiscal, presupuestario o financiero para el Estado, serán vinculantes, en el marco de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley N° 5098/2013 De Responsabilidad Fiscal.

Finalmente, esta propuesta ayudará a fortalecer la sostenibilidad fiscal, es necesaria para evitar que se genere un desorden en las finanzas públicas, es un complemento importante a la LRF y con ella se pretende crear los espacios fiscales necesarios para enfrentar futuros shocks y suavizar los ciclos económicos. Juntamente con esta iniciativa, ya a fines del 2020 fue presentado el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal (LRF 2.0). Esta propuesta propone rediseñar la actual Ley de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de mejorar su funcionamiento y observancia estableciendo un límite al nivel de deuda pública y restringiendo aún más el crecimiento del gasto corriente.

4.4 Informalidad del mercado laboral y su impacto en la generación de recursos

La irrupción de la pandemia del COVID-19 ha evidenciado con mayor dureza los problemas estructurales que enfrentan América Latina y el Caribe, entre ellos, la informalidad laboral, que socaba la productividad del trabajo y el desarrollo económico. Los desequilibrios en el mercado laboral con frecuencia guardan relación con el desempleo –o la cantidad de empleo disponible– y, con la informalidad –o la calidad de estos puestos de trabajo–. A su vez, estos desequilibrios impactan sobre las variables agregadas como el crecimiento económico, el consumo privado, la inversión, la recaudación tributaria, entre otras.

En el 2012, la tasa de informalidad de América Latina y el Caribe era de 51% en promedio, cifra similar a la observada, posteriormente, en el periodo 2017-2019, lo cual deja entrever un panorama laboral complejo previo a la pandemia. En la región, el empleo aún muestra un rezago respecto de los niveles prepandemia y la evidencia señala que la recuperación ha estado liderada por el crecimiento del empleo informal³⁶. Las secuelas de la pandemia hacen un llamado a retomar la discusión sobre cómo la política fiscal puede ayudar a dinamizar la creación de empleos formales y de calidad; sobre todo donde persisten altos niveles de informalidad laboral.

En ese sentido, se debe distinguir los conceptos de economía informal y empleo informal. El primero hace referencia a todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que, en la ley o en la práctica, no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por arreglos formales³⁷. Por su parte, el empleo informal incluye todo trabajo remunerado que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores³⁸. Esta sección profundiza las implicancias económicas de la informalidad laboral que, si bien parece un fenómeno aislado de las finanzas públicas, en realidad no lo es.

En el 2020, las medidas de confinamiento dejaron a los trabajadores en vulnerabilidad laboral y financiera, especialmente a aquellos en situación de informalidad. En Paraguay, con un mercado laboral donde dos de cada diez ocupados aporta a una caja de seguridad social, el Programa Pytyvõ constituyó una herramienta fundamental para proteger los ingresos de los trabajadores más vulnerables y evitar un deterioro significativo de los indicadores de pobreza³⁹. La ayuda estatal dirigida a los trabajadores informales representó una inversión de poco más de 1% del PIB, significando un gran esfuerzo por parte del fisco.

Lo anterior es quizá una de las mayores lecciones que trajo consigo la pandemia. Igualmente, la informalidad laboral impacta sobre los recursos fiscales, socavando los derechos de los trabajadores que están excluidos de los sistemas de seguridad social. Desde la óptica de las políticas públicas, el empleo informal es costoso para el estado porque limita la capacidad de ajuste ante choques como el COVID-19, así como el potencial para proteger a todas las personas de los efectos negativos de la crisis por la baja cobertura de seguridad social.

Por otro lado, un segmento informal importante, que no está aportando para su jubilación o cuyas trayectorias de aporte se pierden en el tiempo, implica a futuro una mayor demanda de recursos sobre el estado dado que los trabajadores en el largo plazo dependerán de sus ahorros personales, arreglos

³⁶ OIT, 2021. *Nota Técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf en fecha 12/09/2022.

³⁷ OIT, 2022. *Informal economy*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/global/programmes-and-projects/prospects/themes/informal-economy/lang--en/index.html> en fecha 12/09/2022.

³⁸ OIT, 2022b. *Empleo informal*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de <https://www.oitcenterfor.org/taxonomy/term/3366> en fecha 12/09/2022.

³⁹ Banco Mundial, 2022. *Asistencia social en pandemia: Lecciones de Paraguay*. Banco Mundial. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/asistencia-social-en-pandemia-lecciones-de-paraguay> en fecha 10/09/2022

informales o asistencia social para afrontar la etapa de retiro o vejez⁴⁰. Un aumento insostenible en los pasivos pensionales puede llevar a una reducción del bienestar de las generaciones futuras⁴¹. En ese sentido, Paraguay hoy es una economía favorecida por su transición demográfica, cuenta con una población significativa de adolescentes y jóvenes que constituye una potencialidad estratégica para contribuir al desarrollo del país⁴². El bono demográfico representa una oportunidad que no debe ser desperdiciada, pues esta ventana se irá cerrando en línea con el envejecimiento demográfico.

En esa línea de ideas, Paraguay está ubicado entre las economías con mayor informalidad laboral en la región. Las cifras oficiales señalan que más de la mitad de la fuerza laboral ocupada trabaja en empleos precarios –por la baja o nula cobertura social–, situación que puede conducir a un estancamiento de los logros en cuanto a reducción de pobreza y trabajo decente si no se asumen los desafíos que la elevada informalidad supone para el desarrollo económico.

4.4.1 Situación del mercado laboral paraguayo

4.4.1.1 Indicadores agregados

Entre 2020 y 2021, los indicadores del mercado laboral se vieron afectados por los choques exógenos que impactaron sobre la actividad económica. La pandemia tomó a Paraguay en un momento de incipiente recuperación económica, atendiendo el escenario climático adverso del 2019. Los primeros dos meses del 2020 fueron auspiciosos, sin embargo, en marzo se registró el primer caso de coronavirus, derivando posteriormente en una crisis sanitaria sin precedentes en los años recientes. De esta manera, los resultados fueron dos años consecutivos de caída del PIB (-0,4% en 2019 y -0,8% en 2020 como consecuencia de los efectos generados por la pandemia).

En el 2021 la economía nacional inicia su camino de recuperación, donde según datos oficiales del BCP el crecimiento del PIB fue de 4,1%, impulsado por el desempeño positivo del sector de servicios (comercio, restaurantes y hoteles) y del sector secundario (construcción y manufactura). La caída del rubro agrícola en el 2021 afectó a otros sectores interrelacionados limitando la expansión del empleo en toda la economía. Por su parte, la inflación también afectó la dinámica cíclica del mercado laboral, principalmente a los trabajadores más vulnerables.

Con respecto al escenario prepandemia, persisten las dificultades de inserción al mercado laboral para los trabajadores o una oferta aún insuficiente y de baja calidad en cuanto a empleos. En tal sentido, para este análisis se consideran los resultados del 2021 atendiendo que es el último dato a año cerrado disponible al momento de la redacción del presente informe, el cual fue publicado en el marco de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Con el objetivo de brindar un panorama claro de la situación actual y escenario que acompaña el proceso de recuperación

⁴⁰ OECD, 2008. *Policy Insights N° 81. Living with Duality: Fiscal Policy and Informality in Latin America*. OECD Development Centre. Recuperado de <https://www.oecd.org/dev/americas/41561765.pdf> en fecha 13/09/2022

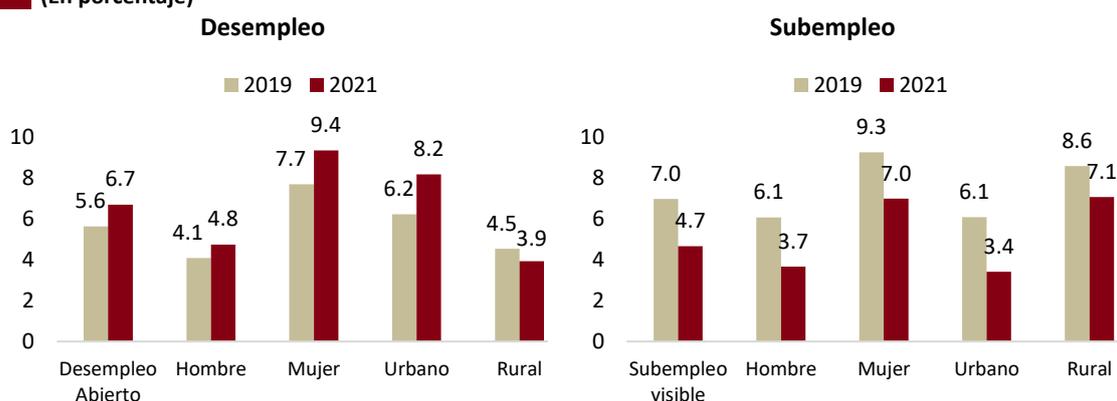
⁴¹ BID, 2021. *Consideraciones para el diseño de políticas fiscales para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Consideraciones-para-el-diseno-de-politicas-fiscales-para-reducir-la-informalidad-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf> en fecha 10/09/2022

⁴² UNFPA, 2017. *Cuenta Regresiva: ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?*. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web_1.pdf en fecha 13/09/2022.

económica, los datos del 2021 fueron contrastados con los obtenidos al cierre del año 2019, previo al inicio de la pandemia.

En el 2021, como consecuencia de los choques exógenos se visualizó un leve incremento del desempleo abierto que alcanzó al 6,7% de la población, con mayor incidencia entre las mujeres (9,4%) y en zonas urbanas (8,2%). Con respecto al subempleo, disminuyó, aunque sigue afectando en forma proporcionalmente mayor a las mujeres (7,0%) y a los trabajadores de zonas rurales (7,1%). La disminución del empleo en zonas rurales estuvo ligado al desempeño adverso del sector primario durante el 2021 y sus efectos persistieron durante los primeros meses del 2022.

Gráfico N° 4.4.1.1
Desempleo y subempleo 2019 vs 2021
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019-2021 del INE.

Con una población mayoritariamente joven, la transición demográfica en Paraguay se encuentra en la etapa de un fenómeno denominado bono demográfico. Este debe ser aprovechado pues constituye una ventana de oportunidades, que ofrece un contexto especialmente favorable para el desarrollo. Por tanto, no debe desconocerse como la pandemia ha deteriorado el indicador de desempleo sobre todo para la población joven. Los datos de la EPHC señalan que al menos el 12,6% de los jóvenes de 15 a 29 años de edad están buscando activamente empleo, cifra que es 2,4 p.p. mayor a la que se observaba en 2019. La falta de acceso al empleo perdura en el tiempo. La evidencia sugiere que las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos⁴³.

4.4.1.2 Rezagos en productividad

Otro desafío importante se plantea desde la perspectiva de la productividad del empleo. Un estudio reciente del Ministerio de Hacienda (2022)⁴⁴ señala que las estimaciones del cálculo de la PTF para Paraguay evidencian un diagnóstico desfavorable en la búsqueda de mejorar la eficiencia agregada de la producción; tanto a largo plazo como en los últimos años la productividad agregada no ha sufrido variaciones significativas e incluso se ha comportado de manera adversa. Al respecto, la productividad

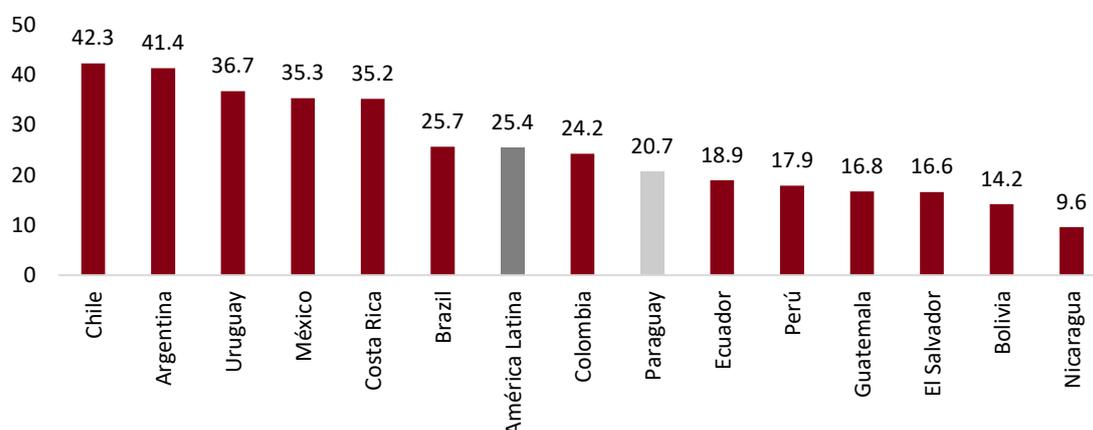
⁴³ Cruces, Ham y Viollaz, 2012. *Scarring effects of youth unemployment and informality: evidence from Argentina and Brazil*. Recuperado de <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/48802> en fecha 11/09/2022

⁴⁴ Ministerio de Hacienda, 2022. *Nota Técnica DEE N° 003/2022. Productividad Total de Factores de Paraguay: actualización de estudio. Período 1955-2019*. Recuperado de https://www.economia.gov.py/application/files/5716/5972/0722/NT_003_Productividad_Total_de_Factores.pdf en fecha 10/09/2022

laboral de Latinoamérica representa en promedio sólo el 25% de la productividad laboral de Estados Unidos, mientras que el producto por ocupado de Paraguay es del 21% con respecto al de Estados Unidos, país que se utiliza como referencia en la literatura de crecimiento económico como nación más desarrollada. Estos datos reflejan la baja productividad del empleo, que se sitúa por debajo del promedio de los países latinoamericanos.

Si la población no posee adecuada formación académica y laboral para desarrollarse e insertarse en un empleo de calidad, las masas de subempleados y desempleados dejan de aportar sus esfuerzos y conocimientos a la economía del país, aumentando la pobreza y vulnerabilidad; sin mencionar los efectos relativos al bajo crecimiento económico y la recaudación tributaria. También se debe considerar la producción en el sector informal, la cual suele generar ineficiencias que atentan contra el crecimiento global de la economía y las finanzas públicas. Esto puede suceder porque la empresa limita su tamaño por debajo de su escala óptima con el fin de evadir ser detectada, o porque utilizan tecnologías atrasadas u obsoletas por el reducido acceso a los circuitos formales de insumos y servicios⁴⁵.

Gráfico N° 4.4.1.2
PIB por ocupado con respecto al de Estados Unidos
 (En USD PPA constantes)



Fuente: Banco Mundial.

Por su parte, existe un alto potencial de la educación para afianzar e incrementar las tasas de crecimiento económico a largo plazo⁴⁶. El impacto del gasto en educación sobre los cambios en los niveles de productividad es positivo y significativo. Según la EPHC 2021, el 86,2% de los ingresos de un hogar provienen de los ingresos laborales de quienes lo conforman, siendo la escolarización promedio de estos trabajadores 10 años. Potenciar el capital humano implementando mejoras en los perfiles educacionales permitirá mayores niveles de productividad, sobre todo considerando la alta población joven que posee el país.

⁴⁵ CEPAL, 2012. *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Comisión Económica para América Latina – División de Desarrollo Económico. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5356/S1200741_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y en fecha 11/09/2022.

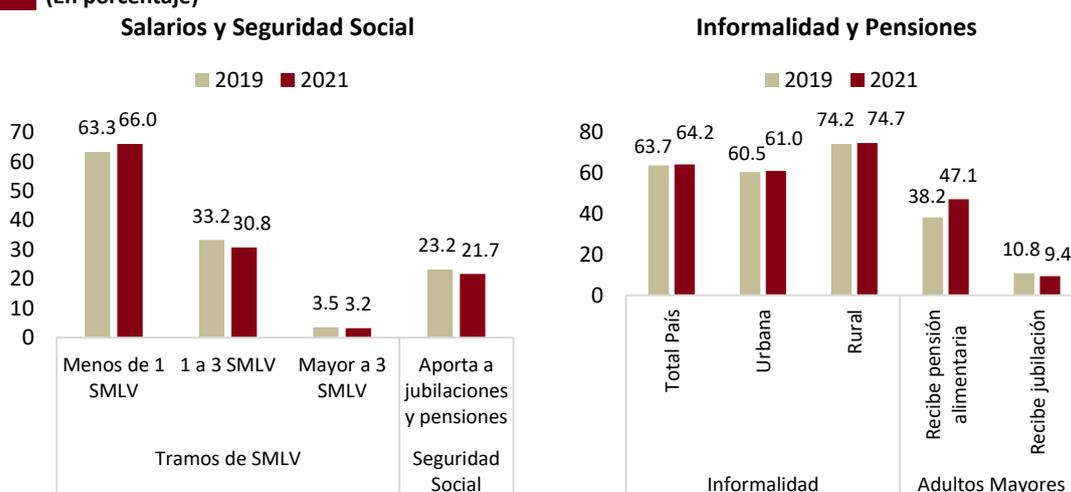
⁴⁶ Ministerio de Hacienda, 2022b. *Nota Técnica DEE N° 006/2022. Incidencia del Gasto en Educación en la Productividad Total de Factores en Paraguay*. Recuperado de https://www.economia.gov.py/application/files/6216/6152/6509/NT_006_Incidencia_del_gasto_en_educacion_en_la_PTF.pdf en fecha 10/09/2022.

4.4.1.3 Ingresos, informalidad y desprotección social

La informalidad laboral limita las inversiones en áreas estratégicas para el desarrollo, sobre todo en materia de protección social y mejora de la productividad. A su vez, atenta contra el necesario cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes erosionando los recursos disponibles y distorsionando los efectos de la tributación sobre la equidad distributiva⁴⁷. Hay un vínculo estrecho entre los ingresos, la informalidad y la protección social; que debe abordarse de manera inteligente para diseñar políticas públicas más eficientes y transformadoras.

Según la EPHC 2021, solamente el 21,7% de los ocupados aportaron a la seguridad social (en términos sencillos, dos de cada diez trabajadores aportaron), cifra que es incluso 1,5 p.p. inferior a la registrada en el periodo previo a la pandemia. Además, en el 2021 el 64,2% (1,8 millones) de trabajadores ocupados en actividades no agrícolas desarrollaba sus actividades laborales de manera informal, siendo este problema aún más grave en las zonas rurales donde alcanza al menos al 74,7% de los mismos. Estas cifras han convertido a la formalización en una priorización creciente dentro de la agenda de las políticas públicas. La utilización de los recursos públicos es significativa atendiendo que, de la población adulta mayor de 65 años y más, apenas un 9,4% recibe jubilación (1,3 p.p. menos que en 2019) y casi la mitad percibe los beneficios de las pensiones no contributivas, como la del Programa Adulto Mayor que ya alcanza al 47,1% de este grupo poblacional y presenta un incremento en 2021 de 8,9 p.p. con respecto a la prepandemia.

Gráfico N° 4.4.1.3
Seguridad Social e Informalidad
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019-2021 del INE.

La definición de informalidad tomada en cuenta en este informe sigue la definición del INE que, en el caso de los asalariados, considera informales a aquellos que no aportan a un Sistema de Jubilaciones y Pensiones; y, en el caso de los trabajadores independientes a aquellos cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC). Adicionalmente, para la estimación de la ocupación informal

⁴⁷ CEPAL, 2012. *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Comisión Económica para América Latina – División de Desarrollo Económico. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5356/S1200741_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y en fecha 11/09/2022.

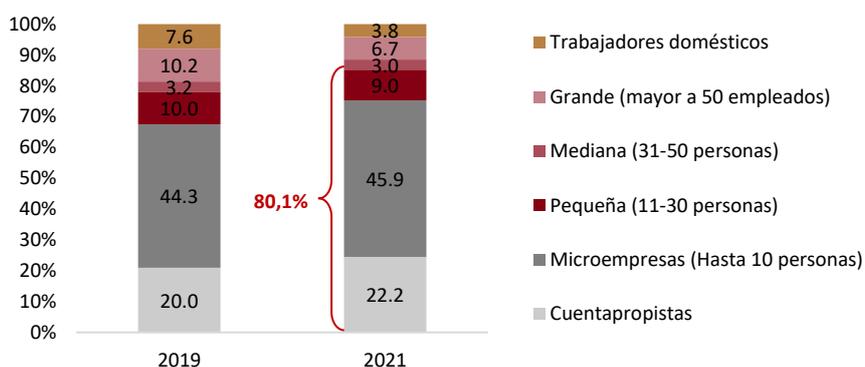
se tiene en cuenta la ocupación principal. No se incluyen a las actividades agropecuarias, conforme a las recomendaciones de la OIT⁴⁸.

4.4.1.4 Segmentos críticos de empleo

Un análisis de la estructura del empleo en el mercado laboral paraguayo revela la preeminencia del empleo independiente (22,2% de los ocupados) y de los trabajadores de las MIPYMES (57,9%). Estos dos grupos concentran más del 80% de la población ocupada a nivel país, lo que señala su valioso rol como agentes económicos dinamizadores del empleo y, por ende, la necesidad de analizar los desafíos para potenciar su capacidad productiva y de formalización.

La formalización de estos segmentos no solo se traduce en trabajadores con mayores niveles de cobertura de seguridad social, sino que genera un círculo virtuoso alrededor de las finanzas públicas. Con más empresas y personas físicas formalizadas en los mercados de trabajo, consecuentemente, habrá una mayor recaudación de recursos genuinos a través de sus contribuciones al fisco que, de forma posterior permitirán financiar los proyectos públicos y el sistema de seguridad social

Gráfico N° 4.4.1.4
Estructura de la población ocupada
(Por tamaño de empresa)

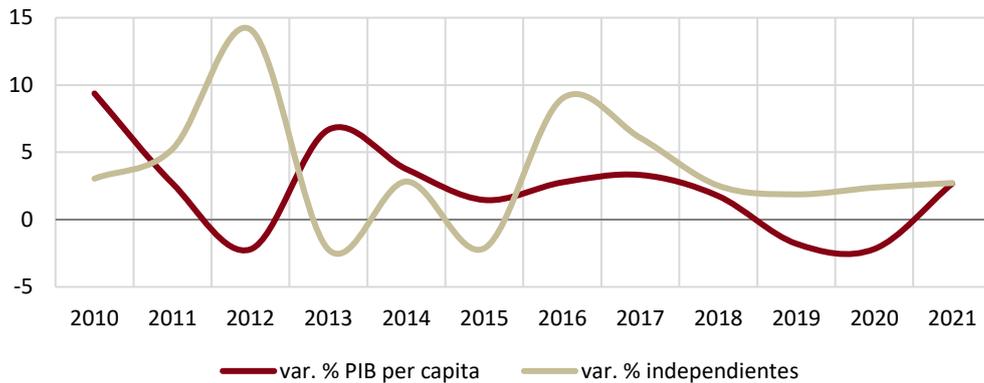


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2019-2021 del INE.

El empleo independiente tiende a aumentar en ciclos donde el producto de la economía se contrae, y viceversa. Esto podría estar explicado por la migración a otras categorías de empleo durante estos periodos de recesión, generalmente, el empleo independiente o por cuenta propia funciona como estabilizador ante crisis. El gráfico N° 4.4.1.5 muestra como el efecto de la recesión y crisis del periodo 2019-2021, ha repercutido en la variación del empleo independiente.

⁴⁸ INE, 2021. Ocupación informal EPHC 2016-2021. Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/3175_informalidad%202016-2021.pdf en fecha 10/09/2022

Gráfico N° 4.4.1.5
Empleo independiente y crecimiento del ingreso per cápita de la población
(Var. % interanual)

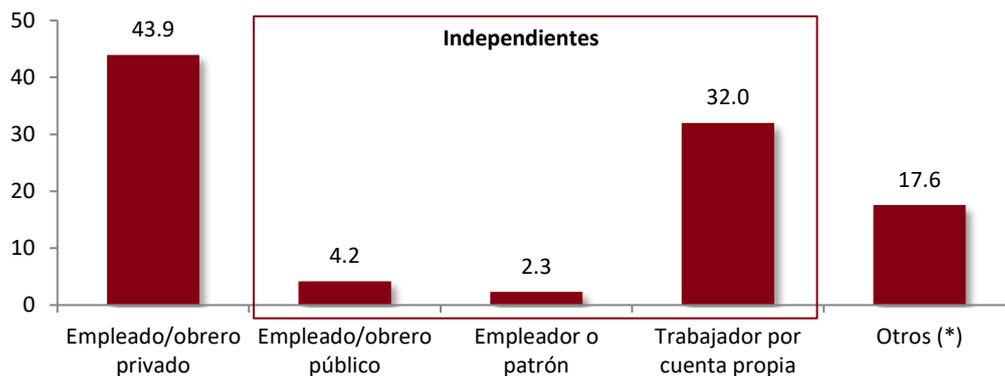


Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del BCP y de la EPHC del INE.

Considerando las categorías ocupacionales, el 44% de los trabajadores informales corresponde a asalariados del sector privado y el 38,5% corresponde a trabajadores independientes, compuestos en su mayoría por trabajadores por cuenta propia (32%), seguido de empleadores o patrones (2,3%) y contratados del sector público (4,2%). En conjunto, estos grupos abarcan el 82,4% de los trabajadores en situación de informalidad.

En general, la cobertura de seguridad social para trabajadores independientes es baja: solo el 23,2% de los cuentapropistas y el 13,4% de los empleadores o patrones aportan a la seguridad social, es decir, los demás no tienen oportunidad de jubilación futura. En cuanto a la cobertura del seguro de salud, la mayoría no tiene ningún tipo de cobertura de seguro de salud. Esta situación genera una presión adicional sobre la cobertura ofrecida a través del MSPBS.

Gráfico N° 4.4.1.6
Trabajadores ocupados en situación de informalidad
(En porcentaje)



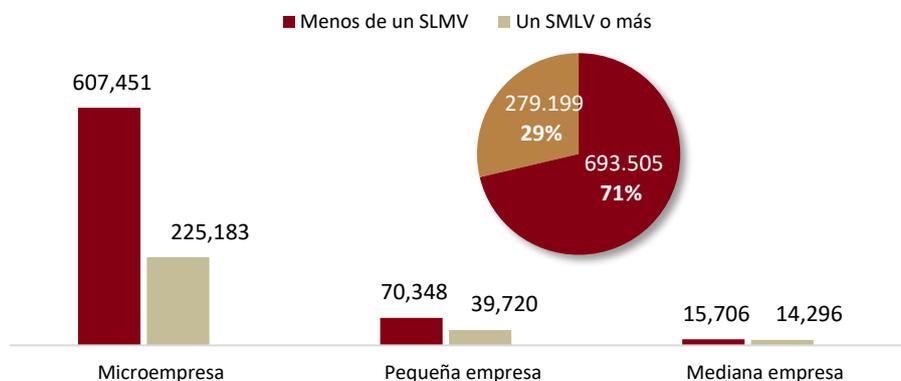
*La categoría otros incluye a los trabajadores familiares no remunerados y a los empleados domésticos

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2021 del INE.

Analizando a los asalariados privados ocupados únicamente en el sector de las MIPYMES, los mismos constituyen igualmente un segmento sumamente vulnerable teniendo en cuenta que más del 73,6% (más de 793 mil trabajadores) de los mismos se encuentran desprotegidos en términos de seguridad social, y más de 279 mil trabajadores (29%) perciben un ingreso igual o superior a un salario mínimo. Entre los que

no alcanzan este ingreso mínimo se encuentran, principalmente, los ocupados de microempresa con más de 607 mil personas percibiendo remuneraciones bajas.

Gráfico N° 4.4.1.7
Trabajadores Informales de MIPYMES
(Personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC 2021 del INE.

Finalmente, la tasa de empleo informal presenta distintos patrones durante el ciclo de vida (OIT, 2018). Los jóvenes son más propensos al trabajo asalariado informal, mientras que los adultos en su última etapa laboral tienden a ser cuentapropistas informales; además, la informalidad es la forma dominante del empleo en pequeñas unidades económicas.

4.4.2 Consideraciones principales

Las derivaciones de la pandemia denotan la urgencia de repensar cómo la política fiscal puede ayudar a dinamizar la creación de empleos formales y de calidad en la economía. La formalización no es en sí un objetivo, sino una condición necesaria para alcanzar metas como la reducción de la pobreza y una situación de mayor igualdad entre las personas, entre otros objetivos que colaboran con un mayor grado de desarrollo económico y social. En su momento, la pandemia obligó al gobierno a incurrir en gastos inesperados y redujo sus fuentes de ingresos; lo que hoy nos obliga a reconocer las restricciones fiscales bajo las cuales se enmarcan las políticas públicas. Avanzar en el frente de protección social y formalización, permitirá la movilización de recursos internos para el financiamiento de proyectos productivos.

La informalidad laboral impacta directamente sobre los recursos fiscales y limita la capacidad de financiamiento de los sistemas de seguridad social. No solo limita la capacidad de respuesta del Estado, sino que demanda recursos adicionales para proteger los ingresos de los trabajadores informales durante crisis, en el contexto de un espacio fiscal que de por sí es limitado. La pandemia mostró que ampliar la cobertura y adecuación de los sistemas de protección social para proteger a las personas a lo largo de la vida y el acceso a la cobertura de salud son prioridades indiscutibles, no solo para garantizar el acceso a la seguridad social, sino también para mitigar los efectos económicos de la crisis y promover una recuperación con trabajo decente más rápida.

Paraguay tiene dos fenómenos coexistiendo en el mercado laboral que son el nivel y la persistencia de la informalidad, sobre todo en segmentos críticos. Los niveles de empleo informal derivan principalmente del trabajo asalariado, sobre todo en las MIPYMES; y, del trabajo por cuenta propia. Es preciso pensar en el rediseño y aplicación de la normativa específica para transitar hacia la formalización del empleo, en el contexto de las especiales características de los trabajadores informales. Una ocupación

precaria compromete el bienestar y la capacidad de sustento de los trabajadores por su baja productividad, la insuficiencia de adecuado capital físico y humano, los salarios bajos, la ausencia de seguridad social, entre otros factores. Trabajar en políticas orientadas a revertir los resultados de la informalidad es esencial para la recuperación.

Los niveles elevados de empleo informal combinados con la situación demográfica ejercerán presión en el largo plazo y el costo social de no aprovechar el bono demográfico será muy elevado. En los próximos años, habrá menor reemplazo de la fuerza productiva, con lo cual habrá mayor demanda en sistemas de salud, de seguridad social y de cuidados, con estructuras familiares más reducidas. El Estado deberá generar los recursos para proveer atención, especialmente, a quienes no acumularon en su trayectoria laboral, a través del empleo formal, un mínimo de años para acceder a una jubilación plena⁴⁹.

El debate sobre la informalidad laboral adquiere especial relevancia en el marco de la recuperación y consolidación económica que atraviesa Paraguay luego de la pandemia. Las múltiples necesidades y desafíos que esto conlleva requieren una movilización importante de recursos públicos. Por esta razón, se debe pensar en la adopción de políticas integrales que apunten la creación de nuevos y mejores empleos en el sector formal, al mismo tiempo, urge una atención específica a sectores críticos como las MIPYMES o los trabajadores independientes; para de esta manera brindar garantías de ingresos y protección social a las familias más vulnerables y, a su vez, mejorar la formalización de la economía.

La transición a la formalidad es un componente clave que posee triple impacto en el desarrollo del país. Para las personas, porque permite avanzar hacia el trabajo decente, menos pobreza y más igualdad para todos; para las empresas, puesto que crea empresas sostenibles y aumenta su productividad con una competencia justa; y por último, para el gobierno, dado que brinda un mayor ámbito de acción, incluso por medio del aumento del ingreso fiscal y el fortalecimiento del Estado de derecho⁵⁰. De no tomar en cuenta la importancia de avanzar hacia mayores niveles de formalización laboral, se corre el riesgo de prolongar el efecto negativo de la crisis en el tejido social y el mercado laboral, limitando a su vez los recursos del fisco para hacer frente a las múltiples demandas que enfrenta.

4.5 Política Pública para el crecimiento y el desarrollo

Antes de la llegada del COVID-19, las características estructurales de Paraguay ya determinaban una senda de crecimiento y desarrollo económico menor para el mediano plazo. Luego de la experiencia y las lecciones que dejó la pandemia para nuestro país, se refuerza la necesidad de implementar reformas estructurales que sostengan la calidad de vida, el bienestar y la productividad para reimpulsar el crecimiento económico.

Las reformas estructurales que se están impulsando en Paraguay, como Marco de Política Pública, brindan solidez y legitimidad al conjunto de acciones estratégicas del Estado que, además de fortalecer aquellas que hoy están vigentes, sugieren el diseño y aplicación de otras ad hoc a nuestra realidad.

⁴⁹ UNFPA, 2017. *Cuenta Regresiva: ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?*. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/libro%20Cuenta%20regresiva%20web_1.pdf en fecha 13/09/2022.

⁵⁰ OIT, 2022c. *Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_771733.pdf en fecha 14/09/2022.

Conceptualizando las políticas públicas, es importante reconocer que *“son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”* (Tamayo, 1997)⁵¹.

En ese sentido, es pertinente, por lo tanto, establecer la hoja de ruta de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 en estas cuatro áreas de política:

En ese sentido, para la recuperación y el desarrollo de la economía, es pertinente establecer una hoja de ruta acorde al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Cuatro serían las áreas de política en las que deberían enfocarse las intervenciones públicas:

- **Política económica** que defina directrices y lineamientos para el crecimiento económico con inclusión social; criterios macroeconómicos, fiscales, monetarios, sectoriales y distributivos que contribuyan a generar empleo y a diversificar la producción nacional.
- **Política social** que determine la visión y el bienestar para la sociedad paraguaya, que promueva la reducción de las inequidades sociales y forje capacidades individuales y colectivas para que, a través del empleo y la productividad, se atiendan la salud, la educación, la vivienda, la protección social, con una clara perspectiva de género en cada una de las etapas de la vida.
- **Política institucional** que se manifieste en la coherencia, estabilidad y legitimidad de las instituciones, las normativas y la estructura gubernamental, así como en la consistencia, regularidad y la ausencia de distorsiones y corrupción en la gestión pública.
- **Política ambiental** que guíe la preservación del medio ambiente, garantice el desarrollo sostenible, promueva la utilización de energías limpias, el consumo racional del agua y el financiamiento verde.

Los ejes que atraviesan a las políticas tienen el propósito de optimizar el uso de los recursos con eficiencia, en todas las etapas de la gestión pública:

- **Crecimiento económico potencial**, a través de la diversificación en la estructura productiva, con mayor innovación tecnológica, que genere mayor competitividad y a su vez, mayor formalización en el mercado laboral. El crecimiento económico potencial toma en cuenta las características estructurales de nuestro país, la oferta de mano de obra y la demanda agregada en un mercado cada vez más globalizado.
- **Desarrollo social**, con una oferta pública que atienda todas y cada una de las necesidades de la población, con seguridad y dignidad, a través de la provisión oportuna y eficiente en cada etapa del ciclo de vida. En este eje se reconocen como pilares fundamentales la perspectiva de género, el enfoque de derechos, la protección social y la seguridad social.
- **Institucionalidad**, la que implica la gobernabilidad en cuanto a las funciones, ámbitos de competencia y mecanismos de articulación entre todas las entidades del Estado paraguayo. Este eje es importante para la mejora de la calidad del gasto público y la ampliación del espacio fiscal.
- **Sostenibilidad ambiental**, que todas las acciones públicas, en todos los niveles de gobierno incluyan medidas de adaptación y mitigación ante el cambio climático, para la preservación del hábitat natural, el reemplazo de los combustibles fósiles y la disminución de los Gases de efecto invernadero (GEI).

⁵¹ Tamayo, Manuel (1997). El Análisis de las Políticas Públicas.

- **Trazabilidad**, cuya intención es instalar y fortalecer los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de toda la gestión pública; la instalación de mecanismos de alerta, sanciones y la rendición de cuentas, tanto en la asignación presupuestaria, como en la ejecución de las políticas y programas públicos. Con estos procesos, la gestión gubernamental irá trascendiendo los diferentes periodos de gobierno para allanar el camino hacia la consolidación del crecimiento y el desarrollo.

Con todo esto, la perspectiva de género debe ser transversal a toda la gestión del Estado, desde la identificación de las prioridades, los diagnósticos, el diseño y la formulación de políticas, la ejecución y hasta la rendición de cuentas, el monitoreo y la evaluación. Esto tiene que ver con que, pensar en desarrollo y crecimiento sin la perspectiva de género es desperdiciar un enorme potencial que podría ampliar las oportunidades de las personas, reconociendo las diferencias, necesidades y experiencias de varones y mujeres, con el objetivo de promover la igualdad y la participación. Así mismo, la transversalización de la perspectiva de género promueve acciones de discriminación positiva para generar mayor equidad, empoderamiento, distribución de responsabilidades y democratización.

El crecimiento potencial de mediano plazo como Política de Estado

En concordancia con el artículo 176 de la Constitución Nacional que establece que *“El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional”*⁵², se ratifica que el crecimiento económico y social debe ser **Política de Estado** y, más aun, con base en la gran expectativa que genera el futuro, luego de que la pandemia del COVID-19.

Las medidas de política pública implementadas durante la pandemia pusieron a prueba nuestra estabilidad macroeconómica y exigieron esfuerzos excepcionales –presupuestarios y de gestión– para amortiguar los efectos negativos en la población más vulnerable, proteger el empleo y garantizar los servicios básicos.

En el periodo 2010-2021, la economía paraguaya creció en promedio 3,9% con importantes altibajos relacionados a las crisis internacionales, los precios de las materias primas, los sucesos climáticos que afectan al sector agrícola⁵³ y, por supuesto, la pandemia. Paralelamente, en las etapas de crecimiento positivo, se dieron importantes mejoras en la creación de empleos, aumento del bienestar y la disminución de la pobreza⁵⁴.

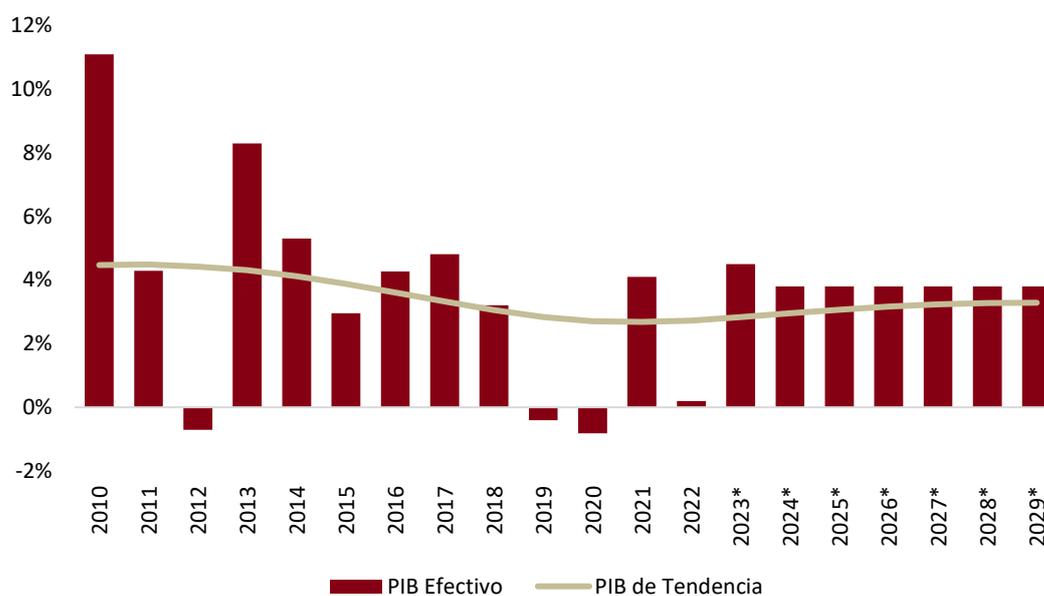
En lo que respecta al crecimiento real y de tendencia, en el periodo 1997-2022, el ritmo del crecimiento ha ido enlenteciéndose. Por ejemplo, entre 1997 y 2002, el crecimiento real promedio fue de 0,2% y el de tendencia promedio 1,7%; entre 2003-2014, el crecimiento real y de tendencia promedio fue de 4,6% y 3,8% respectivamente; para luego disminuir a 2,3% y 3,1% el real y de tendencia, respectivamente.

⁵² Constitución Nacional (1992). República del Paraguay.

⁵³ Especialmente en los años 2018, 2019 y 2020.

⁵⁴ BCP (2022). Anexo Estadístico de Cuentas Nacionales. Asunción, Paraguay.

Gráfico 4.5.1
Crecimiento real y de tendencia en Paraguay Años 2010-2029
(Var. % interanual)



* A partir del año 2023, las tasas de crecimiento son las utilizadas en el escenario de proyección macro fiscal.

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

Hoy, que ya estamos superando al COVID-19 y conscientes de cuáles son las perspectivas para el futuro, todas las políticas públicas están enfocadas en reimpulsar el crecimiento económico, con especial énfasis en acelerar el crecimiento potencial de mediano plazo.

La capitalización de experiencias, junto con el respaldo jurídico y técnico crean sinergia con las reformas estructurales que el Estado paraguayo está impulsando. En este sentido, desde el Ministerio de Hacienda se trabaja en fortalecer la institucionalidad a través de medidas fiscales y económicas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, mantener un nivel de deuda saludable, asegurar la calidad del gasto y promover la gestión pública transparente y eficiente.

Entre las principales acciones que se están llevando a cabo, el Plan de Convergencia establece el retorno gradual de las reglas de excepción de la Ley de Responsabilidad Fiscal que han sido ejecutadas para atender los requerimientos de la pandemia, en un periodo no mayor a 4 años para el déficit fiscal. También se propone –dentro del Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal 2.0– la creación de un Fondo Soberano, en el contexto de la nueva política fiscal, cuyo objetivo es alinearse a los estándares fiscales internacionales y acumular recursos para retornar a la estabilidad macroeconómica.

En tanto que, la racionalización del gasto público está íntimamente relacionada con la gestión del empleo público a través de la profesionalización y la aplicación de mecanismos transparentes para el ingreso, permanencia y promoción; con la reducción de la corrupción, en la prestación de bienes y servicios y con la confianza ciudadana. Las compras públicas también están relacionadas con la racionalización y mejora del gasto, ya que al planificar todos los procesos se obtienen mejores precios y mayor calidad en la ejecución, evitando pérdidas y ahorrando alrededor de 1% del PIB si mejoramos el sistema de compras públicas. Estos recursos podrían ser reasignados hacia sectores sociales como la educación, salud y protección social.

En cuanto a la educación, entre los años 2018-2021, según datos del INE, alrededor del 64,4% de la población de 15 años y más está ocupada en actividades informales no agropecuarias, por lo que las políticas de formalización del empleo deben enfocarse en generar oportunidades para desarrollar actividades de mediana y alta productividad, cuyo resultado ayude a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, que cuenten con sistemas de protección social y puedan ejercer los derechos consagrados por nuestra Constitución Nacional. La educación, como una inversión ofrece beneficios a mediano y largo plazo.

En tanto que, las políticas de empleo y formalización, que hoy están vigentes en Paraguay, buscan garantizar la financiación a microempresas, micro proyectos, con fondos de AFD, FOGAPY y otros; ofrecer programas de capacitación de SNPP, SINAFOCAL, Dirección General de Empleo, de acuerdo con las demandas del mercado; crear nuevos empleos a través de ferias de empleo, convocatorias para pasantías, prácticas y otros; desarrollar proyectos de inversión para emprendedores y pequeños empresarios con incubadoras de empresas, capital semilla y asistencia técnica en el diseño y formulación de los planes de negocio.

Para fortalecer el mercado laboral es indispensable mejorar el nivel educativo de la población económicamente activa, fortalecer la capacitación técnica con conocimientos especializados y actualizados respecto a las demandas de un mercado cada vez más competitivo, introducir tecnología e innovación en los procesos productivos, instalar programas de intermediación laboral para apoyar a las personas en los periodos de transición laboral, entre otras acciones dirigidas al empleo.

Luego de la pandemia del COVID-19, al contexto económico internacional se suman las presiones inflacionarias, el bajo dinamismo en la creación de empleos, la caída de la inversión y las crecientes demandas sociales⁵⁵ que requieren de definición de políticas públicas que impulsen las mejoras de productividad que permiten que los países avancen hacia el desarrollo y un mejor bienestar de la población, lo cual se manifiesta en mejores niveles de empleo y aumento del capital.

Todo esto conlleva a que, si bien los resultados económicos son importantes, más allá se encuentran el desarrollo social, la inclusión y el bienestar de las personas. Las políticas públicas, por lo tanto, deben poner en el centro de la acción del Estado a las personas, y reconocer, por supuesto, las características socioeconómicas y demográficas de la población para dirigir el esfuerzo estatal.

4.6 Paraguay en el Contexto Internacional

Históricamente el comercio y la integración han sido motores importantes para el desarrollo económico. A través de estos se generan oportunidades, empleos y se reduce la pobreza. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, más de 1.000 millones de personas han salido de la pobreza gracias al crecimiento económico sustentado en la apertura comercial desde los años noventa.

En este sentido, la integración económica es una estrategia fundamental de Paraguay, que busca activamente el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, la atracción de inversiones y una mayor incorporación a las cadenas regionales y globales de valor.

⁵⁵ CEPAL (2022). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva. ISBN: 978-92-1-005579-6.

Esta estrategia ayuda a cumplir con uno de los pilares fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 que es la inserción competitiva e inteligente de Paraguay en el mundo.

Es oportuno destacar que el Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de sus funciones, tiene a su cargo la conducción de la política fiscal y también de la política arancelaria de nuestro país. Asimismo, como cabeza del Equipo Económico Nacional (EEN) se vincula con las demás Carteras de Estado y ejerce su liderazgo para conducir la política económica de Paraguay.

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE PARAGUAY EN EL MUNDO

Dadas las limitaciones del mercado interno y su condición de país sin litoral, Paraguay ha adoptado una estrategia aperturista ante el mundo.

En este marco, la República del Paraguay, es signataria del Tratado de Asunción y Estado Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde su constitución en 1991⁵⁶ junto con la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay. Como Estados Asociados del bloque, se encuentran Bolivia⁵⁷, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Del total comerciado por Paraguay, aproximadamente, el 34% de las importaciones son originarias del MERCOSUR y Estados Asociados y el 74% de las exportaciones tienen como destino dichas economías⁵⁸.

4.6.1 El MERCOSUR como socio comercial

Históricamente el MERCOSUR ha sido el principal mercado para el Paraguay, incluso en tiempos de una perturbación sin precedentes en la vida de las personas, la economía y el comercio mundial, el comercio de Paraguay con el bloque se mantuvo bastante resiliente; tal es el caso del año 2020, en el cual, el MERCOSUR compensó los menores envíos a otros mercados, que se redujeron en un 4% mientras que los envíos al MERCOSUR crecieron en 15%. Esto permitió que, al cierre del 2020, las exportaciones registradas de Paraguay exhiban un crecimiento del 7% en términos interanuales.

Cuadro 4.6.1.1
Exportaciones al MERCOSUR y al Resto del Mundo
(Participación y Variación)

Exportaciones Ene-Dic	2019	2020
Al mundo	7.968	8.518
Var %		7
Al MERCOSUR	4.582	5.264
Var %		15
Al Resto del mundo	3.385	3.254
Var %		-4
Participación relativa en el Total	57,5%	61,8%

Fuente: DI-SSEE en base a datos del BCP.

⁵⁶ Ley N° 9/1991.

⁵⁷ El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

⁵⁸ Periodo considerado de enero-agosto 2022.

En el año 2021, ante el repunte de los envíos al resto del mundo en un 30%, la buena dinámica con el MERCOSUR se mantuvo (creció 20%), cerrando el año con una cuota de mercado del 60% sobre el total de los envíos.

Más recientemente, los envíos al exterior, y en particular al MERCOSUR, han mermado como consecuencia directa de las condiciones climáticas desfavorables para los productos del complejo sojero y las perturbaciones en el este de Europa.

Ante esta coyuntura, las exportaciones registradas de Paraguay han caído en 6,9% en términos interanuales (ene-agosto 22/21). No obstante, los envíos al bloque han mermado en una menor proporción (-4,6%) con respecto a los envíos al resto del mundo (-10,7%). Este comportamiento registrado en el comercio exterior paraguayo implica que, al mes de agosto del 2022, la cuota de mercado del MERCOSUR⁵⁹ representa el 62,5% de los envíos y el 31,8% de las importaciones.

MERCOSUR ANTE EL MUNDO

Con el objetivo de generar oportunidades comerciales y de inversiones, el MERCOSUR tiene **Acuerdos Comerciales Regionales** en el marco de la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI) en vigor con Chile, Bolivia, México, Perú, Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Venezuela), Cuba y Colombia.

Asimismo, el MERCOSUR cuenta con **Acuerdos Comerciales Extra Regionales** vigentes con India, Israel, Egipto y SACU⁶⁰ así como **Acuerdos Comerciales con negociación concluida** que están en revisión legal, con la Unión Europea, EFTA y Singapur. Cabe mencionar, que las negociaciones del Acuerdo Comercial de última generación con Singapur fueron concluidas en julio pasado bajo la coordinación general de Paraguay, siendo el primer acuerdo del MERCOSUR con una economía del sudeste asiático.

Por otra parte, el MERCOSUR tiene en curso la negociación de acuerdos comerciales con Corea del Sur, Canadá, Líbano y recientemente se incorporaron Indonesia y Vietnam.

4.6.2 MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

Las negociaciones para un Acuerdo de Asociación Económica Estratégica entre el MERCOSUR y la Unión Europea concluyeron en Bruselas, Bélgica en junio del 2019 luego de 28 rondas. Actualmente, el acuerdo se encuentra en una etapa de revisión jurídica de los textos de las distintas disciplinas para luego proceder a la remisión a los respectivos congresos del MERCOSUR y la Unión Europea. Se espera concluir con este ejercicio durante el 2022.

El Ministerio de Hacienda tiene una activa participación en las negociaciones de los acuerdos comerciales, como Coordinador Nacional del capítulo de acceso a los mercados de bienes, disciplina central en un acuerdo comercial que marcan las condiciones del comercio preferencial entre las partes involucradas.

⁵⁹ Argentina, Brasil y Uruguay.

⁶⁰ Unión Aduanera Sudafricana, conformada por Sudáfrica, Lesoto, Namibia y Eswatini.

4.6.3 MERCOSUR - SINGAPUR

Las negociaciones con vistas al Acuerdo MERCOSUR- SINGAPUR se encuentran entre las más recientes llevadas adelante en materia de inserción internacional. La República de Singapur situada en un área geográfica de estratégica relevancia, al final del estrecho de Malaca, conecta el mar del Sur de China y el Océano Índico. De acuerdo con datos del Banco Mundial⁶¹, el país con alrededor de 5 millones de habitantes registra un ingreso per cápita de USD 72.794 al 2021, que la posiciona como la economía asiática con el nivel más elevado. Al mismo tiempo, ocupa el primer lugar entre las economías con mayor “libertad económica⁶²” del mundo.

El intercambio comercial entre Paraguay y Singapur ha ido en aumento en los últimos años. En el 2021, Singapur ingresó entre los once principales socios comerciales de Paraguay y al mes de agosto del 2022 se ha consolidado como el octavo socio comercial de Paraguay.

Si bien el comercio histórico con Singapur estuvo marcado por el mayor volumen de las importaciones, que en 2018 representaban el 99% del comercio con dicho país, por un valor de USD 167,8 millones⁶³, en los últimos años se ha registrado un despegue de las exportaciones, que al cierre del 2021 se ha multiplicado 9 veces, pasando de USD 1,2 millones (2018) a USD 15,6 millones (2021) y se espera que, con la entrada en vigor del acuerdo, signifique una mayor dinámica para las exportaciones nacionales.

El Tratado de Libre Comercio Mercosur-Singapur (MCSFTA, por sus siglas en inglés) es un acuerdo integral con compromisos tanto de Singapur como del MERCOSUR para proporcionar un mayor acceso a los mercados del otro, presenta oportunidades para negociar e invertir. Las empresas podrán beneficiarse de procedimientos comerciales simplificados, competencia leal y protección a los inversores.

El MCSFTA facilitará mayores flujos de inversión, conocimiento e innovación para las personas y las empresas. Más allá de los beneficios económicos directos, el MCSFTA incluirá iniciativas de cooperación que faciliten los vínculos institucionales y los esfuerzos de desarrollo de capacidades.

El acuerdo también facilitará la cooperación en el desarrollo de capacidades para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas al promover la colaboración entre las partes para ayudar a las MIPYMES a internacionalizarse y desarrollar habilidades empresariales.

En materia de inversiones, se tienen buenas perspectivas, recientemente la calificadora de riesgo Moody's ha mejorado la calificación crediticia del país de estable a positiva, que lo sitúa a un peldaño del grado de inversión. En línea con esto, el acuerdo de última generación suscrito con Singapur contempla disposiciones específicas en materia de inversiones, lo cual se estima podría generar los incentivos para atracción de inversiones en el país.

4.6.4 Otros Resultados del Bloque MERCOSUR que benefician al Paraguay

- **Reducción del Arancel Externo Común.** Luego de 3 años de intensos trabajos, los Estados Parte del bloque llegaron a un consenso para la reducción del Arancel Externo Común en 10%. Esta decisión es de fundamental importancia teniendo en cuenta que se trata del principal instrumento de política

⁶¹ Banco Mundial. <https://data.worldbank.org/country/singapore>

⁶² Índice de Libertad Económica 2022. The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/index/>

⁶³ Datos del Banco Central del Paraguay con corte al 12 de septiembre de 2022.

comercial del bloque regional. Con la decisión adoptada se busca fomentar la competitividad de los sectores productivos en los países miembros.

La Decisión N° 08/22 fue firmada durante la reunión ordinaria del Consejo Mercado Común (CMC), de julio 2022, oportunidad en la cual se acordó la reducción lineal del 10% de más de 8.000 códigos arancelarios de un universo total de 10.337 códigos.

Con el acuerdo alcanzado se garantiza el mantenimiento de los niveles arancelarios para aquellos productos considerados sensibles por cada Estado Parte del MERCOSUR, así como de los regímenes especiales de importación entre los que se encuentran el régimen de la admisión temporaria, drawback y régimen de materia prima.

La coordinación nacional de los trabajos de revisión del AEC estuvo a cargo de la Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda.

- **Reducción temporal del arancel para medicamentos.** El bloque posee un mecanismo denominado “*Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento*” a través del cual, los países pueden solicitar la reducción temporal del Arancel Externo Común (al 2% o 0%) para la importación de productos que se encuentran desabastecidos a nivel regional.

Bajo este mecanismo, Paraguay presentó con carácter urgente dos pedidos de reducción arancelaria temporal para los medicamentos: *i)* BRINEURA (Cerliponasa alfa) de uso pediátrico indicado para el retraso de la enfermedad neurodegenerativa CLN2 y *ii)* NAGLAZYME (Galsulfasa) indicado para el tratamiento enzimático sustitutivo a largo plazo en pacientes con diagnóstico confirmado de mucopolisacaridosis VI (Síndrome de Maroteaux-Lamy).

En el último período de reuniones fue aprobada la reducción arancelaria (del 8% al 0%) para 48 unidades del medicamento Brineura (Cerliponasa alfa) y de 600 unidades del producto Naglazyme (Galsulfasa).

- **Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).** En la última Cumbre del MERCOSUR celebrada en el mes de julio en la ciudad de Asunción, los países del bloque resaltaron la importancia de la continuidad del FOCEM, como herramienta para la reducción de asimetrías y para el fortalecimiento del proceso de integración⁶⁴.

Desde la creación del FOCEM, se aprobaron un total de 19 proyectos a favor de Paraguay, por un valor total de USD 658 millones. Actualmente, 10 proyectos se encuentran finalizados, 1 proyecto fue rescindido y 8 proyectos están en ejecución.

Entre los sectores beneficiados se destacan: obras viales, laboratorio de bioseguridad, fortalecimiento del laboratorio de control de alimentos, construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país, desarrollo tecnológico e innovación,

⁶⁴ La vigencia del denominado FOCEM II (Decisión 22/15) se encuentra pendiente de la incorporación de la norma por parte de Argentina y Brasil a sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El Consejo Mercado Común (CMC) del MERCOSUR, tomó la decisión de renovar el **Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM II)**. La vigencia de este fondo permitirá dar continuidad al financiamiento de proyectos encaminados a promover la adecuación de la infraestructura física, la competitividad y a favorecer la cohesión social entre los países del bloque.

4.7 Inversión Pública

4.7.1 Antecedentes del (SNIP)

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) surge en el año 1999 con la Ley N° 1.535/99 de Administración Financiera del Estado, fruto de compromisos asumidos por el Gobierno con organismos internacionales. En el año 2012, se firma el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (STP) ratificado por Decreto N° 8312/12 del Poder Ejecutivo donde se establecen procesos y roles entre ambas instituciones en el marco del SNIP.

Posteriormente, en el año 2020 se promulga la Ley N° 6.490 “De Inversión Pública” con el objetivo de regular las acciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en el marco del cual se planifican, formulan, evalúan socioeconómicamente, priorizan y ejecutan todos los proyectos de inversión pública que sean financiados total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación o que cuenten con garantías del Estado para cubrir obligaciones directas o indirectas, presentes o futuras, ciertas o contingentes. Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se realizarán las evaluaciones de resultado, de impacto y *ex post* de proyectos.

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

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

Si bien, antes del SNIP algunos proyectos realizaban estudios de preinversión, los mismos eran desarrollados bajo los criterios y prioridades de los organismos financiadores para justificar las operaciones de préstamo al país. Con la puesta en operación del SNIP, el país establece criterios técnicos para la formulación y evaluación de estos, su ejecución y su evaluación *ex post* (seguimiento al ciclo de vida a los proyectos de inversión) y, por otro lado, se posibilita el desarrollo de capacidades en los organismos y entidades del estado a través de programas de capacitación.

A la fecha, entre los proyectos que han sido presentados por los OEE en el SNIP, han sido viabilizados 329, por un monto de G. 109.071.206.181.411, unos USD 15.800 millones al tipo de cambio de G. 6.900, incluyendo un proyecto bajo la modalidad de las Alianzas Público Privada (APP) y varios bajo la modalidad Llave en Mano.

El SNIP tiene como desafío seguir mejorando progresivamente las capacidades técnicas de los OEE a través de un programa permanente de capacitación, incorporar nuevas herramientas metodológicas en sectores

prioritarios para el desarrollo nacional, fortalecer su marco legal y potenciar los procedimientos de monitoreo y seguimiento, sobre todo físico, de los recursos públicos destinados a inversión.

¿Qué es el SNIP?

El Sistema Nacional de Inversión Pública es el conjunto de normas e instrucciones que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública, para optimizar el uso de los recursos en el financiamiento de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico y ambiental.⁶⁵

Creación de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP)

Con el objetivo de alcanzar la adecuada dotación y administración de las inversiones, el Gobierno Nacional ha dispuesto por Ley 4.394/11, la creación de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), la cual recientemente se constituyó en Dirección General de Inversión Pública (DGIP) por Ley 6.490/20 dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía, y tiene como objetivo dirigir y administrar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); además de elaborar normas técnicas, metodologías de formulación y evaluación de proyectos, y los procedimientos de presentación de proyectos de inversión al Sistema Nacional de Inversión Pública, incluidas las concesiones y Alianzas Público-Privadas (APP); la DGIP además, se encarga de dictaminar la viabilidad de los proyectos e informar a las autoridades sobre el estado de ejecución de la inversión pública.

La Ley 6.490/20 crea además el Fondo de Preinversión del Paraguay (FOPREP) con el objetivo de facilitar recursos a los OEE para el desarrollo de estudios de preinversión a nivel de prefactibilidad o factibilidad, realización de proyectos de arquitectura, prediseños y diseños de ingeniería de proyectos registrados en el SNIP, entre otras actividades. Además, dicha Ley establece la elaboración del Plan de Inversiones, en base a las políticas, objetivos y estrategias de los planes y programas de desarrollo económico y social nacionales, departamentales, sectoriales y locales, que tendrá una duración de 5 años.

A través del Decreto N° 4.436/20 se reglamentan y detallan los mecanismos para la adecuada aplicación de la Ley N° 6.490/20, «De Inversión Pública», con ello se contribuye a fortalecer el marco jurídico e institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública, mejorar el retorno social en la aplicación de los recursos del gasto de capital y aplicar el concepto de proyectos de inversión a todo gasto de capital del Presupuesto General de la Nación.

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

El FOCEM tiene un plazo de vigencia de 10 años, el cual ha llegado a su conclusión con respecto a los aportes.

⁶⁵ Decreto N° 8312/12 – Anexo I, Sección I, Terminología.

Paraguay ha sido el país más beneficiado con los financiamientos entregados por el organismo regional. El 64% de los recursos del FOCEM fueron asignados a proyectos presentados por Paraguay, para un total de 20 proyectos aprobados por más de mil millones de dólares de los cuales varios ya han finalizado.

De todos los proyectos financiados se destacan cuatro sumamente importantes y vitales pues impactan en la reducción de las asimetrías en infraestructura como, por ejemplo, la Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú, la Construcción de la Ruta Concepción Vallemí, la Costanera Norte, Acceso a la Avenida Primer Presidente y Mejoras en la Conectividad Física del Departamento de San Pedro. Los costos de estos proyectos ascienden a USD 700 millones.

Cabe destacar igualmente que, el Paraguay ha ratificado su posición de integrarse a la Segunda Etapa del FOCEM (FOCEM II), mediante la promulgación de la Ley 6018/2019 “Que aprueba la decisión Mercosur/CMC/DEC. N 22/15 - Relativo a la continuidad del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur” aprobada en la “XLVIII reunión del Consejo del Mercado Común del Mercosur”.

Inversión, infraestructura y desarrollo

Según el Sistema Nacional de Inversión Pública, la inversión pública es el uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento o de la aplicación de recursos, que puede ser utilizada directamente por los OEE, municipalidades o sociedades de capital estatal, o a través de Organismos Financieros Públicos, que permitan mantener y/o aumentar el stock de capital⁶⁶ del país en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.⁶⁷

Por otro lado, la infraestructura física se refiere al conjunto de bienes físicos y materiales representados por las obras viales de comunicación y el desarrollo urbano y rural; tales como: transporte (incluye carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes), presas, sistema de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.⁶⁸

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

Los efectos que ejercen la infraestructura y sus servicios derivados sobre la economía y la sociedad son sustantivos y repercuten en la calidad de vida diaria de los habitantes⁶⁹. La adecuada disponibilidad de

⁶⁶ Stock de Capital humano: neto de los aumentos en productividad debido a los cambios tecnológicos que se suponen exógenos. Stock de Capital Físico: índice de infraestructura (km. de rutas pavimentadas, km de vías férreas, etc.).

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

⁶⁷ Ley 6490/2020 – Art. 4° Inc. h

⁶⁸ Banco Mundial 2009.

⁶⁹ Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)”, serie Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, permiten a un país atenuar el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales⁷⁰.

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la infraestructura se destaca la adecuada provisión de esta, que en los casos de una respuesta inconveniente origina una escasez conocida en la literatura como la brecha en infraestructura. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁷¹ ha señalado que cerrar la brecha constituye uno de los grandes retos que enfrenta América Latina y el Caribe. Asimismo, los efectos positivos de la adecuada provisión y calidad de infraestructura se maximizan cuando son acompañados de los arreglos regulatorios, organizacionales e institucionales para su desempeño.

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

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

Se debe considerar que la brecha en infraestructura de transporte de Paraguay al año 2016 ascendió a USD 10.800 millones, año en el que el Paraguay invirtió 2,2% de su PIB mientras que debería estar invirtiendo en torno a 5,2%⁷², permaneciendo así una brecha del 3,0% entre lo que se debería invertir sostenidamente y lo que realmente se está invirtiendo.

Durante el año 2017, el nivel de inversión pública aumentó y representó el 2,4% del PIB, dos puntos porcentuales adicionales en términos del PIB con relación al 2016. A pesar del mayor esfuerzo por parte del Gobierno por reducir la brecha, siguió aumentando y ascendió a USD 11.892 millones.

En tanto, en el año 2019, el ritmo de inversión pública en infraestructura se reduce y cierra el año con un nivel de inversión del 2,0% del PIB, totalizando USD 817,9 millones. La brecha de infraestructura siguió aumentando, alcanzando para el año 2019 un monto total de USD 13.188 millones.

El Foro Económico Mundial, en su reporte 2017-2019⁷³ refleja que, en el pilar de infraestructura, Paraguay se ubica en el puesto 92 de 141, con una puntuación de 59,8 versus 56,3 del reporte anterior, mostrando una mejoría. En líneas generales, nuestro país ocupa el lugar 97 entre 141 evaluados, con relación al informe anterior en el que ocupaba el puesto 95 entre 140 evaluados.

⁷⁰ Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Rozas y Sánchez (2004)", serie Recursos naturales e infraestructura, N° 75 (LC/L.2182-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷¹ La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010). (LC/G.2432(SE.33/3)), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷² La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel E. Perrotti, Ricardo J. Sanchez- Cepal.

⁷³ World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019.

De acuerdo con el informe presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el evento PARAGUAY INFRASTRUCTURE SUMMIT III 15-16 de junio 2022, la brecha actual requiere una inversión de USD 22.600 millones analizando los sectores de Transporte (43%), Telecomunicaciones (20%), Agua y Saneamiento (19%) y Energía (18%)

Importancia del SNIP

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

Componentes del SNIP

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

1. **Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos:** Son herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si es rentable o no. Se cuenta con metodologías y una guía a las que deben ajustarse los proyectos a ser presentados ante el SNIP para su análisis.
2. **Normas e instructivos:** La Dirección General de Inversión Pública (DGIP), en el ámbito de su competencia, por medio de un acto administrativo denominado “Directiva” define las normas técnicas requeridas para la gestión y formulación de proyectos. Otras normativas que utiliza la DGIP para establecer instrucciones son leyes, como la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y decretos, como el Decreto Reglamentario del PGN.
3. **Capacitación:** El SNIP ejecuta un ambicioso programa de capacitación para fortalecer las capacidades técnicas y la calidad en la ejecución de los proyectos de inversión. Entre los años 2013 y 2019 el SNIP capacitó a más de 1.050 funcionarios de los diferentes Organismos y Entidades del Estado que planifican y ejecutan proyectos de inversión pública. MOPC; ANDE; Hacienda; STP son algunas de las más de 15 instituciones que participan en las capacitaciones del SNIP.

En el marco del *Plan de Fortalecimiento de RRHH del SNIP*⁷⁴, la DGIP ha mejorado las capacidades en formulación y evaluación privada y social, así como en otros tópicos relevantes para la gestión de la Inversión Pública. Algunos de los cursos organizados por el SNIP fueron: Postgrado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, Especialización en Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, Diplomado en APP para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios, Gestión de

⁷⁴ Aprobado por Decreto 6497/2016.

Proyectos de Desarrollo con Certificación Project Management Associate (PMA) y Project Management Leadership (PML). Para la realización de los cursos el Ministerio de Hacienda ha realizado alianzas estratégicas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Fundación Getulio Vargas del Brasil, la Universidad Central de Chile, el Tecnológico de Monterrey (México), la Universidad Nacional de Asunción, entre otros.

4. **Banco de Proyectos:** Es el sistema informático que registra la información estandarizada del proceso de Inversión Pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Se puede acceder al mismo a través del portal web del SNIP (http://bancosnip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/portalBancoProyecto.jsf)

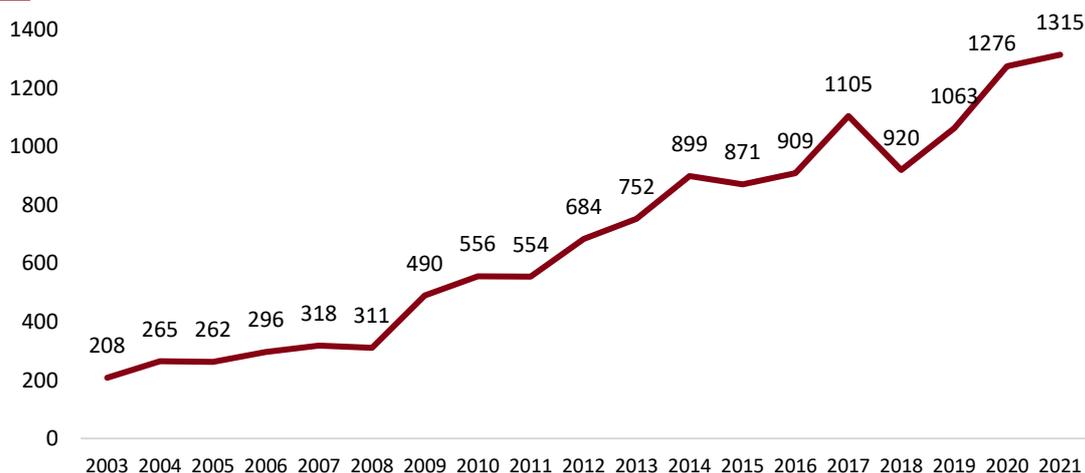
Adicionalmente, la DGIP se encuentra en el proceso de implementación plena del Fondo de Preinversión del Paraguay (FOPREP) en lo referente a su capitalización y administración. Los recursos del Fondo son de vital importancia para los Organismos Ejecutores considerando que, los estudios de prefactibilidad y factibilidad requieren un mayor levantamiento de la información y prediseño de obras, y que son en general realizados por empresas consultoras y tienen costos que no siempre son fáciles de financiar por las entidades promotoras de los proyectos.

Reducción de gastos corrientes

La Promulgación de la Ley N° Ley 5.098/13 “De Responsabilidad Fiscal” sentó las bases para un manejo más responsable y prudente de las finanzas públicas, lo que ha permitido ubicar a Paraguay entre los países con menor déficit fiscal en la Región.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), desde el año 2012 ha venido fortaleciendo y ordenando el presupuesto de Inversión Pública de la Administración Central por medio de la puesta en operación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Gráfico N° 4.7.1.1
Histórico del presupuesto para la Inversión Pública PGN-SNIP
(En millones de USD nominales)



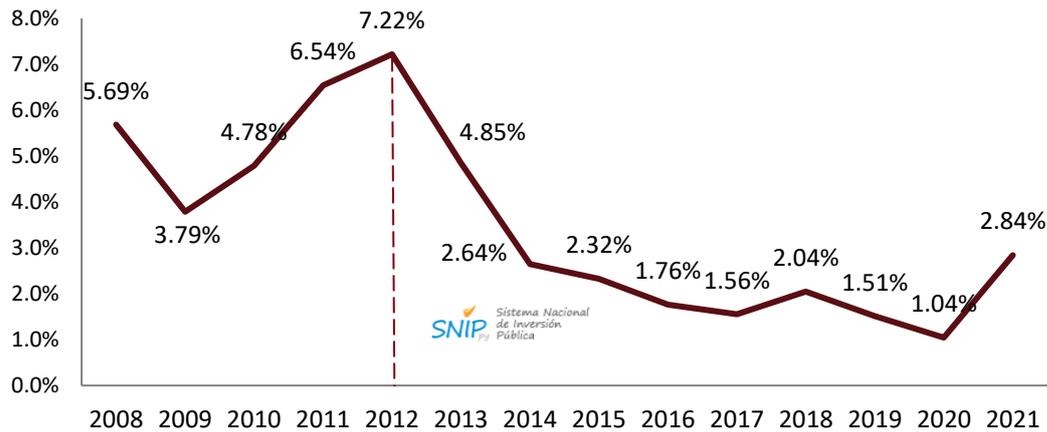
Fuente: Dirección General de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

Antes de la creación del SNIP no se realizaban estudios de preinversión, con lo cual los documentos evaluados no contaban con todos los elementos de un proyecto de inversión (fecha de inicio y fin, objetivos definidos, entre otros). Por lo que se inició un proceso de ordenamiento de dichos documentos de proyectos con trazabilidad definida capaces de ser monitoreados. Este ordenamiento permitió que la

ejecución de proyectos sea más eficiente, ya que aumentó el gasto de inversión pública a partir de la creación del SNIP, como se observa en el gráfico 4.7.1.1.

Entre de las medidas propuestas, está el fomento a la contención del gasto corriente en el presupuesto de Inversión Pública (Proyectos con Código SNIP), generando el espacio fiscal para lograr un aumento de la inversión. La contención de este tipo de gastos alcanzó niveles sin precedentes durante este periodo de gobierno (Gráfico 4.7.1.2).

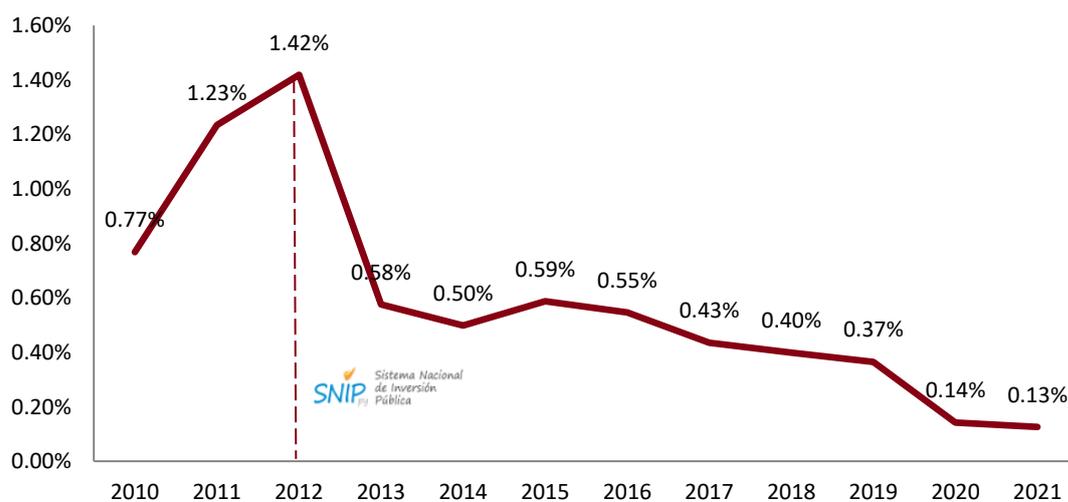
Gráfico N° 4.7.1.2
Gastos de personal dentro del presupuesto de Inversión
(En porcentaje)



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

Otro impacto positivo de la implementación del SNIP se refiere al gasto destinado al pago de personal que disminuyó significativamente, pasando en este periodo de Gobierno de 7,2% en 2012 a un mínimo del 1,04% en el 2020.

Gráfico N° 4.7.1.3
Reducción de Gastos de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión
(En porcentaje)



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DGIP) con datos del SICO.

El rubro de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión también fue optimizado, disminuyendo desde 1,49% (2012) a un 0,13% (2021), como puede observarse en el gráfico 4.7.1.3.

4.7.2 Las Alianzas Público-Privadas (APP) en Paraguay

Las Participaciones Público-Privadas (PPP) o Alianza Público-Privadas (APP) establecen normas y mecanismos para promover las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios a que las mismas estén destinadas o que sean complementarios a ellas; así como en la producción de bienes y en la prestación de servicios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte.⁷⁵

Los proyectos APP buscan mejorar la infraestructura pública y la prestación de servicios complementarios, así como la producción de bienes y/o prestación de servicios que sean propios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte, con miras a establecer una relación jurídica contractual de largo plazo con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes pública y privada⁷⁶. Son una modalidad innovadora de desarrollo de las inversiones públicas a través de la aportación y participación de capital privado.

Las APP, se incorporan al Sistema de Inversión Pública a partir de la aprobación de la Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, conocida como “Ley de APP”.

Como una contribución importante para el fortalecimiento del programa APP en Paraguay, el Ministerio de Hacienda ha impulsado la actualización de la reglamentación de los proyectos APP a través del Decreto N° 4183/2020, abrogándose la reglamentación anterior del Decreto N° 1.350/14 reglamentario de la Ley de APP (5.102/13). El Decreto N° 4183/2020 establece el rol que ejerce el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en los procesos de evaluación de los proyectos de inversión.

Entre otras cuestiones, el nuevo reglamento busca introducir mejoras a la anterior regulación, a la luz de las lecciones aprendidas en los proyectos de PPP y buenas prácticas internacionales como: (a) simplificar los pasos y aprobaciones interinstitucionales para facilitar la estructuración de los proyectos desde el sector público, (b) introducir la obligatoriedad del “diálogo competitivo” en el período previo transcurrido entre el llamado a precalificación y la licitación, en donde se permite la participación y acompañamiento de los potenciales financistas, a fin de evitar las renegociaciones y/o adendas de bancabilidad que modifiquen el contrato PPP, (c) incorporar de forma obligatoria la etapa de precalificación de ofertas, (d) incorporar nuevas definiciones como “cierre financiero”, “diálogo competitivo” y “plazo variable”, (e) clarificar hitos que marcan el inicio y el fin de cada una de las etapas del proyecto y (f) disponer la creación del Comité Ejecutivo de Autoridades de Proyectos APP compuesto por autoridades del MH, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Cabe mencionar que las APP se han convertido en una herramienta esencial para proveer nueva infraestructura, posibilitar que el sector privado gestione el ciclo de vida del proyecto, mejorar la distribución de los riesgos entre las partes y brindar financiamiento para desarrollar el proyecto.

⁷⁵ Ley N° 5.102/13 – Art. 1°.

⁷⁶ Decreto N° 4.183/20 – Art. 2°.

Coexiste otra modalidad de financiamiento privado denominada “Llave en Mano” que busca transferir los riesgos tanto de diseño, financiamiento y construcción a la contratista. Esta modalidad presenta dos proyectos ya finalizados: (i) *Pavimentación del Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6* con un costo de USD 46 millones, (ii) *Pavimentación del Tramo Loma Plata - Carmelo Peralta* en la Región Occidental con un costo de USD 443 millones, siendo la obra más relevante en el programa de proyectos bajo esta modalidad. Finalmente, se encuentra en etapa de ejecución el proyecto *Construcción de la Avenida Costanera Sur* con un costo USD 129 millones.

RESUMEN DE LOS PROYECTOS APP Y LLAVE EN MANO

PROYECTOS	ESTADO ACTUAL
<p>Ampliación y Duplicación de las Rutas Nacionales N° 2 y 7 (SNIP 566)</p>	<p>Objetivo: Ampliar y Duplicar 143 km desde Ypacaraí hasta el km 183 (Ruta 7). Inversión: USD 520 millones.</p> <p>El contrato fue firmado el 14/03/2017, con Rutas del Este S.A. (SACYR-OCHO A). A la fecha se han firmado tres Adendas al contrato firmado, las cuales permitieron el cierre financiero, ajustes de obras y mejoras en la gestión de expropiaciones y liberaciones de terrenos.</p> <p>Se tiene previsto la finalización de la etapa de construcción en el año 2023.</p>
<p>Pavimentación asfáltica del Tramo Loma Plata – Carmelo Peralta (SNIP 574)</p>	<p>Objetivo: Mejoramiento del trazado del tramo Loma-Plata-Cruce Centinela-Paragro-Carmelo Peralta (278km). Inversión: USD 443 millones.</p> <p>El contrato fue firmado el 11/05/2019 con el Consorcio “Corredor Vial Bioceánico”. Con la Adenda de bancabilidad firmada, el consorcio ha conseguido el financiamiento con la emisión de un bono privado comercializado en el mercado internacional.</p> <p>A la fecha los trabajos de la etapa de construcción ya se encuentran finalizados.</p>
<p>Pavimentación Tramo San Cristóbal – Naranjal – Ruta N° 6. (SNIP 596)</p>	<p>Objetivo: pavimentación de 47,2 km que permita un camino de todo tiempo y cumpla estándares según normativas viales. Inversión: USD 46 millones.</p> <p>A la fecha la pavimentación de la totalidad de los tramos que comprenden el alcance del contrato presenta 100% de ejecución. Todos los tramos han sido recepcionados por el MOPC y realizadas las emisiones de los respectivos Certificados de Reconocimiento de la Obligación de Pago (CROP) correspondiente a cada tramo.</p>
<p>Construcción Costanera Sur (SNIP 665)</p>	<p>Objetivo: Construcción de 7,6 km de Avenida Costanera Sur con parque lineal y el acondicionamiento de vías de acceso. Inversión: USD 129,9 millones.</p> <p>El contrato fue firmado en fecha 29/10/2019. Se ha firmado posteriormente una Adenda de suspensión del contrato, reactivándose los plazos en fecha 31/07/2020, fecha en la cual se dio inicio a la etapa de construcción.</p> <p>A la fecha, el proyecto cuenta con un importante avance en la etapa de obras.</p>

El plan de Inversión con Financiamiento Privado alcanza un total aproximado de **USD 670 millones** e incluye proyectos a ser financiados bajo la modalidad APP (Ley N° 5.102/13) y la Ley N° 6.324/19 ANDE Llave en Mano. Los mismos se encuentran en distintas fases de desarrollo de estudios y se estima que los mismos inicien el proceso de licitación a partir del primer semestre del año 2023.

Proyectos de Iniciativa Pública en Proceso de Elaboración y Desarrollo de estudios

- 1. Ruta 1:** Rehabilitación desde Acceso Sur hasta Ytororó más la ampliación desde Ytororó a Quiindy (total de 108km) **(USD 260 millones)**.

Objetivo: Diseño, financiación, construcción, operación y mantenimiento de la ampliación de la Ruta PY 01 en el tramo Cuatro Mojones – Quiindy (108 km).

- 2. Hidrovía (USD 110 millones)**

Objetivo: Ejecutar una obra de dragado de apertura de un canal de 80 metros de solera y 10 pies de profundidad más 2 pies de revancha del Río Paraguay (Tramo Asunción – Río Apa) y su operación, balizamiento y mantenimiento de dicha obra por un plazo de 20 años, con posibilidad de prórroga.

- 3. Ley N° 6.324/19 Administración Nacional de Electricidad (ANDE) Llave en Mano (USD 300 millones)**

A través de esta Ley se otorga garantía soberana del Estado paraguayo a ciertas obras de distribución y transmisión realizadas por la ANDE, con financiamiento del oferente.

En el año 2021 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Reglamentario N° 5.226/21 de la citada Ley; el cual contempla un cambio importante en la forma en que la ANDE estructurará los procesos de licitación y permitirá una mayor participación del sector privado, especialmente en el lado financiero de la transacción.

Los aspectos más relevantes del proyecto son: (a) el contrato se rige bajo la jurisdicción del Estado de Nueva York o la del Reino Unido, (b) división de los proyectos en hitos, (c) la inclusión de Certificados de Reconocimiento de Obligación de Pago (CROP), (d) consulta previa al llamado de licitación (diálogo competitivo) y (e) autorización del MH de las condiciones de financiamiento y criterios de adjudicación.

A la fecha se cuenta con cinco proyectos con Código SNIP aprobados por un total de inversión de USD 285 millones.

4.7.3 Plan de Inversiones

La DGIP se encuentran en proceso de conformación de mesas de trabajo y reuniones con los ministerios sectoriales de manera a conocer y revisar los indicadores sectoriales, las brechas, el estado situacional de los proyectos de inversión, los procesos de priorización, la cartera de proyectos a 5 años, el financiamiento, entre otros temas, los cuales servirán de insumos para la posterior elaboración del Plan de Inversiones.



V. Anexos

5.1 Metodología del Resultado Fiscal Estructural

La elevada pro-ciclicidad de los ingresos tributarios no permite determinar correctamente la posición expansiva o contractiva de la política fiscal y por lo tanto su función estabilizadora. En ese sentido, el enfoque del Resultado Fiscal Estructural o Balance Estructural es el más adecuado para evaluar la posición cíclica de la política fiscal.

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

Para la estimación del Balance Estructural es necesario la exclusión del efecto del ciclo económico sobre los ingresos fiscales para determinar el nivel de los ingresos estructurales, R_t^E . Para ello se asume que estos están proporcionalmente relacionados con el PIB de tendencia a través de la siguiente relación:

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

donde \underline{Y}_t es el PIB de tendencia, β_1 es la elasticidad de los ingresos estructurales con respecto al PIB de tendencia y β_0 es la constante que permite anclar los ingresos estructurales al comienzo de la muestra. La estimación de los parámetros se realiza a través de un modelo no lineal de corrección de errores de Pesaran – Shin con datos desde 1980 al 2020.

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

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

En el caso de los gastos fiscales no se realizan ajustes dado que se considera que no hay partidas de gasto que se muevan en consonancia con el ciclo económico.

Finalmente se obtiene el balance fiscal estructural o RF^E . Dicho resultado fiscal toma como dado el gasto público efectivo, G_t , pero considera en el cálculo los ingresos fiscales estructurales. De esta manera, se define:

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

5.2 Regresiones del Gasto Público y el Ciclo Electoral

	Gasto en Remuneración Real		Inversión Pública Real		Gasto Primario Real	
	Var % Anual		Var % Anual		Var % Anual	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Constante</i>	0.058*** (0.011)	0.081*** (0.019)	0.090* (0.047)	0.409*** (0.110)	0.076*** (0.015)	0.123*** (0.025)
<i>Dummies para Trimestres Preelectorales</i>						
<i>pre</i> ₂	-0.001 (0.014)	-0.000 (0.02)	-0.205** (0.090)	-0.184* (0.108)	-0.008 (0.039)	-0.008 (0.045)
<i>pre</i> ₃	-0.011 (0.015)	-0.007 (0.016)	-0.025 (0.070)	-0.025 (0.084)	-0.023 (0.019)	-0.033* (0.016)
<i>pre</i> ₄	0.011 (0.014)	0.011 (0.014)	-0.201** (0.084)	-0.212** (0.086)	0.023 (0.026)	0.022 (0.027)
<i>pre</i> ₁	0.053*** (0.019)	0.048** (0.021)	-0.215 (0.374)	-0.285 (0.328)	0.092** (0.035)	0.078*** (0.025)
<i>Dummies para Trimestres de Cambio de Gobierno</i>						
<i>pos</i> ₂	0.030* (0.016)	0.029 (0.018)	-0.097 (0.133)	-0.175* (0.096)	0.015 (0.037)	0.022 (0.033)
<i>pos</i> ₃	0.038** (0.015)	0.038** (0.017)	-0.299*** (0.082)	-0.259*** (0.064)	-0.020 (0.029)	-0.021 (0.031)
<i>pos</i> ₄	0.008 (0.012)	0.009 (0.013)	-0.292*** (0.075)	-0.335*** (0.100)	-0.070** (0.027)	-0.089*** (0.028)
<i>lrf</i>	-0.041*** (0.015)	-0.052*** (0.018)	0.158* (0.080)	0.011 (0.074)	-0.053*** (0.018)	-0.068*** (0.020)
<i>2012</i>	0.157*** (0.014)	0.146*** (0.020)			0.087*** (0.025)	0.083*** (0.029)
<i>covid</i>			-0.438*** (0.103)	-0.473*** (0.103)	0.045* (0.025)	0.010 (0.033)
<i>brecha</i>	0.013 (0.122)		-3.045** (1.398)		-0.352 (0.277)	
<i>brecha</i> (-1)	-0.264 (0.181)		-2.266 (1.760)		-0.686*** (0.220)	
<i>brecha</i> (-2)	-0.337 (0.249)		-2.606* (1.37)		-0.209 (0.405)	
<i>brecha</i> (-3)	0.176 (0.204)		0.667 (1.370)		0.456 (0.457)	
<i>brecha</i> (-4)	0.059 (0.182)		-2.980** (1.436)		1.156*** (0.259)	
Δ PIB		0.010 (0.135)		0.013 (1.195)		-0.479** (0.214)
Δ PIB(-1)		-0.204 (0.161)		-2.669* (1.345)		-0.787*** (0.265)
Δ PIB(-2)		-0.257* (0.138)		-1.850* (0.942)		0.134 (0.218)
Δ PIB(-3)		0.025 (0.130)		1.109 (0.759)		0.030 (0.270)
Δ PIB(-4)		-0.043 (0.156)		-3.374*** (1.229)		0.182 (0.227)
R ²	0.66014	0.69581	0.31895	0.43511	0.54899	0.58579
Observaciones	73	69	73	69	73	69

Nota: Errores estándar entre paréntesis. Método de Covarianza Newey-West asumiendo autocorrelación
Nivel de significancia estadística: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

*pre*_j: variables dummies para cada trimestre del año previo a las elecciones generales que se realizan en abril. *pos*_j: variables dummies para cada trimestre del año de inicio del nuevo gobierno. Los subíndices i y j corresponden al trimestre respectivo.

lrf: dummy que toma el valor uno desde 2015, inicio en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

2012: variable dummy que toma el valor uno en cada trimestre del año 2012.

covid: toma el valor uno a partir del segundo trimestre del 2020 hasta el segundo trimestre del 2021

brecha: diferencia entre el PIB real desestacionalizado y el PIB de tendencia, medido en porcentaje.

El PIB de tendencia se estima aplicando el filtro Hodrick-Prescott sobre los datos trimestrales observados del PIB en valores constantes desestacionalizados.

Δ PIB: tasa crecimiento del PIB real interanual.

Fuente: Elaboración propia.



VI. Glosario

Actividad: Es el conjunto de acciones de mínimo nivel que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado).

Actividad Central administrativa: Tipo de actividades generales que hacen al funcionamiento de la Institución y son transversales a toda la entidad, correspondientes a las funciones administrativas y de fortalecimiento.

Actividad Central Misional: En la definición de este tipo de actividades a incluir en este programa, es necesario reconocer cuales acciones Misionales se realizan con un resultado esperado claro, pero sin generar un bien y/o servicio de entrega directa y contabilizada a la ciudadanía, como la generación de políticas, o cualquier producción que responda a la demanda y no a la oferta, como ser el registro de empresas o controles y acreditaciones.

Actividad específica: Conjunto de tareas específicas, vinculadas en forma exclusiva a un programa sustantivo, a la cual se le asignan recursos para la producción de los bienes y servicios.

Balance Anual de Gestión Pública: es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), donde se incorporan los principales resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, y el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Estructura Programática: Es la forma en la que se ordenan los programas y sus categorías programáticas, para alcanzar los resultados.

Indicador: Instrumento que permite medir el grado de cumplimiento de la meta de un resultado.

Meta: Es la cuantificación de los resultados a alcanzar con los recursos asignados.

Monitoreo: es la acción de recopilar y analizar información de desempeño de los Programas Presupuestarios, a fin de conocer el grado de avance, logro de metas y/o desvíos, mediante la utilización del presupuesto público asignado.

Resultado inmediato: Es el efecto en el corto plazo logrado en la población atendida, con la provisión de los bienes y servicios. El resultado inmediato permite el logro del resultado intermedio.

Resultado intermedio: Es el cambio en el mediano plazo en las condiciones de la población atendida como consecuencia del uso de bienes y servicios provistos por la institución a través del programa presupuestario. Un resultado intermedio contribuye a lograr un resultado final.

Presupuesto por Resultados: Es una metodología complementaria a la técnica del presupuesto por programas que permite orientar bajo los criterios de eficiencia, eficacia y equidad la asignación de recursos a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos para lograr un cambio positivo en sus condiciones de vida.

Programa: Instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes, 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. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

Programa Central: Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final.

Programa sustantivo: Conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

Programa de partidas no asignables: Este tipo de programa no expresa un resultado y no genera productos. Se originan de las obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad específica, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes (por ejemplo: deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias consolidables, entre otras).

Proyecto: Conjunto de actividades y/u obras con periodo definido de ejecución para mejorar la provisión de los bienes y servicios en el cumplimiento de un resultado.

Producto: Es el bien o servicio que ofrece un programa sustantivo, para solucionar el problema planteado, por el cual fue creado el programa.

Problema: Es una situación o conjunto de situaciones que impiden el desarrollo de una comunidad o bien de un sector poblacional.

Seguimiento: es la acción de indagar e identificar las causas de las desviaciones de las metas comprometidas, para apoyar cualquier toma de decisiones.

Unidad de medida: Es el parámetro utilizado para medir físicamente el resultado o el producto.

Unidad Responsable: Dependencia responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada.



VII. Abreviaturas

A.C.: Administración Central
APS: Atención Primaria de la Salud
BCP: Banco Central del Paraguay
BAG: Balance Anual de Gestión
CAF: Corporación Andina de Fomento
DGP: Dirección General de Presupuesto
DGTP: Dirección General de Tesoro Público
DPMF: Dirección de Política Macrofiscal
ECN: Estimador de Cifras de Negocios
EE. DD.: Entidades Descentralizadas
FF.: Fuente de financiamiento
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
G.: guaraníes
GpR: Gestión Para Resultados
IFP: Informe de las Finanzas Públicas
IMAEP: Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay
INAN: Instituto de Alimentación y Nutrición
IPC: Índice de Precios al Consumidor
IVA: Impuesto al Valor Agregado
IRAGRO: Impuesto a la Renta agropecuaria
ISC: Impuesto Selectivo al Consumo
LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal
MH: Ministerio de Hacienda
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEE: Organismos y Entidades del Estado
ONG'S: Organismos No Gubernamentales
PGN: Presupuesto General de la Nación
PIB: Producto Interno Bruto
PPR: Presupuesto por Resultados
SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera
SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria
SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Externa
SICO: Sistema Integrado de Contabilidad
SSEE: Subsecretaría de Estado de Economía
SSEAF: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
SET: Subsecretaría de Estado de Tributación
SSPP: Servicios Personales
TCN: Tipo de Cambio Nominal
TDI: Términos de Intercambio
TCM: Transferencias Monetarias Condicionadas
USF: Unidad de Salud de las Familias
USD: Dólares americanos