



TETĀ VIRU
MOHENDAPY
Motenondeha

Ministerio de
HACIENDA

■ TETĀ REKUÁI
■ GOBIERNO NACIONAL

*Paraguay
de la gente*

INFORME DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019

Presentación



Benigno María López B., Ministro de Hacienda

Paraguay ha mantenido en los últimos años un desempeño económico destacable a nivel regional, sustentado en su prudente política fiscal y monetaria, que constituyen los pilares de su fortaleza y la estabilidad macroeconómica alcanzada. Sin embargo, reconocemos que aún no hemos logrado reducir las brechas sociales y de desarrollo económico que requieren sustanciales cambios estructurales, impulsados por los distintos actores políticos, además del sector privado y público, para lograr el **Paraguay de la gente**.

En este nuevo periodo que se inicia, el Ministerio de Hacienda orientará la política económica y fiscal con el objetivo de optimizar el uso de los recursos y priorizar las políticas de alto impacto económico y social. En tal sentido, trabajaremos arduamente en priorizar las acciones en materia de Salud, Educación, Seguridad e Infraestructura, ampliando la cobertura de los mismos y por sobretodo mejorando la calidad de los servicios. Nos enfocaremos en la inversión en capital humano y la consolidación de los programas sociales existentes, articulando los esfuerzos de las distintas instituciones públicas. La educación de calidad, será la causa nacional de la educación, enfocando nuestros esfuerzos para la transformación educativa, con un fuerte componentes de innovación tecnológica, fortaleciendo el proceso de aprendizaje constructivo, significativo y participativo. En materia de salud, nuestro compromiso es reorientar el sistema de salud pública para que responda a la necesidad de la gente, para que todos tengan respuesta pronta y adecuada ante la circunstancia de una enfermedad, y para que la prevención sea efectiva y logre el resultado esperado: una mejora sustancial en la vida de la gente, los cuales son ejes prioritarios del Gobierno Nacional.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) se constituye en la herramienta a través de la cual se instrumenta la política económica y fiscal del país, en el marco de los objetivos establecidos por el actual Gobierno Nacional. En este sentido, el Presupuesto que ha presentado el Poder Ejecutivo es el punto de partida del Gobierno Nacional en su compromiso asumido de construir en los próximos 5 años el Paraguay de la Gente, orientando los planes y programas que

permitan que los logros macroeconómicos se traduzcan en mayores beneficios para la población.

El desafío es grande y la tarea no será fácil, puesto que las condiciones económicas externas no son favorables, dado el bajo crecimiento de la economía regional y de nuestros vecinos, los bajos precios de los *commodities*, entre otros, todos fenómenos exógenos que afectan a la economía nacional y sobre los cuales no podemos influir. El contexto internacional no nos ayuda, pero lo que nos ha diferenciado de nuestros vecinos y nos ha permitido mantener un crecimiento sostenido ha sido el manejo correcto de las medidas de políticas económicas, el cumplimiento estricto de la Ley de Responsabilidad Fiscal, una disciplina fiscal construida en los últimos años, no la debemos perder; apoyada en la solvencia de un Banco Central eficiente, controlando la inflación y el manejo de los Recursos Públicos.

En esta coyuntura, la política fiscal se orientará bajo el estricto cumplimiento de La Ley de Responsabilidad Fiscal, preservando la estabilidad macroeconómica con el convencimiento de que la sostenibilidad de las finanzas públicas debe ser el principio rector del diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, con un crecimiento inclusivo que beneficie de manera positiva y permanente a los sectores más vulnerables.

La Primera Parte del Informe trata sobre el balance del ejercicio fiscal del año 2017. Detalla la evolución de la ejecución presupuestaria, destacando el comportamiento de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos y con los diferentes niveles de gobierno de la Administración Central, Gobierno General y Sector Público. Se incluye un análisis ampliado de la situación de la deuda pública, sobre el desempeño de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones y sobre la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados. También se incorpora una sección analítica de aproximación al Resultado Estructural de la Administración Central, entre otros.

La Segunda Parte se ocupa del Proyecto de PGN 2019, partiendo con una descripción de la actual política económica y fiscal, resaltando el esfuerzo en la racionalización del gasto corriente y el aumento de recursos para los programas sociales. Asimismo, se destaca el rol del crédito público como impulso a la inversión y el fortalecimiento de la política fiscal del Paraguay, para luego describir la situación fiscal en 2018 y detallar las prioridades del PGN 2019 en Salud, Educación, Inversión Pública y Seguridad.

La Tercera Parte presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los años 2020 y 2021. Las proyecciones que allí se exponen constituyen la información clave para la elaboración del presupuesto en una perspectiva de mediano plazo.

La Cuarta Parte constituye el apartado denominado Otros temas de Interés, en el cual se incluye como en la edición anterior una estimación del Gasto Tributario para el 2019, producto de exoneraciones o tratos tributarios diferenciados. Por otro lado, se analizan los desafíos del actual sistema tributario; adicionalmente se incluye un apartado sobre Fiscalidad

Internacional, ya que Paraguay como miembro del Foro Global, se ha comprometido a adoptar e implementar los estándares internacionales de transparencia fiscal. Por último, una descripción de los antecedentes y logros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se encuentran desarrollados en esta Parte.

Finalmente, este documento es una contribución del Ministerio de Hacienda para la comunicación, la discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019 y orientación de la Política Fiscal para el mediano plazo. Se espera que este Informe de las Finanzas Públicas, con los datos y análisis que contiene contribuya favorablemente al debate sobre la asignación de recursos públicos para generar los bienes y servicios en beneficio de la sociedad.

Autoridades:

Benigno López, **Ministro de Hacienda**

Oscar Llamosas, **Viceministro de Administración Financiera**

Humberto Colmán, **Viceministro de Economía**

Fabián Domínguez, **Viceministro de Tributación**

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

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

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

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

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Viviana Casco (Directora), Rubén Villasboa, Miguel Ángel Vega, Rolando Sapriza, Fátima Franco, Leyla Peña, Fiorella Stefani, Leticia Agüero, María Angélica Pintos, Karol Careaga, Mario Vera, Luis Benítez, Regina González, Antonella Levy, Derlis Salinas, José Carlos Tello (Asesor)

Dirección de Política de Endeudamiento: Ivan Haas (Director), Ana Osorio, Marta Molina.

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

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

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Pedro Galeano

Contenido

I. Balance Fiscal del 2017.....	1
1.1 Cierre Fiscal 2017	1
1.2 Ingresos de la Administración Central 2017	4
1.3 Gasto de la Administración Central 2017	6
1.4 Cierre Fiscal 2017 - Gobierno General	8
1.5 Cierre Fiscal 2017 – Sector Público	11
1.6 Resultado Fiscal Estructural	15
1.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica	15
1.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central	16
1.7 Ejecución Presupuestaria	18
1.8 Situación de la Deuda del Sector Público.....	25
1.8.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público.....	25
1.8.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay.....	27
1.8.3 Estructura de la Deuda	29
1.8.4 Perfil de Armonización de la Deuda Pública	31
1.8.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública	34
1.8.6 Servicio de la Deuda Pública	34
1.8.7 Emisión de Bonos Soberano	36
1.9 Situación de la Caja Fiscal del Estado.....	39
1.10 Activos Financieros	43
1.10.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración	44
1.10.2 Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas	46
1.11 Monitoreo y Seguimiento	51
1.12 Evaluación de Programas Públicos	52
1.13 Transferencia a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin Fines de Lucro	54
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2019.....	57
2.1 La Política Económica.....	57
2.2 Coyuntura Económica del año 2018 y Perspectivas para el año 2019	59
2.3 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2018	64
2.3.1 Ejecución presupuestaria al mes de julio de 2018 – Administración Central.....	64
2.3.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Administración Central	66
2.3.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Gobierno General	70

2.3.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Sector Público	71
2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019	72
2.4.1 Administración Central	72
2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2019	74
2.5 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2019	76
2.5.1 Salud	79
2.5.2 Educación	80
2.5.3 Inversión Pública	81
2.5.4 Promoción y Acción Social	82
2.6 Escenarios Alternativos	83
III. Programa Financiero del Sector Público 2020-2021	87
3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2020-2021	87
3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2019-2021	89
3.2.1 Administración Central	89
3.2.2 El Programa financiero del Gobierno General y Sector Público 2019-2021	92
3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	94
IV. Otros temas de Interés	97
4.1 Estimación de Gastos Tributarios	97
4.2 Sistema Tributario del Paraguay	99
4.2.1 Análisis del Sistema Tributario Paraguayo	99
4.3 Nueva Estructura de la Economía – PIB Base 2014	113
4.4 Fiscalidad Internacional	116
4.4.1 Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales	116
4.4.2 Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)	122
4.5 Inversión Pública – Nuevas modalidades de Inversión (APP-5074)	130
4.5.1 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	130
4.5.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones	136
4.5.3 Las Alianza Público-Privadas (APP) en Paraguay	137
V. Anexos	139
5.1 Metodología del Resultado Estructural	139
VI. Glosario	141
VII. Abreviaturas	145



I. Balance Fiscal 2017

1.1 Cierre Fiscal 2017

Durante el 2017, la economía paraguaya mostró un buen dinamismo con un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 4,7%, lo que posibilitó un importante crecimiento de los ingresos tributarios del 11,6% con respecto al año anterior, representando el 9,9% del PIB. El total de los ingresos de la Administración Central registró un incremento del 9,4% con respecto al 2016 y representó el 14,2% del PIB.

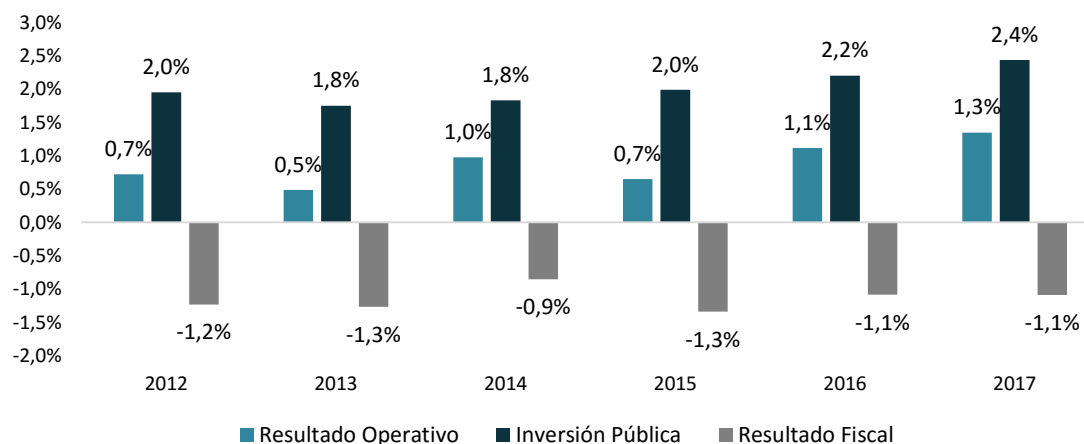
El déficit fiscal registrado al cierre del 2017 fue de G. 2.388 mil millones, resultado que representó el 1,1% del PIB, en línea con el límite establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal¹. El déficit fiscal está explicado por el aumento de la inversión física (adquisición neta de activos no financieros) que totalizó G. 5.339 miles de millones y representó el 2,4% del PIB, cifra sin precedentes en la ejecución de este componente dentro del Administración Central desde el año 2004.

El ahorro fiscal, representado por el balance operativo (ingresos menos gastos), totalizó G. 2.951 miles de millones y registró el mejor resultado en los últimos cinco años, alcanzando el 1,3% del PIB. Este resultado muestra la viabilidad de las operaciones del gobierno, es decir, los ingresos son suficientes para cubrir los costos operativos.

Por tanto, la política fiscal se centró en la priorización de las inversiones en infraestructura pública y programas sociales, tan necesarios para el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

Gráfico N° 1.1.1

Evolución del Resultado Operativo, Inversión Pública y Resultado Fiscal de la Administración Central
(En porcentaje del PIB año base 2014)



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

¹ La Ley N° 5.098/2013 “De Responsabilidad Fiscal” en su Artículo 7º, inc. 1, establece que el déficit de la Administración Central no será mayor al 1,5% del PIB.

En el siguiente cuadro puede observarse la comparación entre los resultados fiscales del 2016 y del 2017, en cifras nominales y como porcentaje del PIB. Se destaca la mejora del balance operativo neto que se incrementó en 29% con relación al 2016 y el incremento de la inversión de 18,6%.

Cuadro Nº 1.1.1

Administración Central - Resultado Fiscal 2016 – 2017

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2016	% PIB	2017	% PIB	Diferencia	% Variación
	(1)		(2)		(2) - (1)	(2) / (1)
Balance Operativo Neto	2.288	1,1%	2.951	1,3%	663	29,0%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	4.503	2,2%	5.339	2,4%	836	18,6%
Préstamo/Endeudamiento Neto	-2.215	-1,1%	-2.388	-1,1%	-173	7,8%

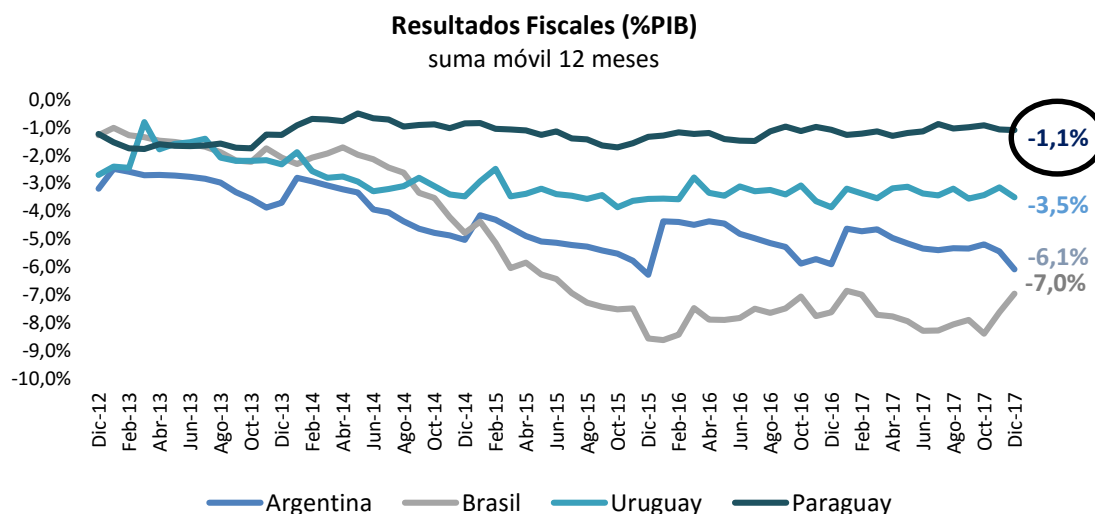
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En este contexto, Paraguay se destaca en la región por el manejo responsable de sus finanzas públicas, manteniendo el déficit fiscal más bajo y sostenible entre los países de la región. En el 2017, Paraguay registró un déficit fiscal de -1,1% en términos del PIB, Brasil -7,0%, Argentina -6,1%, y Uruguay -3,5%.

Gráfico Nº 1.1.2

Resultados fiscales de los países de la Región

(Suma móvil de 12 meses y en porcentaje del PIB)



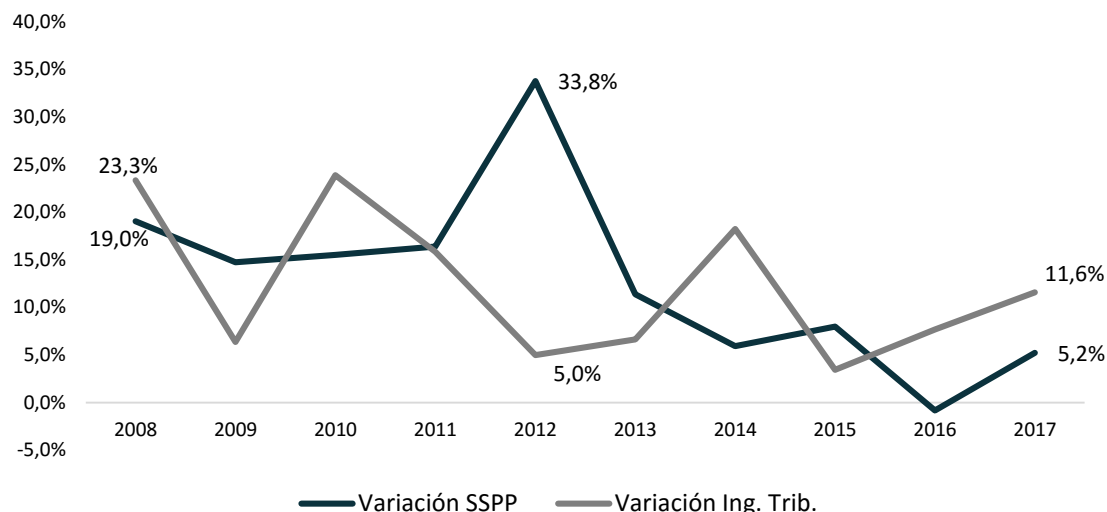
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE), en base a datos oficiales reportados por los Ministerios de Hacienda y Finanzas de los países del MERCOSUR.

Considerando la estructura de las cuentas fiscales del Paraguay, se destaca que el principal rubro de ingresos es el ingreso tributario, y el principal rubro de gastos corresponde a los servicios personales. Se observa que, en la evolución de ambas variables, los ingresos tributarios vienen creciendo por encima del gasto en servicios personales. En 2017, los ingresos tributarios crecieron 11,6% con respecto al año anterior, en tanto que el gasto en servicios personales del sector público financiado con Recursos del Tesoro (FF10) creció 5,2% en igual periodo de comparación.

La clave para las mejoras en la estructura del gasto público fue la contención del gasto salarial. En este sentido, es importante resaltar que el gasto en salarios creció por debajo del 10% entre los años 2014 y 2017, y en el 2016 el gasto salarial tuvo una disminución del 0,9%.

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).

La relación entre el gasto salarial del sector público y los ingresos tributarios se redujo al 69% en 2017, por debajo del 74% registrado en 2016. Es decir, por cada G. 100 de ingresos tributarios en el 2017, se destinaron G. 69 a salarios del sector público, de los cuales el 54% corresponde al pago de salarios para los sectores de salud (G. 12) y educación (G. 25).

Gráfico N° 1.1.4

Sector Público – Servicios Personales (SSPP) e Ingresos Tributarios
Distribución por Entidades, en guaraníes.



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

Otras Entidades incluye a Contraloría, Defensoría, Com. Tortura, Gobernaciones, Entidades Descentralizadas, y CAH.

1.2 Ingresos de la Administración Central 2017

Los ingresos fiscales alcanzaron G. 31.095 mil millones en el año 2017, lo que representó el 14,2% del PIB. En términos nominales los ingresos fiscales tuvieron un crecimiento del 9,4%, mientras que en términos reales creció 4,6%. Del total recaudado, G. 21.730 mil millones corresponden a los Ingresos Tributarios, G. 2.409 mil millones a las Contribuciones Sociales, G. 1.148 mil millones a las Donaciones y G. 5.808 mil millones a Otros Ingresos.

Durante el año 2017, los Ingresos Tributarios y Otros Ingresos registraron incrementos del 11,6% y 3,0% respectivamente en valores nominales, mientras que en términos reales la variación fue del 6,8% y -1,4% respectivamente. Se destaca en términos nominales el incremento registrado en las Contribuciones Sociales del 22,3% explicado fundamentalmente por los mayores aportes realizados como resultado de los incrementos salariales otorgados a ciertos sectores. Por otro lado, las Donaciones disminuyeron en un 15% en el año 2017.

Cuadro Nº 1.2.1

Ingresos Fiscales 2016-2017

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2016	% PIB	2017	% PIB	Diferencia	% Var.
	(1)		(2)		(2) – (1)	(2)/(1)
Ingresos Tributarios	19.477	9,5%	21.730	9,9%	2.254	11,6%
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.412	2,2%	5.047	2,3%	635	14,4%
Impuesto sobre los bienes y servicios	13.058	6,4%	14.104	6,4%	1.046	8,0%
Impuesto sobre el valor agregado	10.459	5,1%	11.180	5,1%	721	6,9%
Impuestos selectivos	2.599	1,3%	2.924	1,3%	326	12,5%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.645	0,8%	2.208	1,0%	563	34,2%
Otros impuestos	362	0,2%	371	0,2%	9	2,6%
Contribuciones Sociales	1.969	1,0%	2.409	1,1%	440	22,3%
Donaciones	1.351	0,7%	1.148	0,5%	(203)	-15,0%
Otros Ingresos	5.639	2,8%	5.808	2,7%	169	3,0%
Ingresos Totales	28.436	13,9%	31.095	14,2%	2.660	9,4%

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

Entre los impuestos que aportan al total de Ingresos Tributarios, el Impuesto sobre el Ingreso, las Utilidades y las Ganancias de Capital presentó un importante desenvolvimiento con un 14,4% de incremento en el año 2017 reflejando la dinámica presentada en ese año por los sectores industriales, comerciales y de servicios. Si se analizan los impuestos que componen esta categoría se puede observar el gran desempeño presentado por cada uno de ellos en términos de recaudación considerando que el Tributo Único Maquila se incrementó en más del 60,0%, el Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal (IRPF) en más del 40,0%, mientras que en el caso del Impuesto a la Renta Agropecuaria

(IRAGRO) y el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente (IRPC) el incremento registrado se ubicó por encima del 20,0%.

El aumento del Tributo Único Maquila guarda relación con el aumento de las inversiones bajo este régimen. En el caso del IRAGRO se ha dado un proceso de formalización con mayor número de contribuyentes. Mientras que el aumento de la recaudación del IRPF es resultado del aumento de contribuyentes alcanzados con la baja del mínimo imponible. Asimismo, las actividades de fiscalización de la Subsecretaría de Estado de Tributación han tenido un efecto positivo en la recaudación.

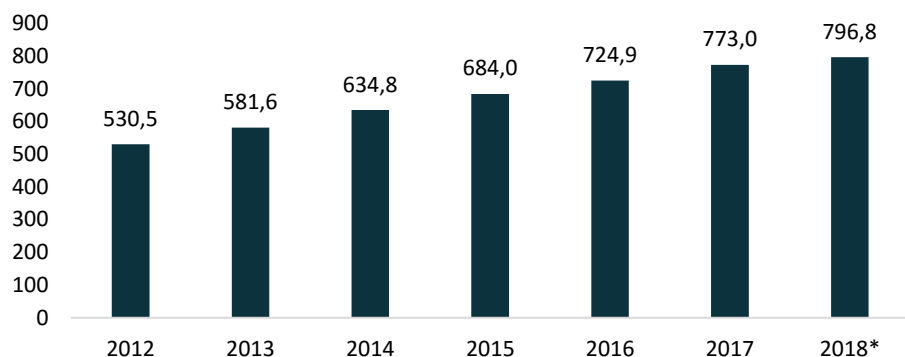
El Impuesto Selectivo al Consumo alcanzó G. 2.924 mil millones representando un incremento del 12,5% con relación al año 2016, dentro del cual el ISC Combustibles aumentó en 12,1% y el ISC Otros en 13,6%. En concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se recaudó G. 721 mil millones más que el año anterior, con un crecimiento del 6,9% y alcanzando G. 11.180 mil millones para el año 2017. Al respecto, se destaca en el año 2017 la evolución del IVA proveniente de las importaciones, el cual registró un importante incremento del 18,4% respondiendo fundamentalmente a la recuperación experimentada por las importaciones luego de la contracción de los años 2015 y 2016. En el caso del IVA interno el incremento observado en su recaudación efectiva para el año 2017 fue de solo el 0,1%, explicado en gran parte por el incremento de los pagos realizados con créditos fiscales. Asimismo, este incremento coyuntural en el dinamismo del IVA de importación puede apreciarse en su participación en el total recaudado, ya que de representar el 37,0% en el año 2016 pasó a representar el 41,0% en el 2017, disminuyendo de esta forma la participación del IVA interno del 63,0% al 59,0% para el mismo año.

Cabe destacar el desempeño demostrado durante el año 2017 por la recaudación proveniente del comercio exterior, el cual cerró ese año con un incremento del 34,2% con relación al año 2016, en el cual se había registrado una caída del 1,6%. Este resultado responde en gran medida a la coyuntura económica internacional caracterizada por una recuperación de la fuerte crisis que sufrieron los países a nivel regional, fundamentalmente los principales socios comerciales del país, lo que permitió un incremento en el volumen de comercio, con unas importaciones que pasaron de USD 9.042 millones durante el año 2016 a USD 11.027 millones para el año 2017, representando un incremento del 22,0% en este concepto.

Por otro lado, un aspecto importante a considerar en el análisis del sistema tributario nacional, es la cantidad de contribuyentes registrados en la administración tributaria, que continúa con una tendencia ascendente. Al cierre del año 2017, se observan 773 mil contribuyentes registrados, lo cual implica un incremento del 6,6% con respecto al año anterior. En lo que va del año 2018, se observa que la base de contribuyentes sigue en aumento y totalizan 796 mil contribuyentes. Los esfuerzos en materia de controles realizados por la Subsecretaría de Estado de Tributación resultan en cierta medida en un mayor grado de formalización de la economía.

Gráfico N° 1.2.1

Evolución de la Cantidad de Contribuyentes
(Acumulada a Diciembre de cada año – En miles de guaraníes)



*Al 30 de junio de 2018.

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

1.3 Gasto de la Administración Central 2017

El Gasto Total de la Administración Central en el año 2017 totalizó G. 28.145 mil millones, lo cual representa un incremento del 7,6% en términos nominales y 5,4% en términos reales con respecto al año 2016. En términos del PIB, el gasto total de la Administración Central representó el 12,9% en el 2017, porcentaje levemente superior a lo registrado en el 2016 que alcanzó el 12,8% del PIB.

Cuadro N° 1.3.1

Gasto Obligado 2016 – 2017.
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

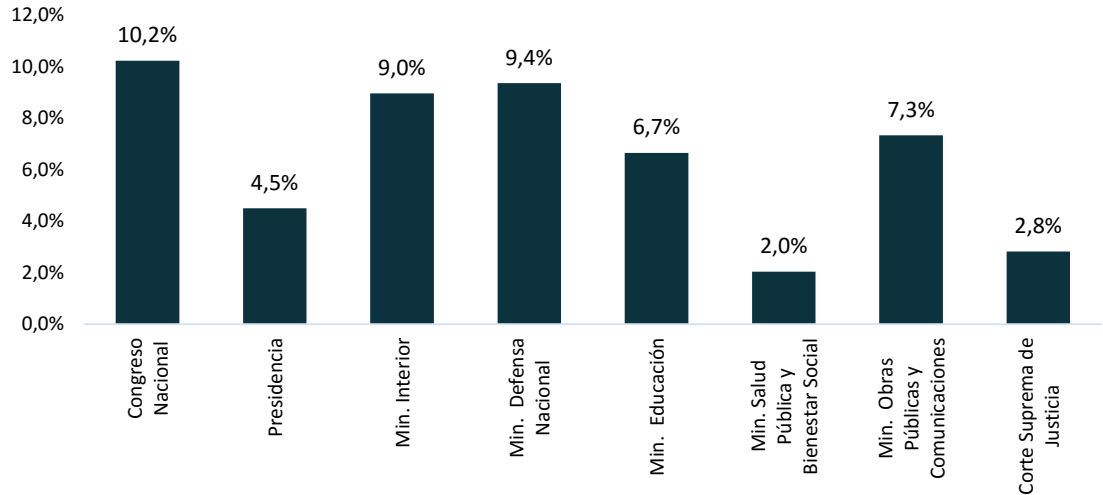
Concepto	2016	% PIB	2017	% PIB	Diferencia	% Variación
	(1)		(2)		(2) - (1)	(2) / (1)
Remuneración a los empleados	13.188	6,5%	13.905	6,4%	717	5,4%
Uso de bienes y servicios	2.442	1,2%	2.553	1,2%	110	4,5%
Intereses	1.151	0,6%	1.276	0,6%	125	10,8%
Donaciones	4.417	2,2%	4.650	2,1%	233	5,3%
Prestaciones Sociales	4.067	2,0%	4.629	2,1%	561	13,8%
Otros Gastos	882	0,4%	1.132	0,5%	250	28,4%
Gasto Total Obligado	26.148	12,8%	28.145	12,9%	1.997	7,6%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	4.503	2,2%	5.339	2,4%	836	18,6%

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

En lo referente a los componentes del gasto, la Remuneración a los Empleados registró un aumento de 5,4% con respecto al año anterior, totalizando una erogación de G. 13.905 mil millones. Este aumento está explicado por el ajuste del salario mínimo a ciertos sectores que están indexados al salario mínimo (fuerzas públicas y sector docente).

Gráfico N° 1.3.1

Remuneración a los Empleados por Entidades (2017 vs 2016)
(% de variación)



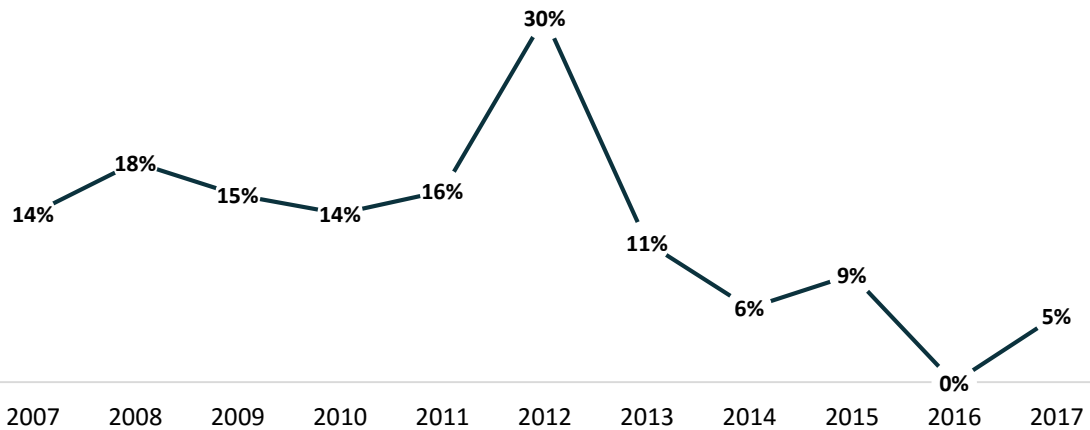
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las entidades que registraron mayores aumentos en el gasto salarial durante el 2017, corresponden al Congreso Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Ministerio de Educación, entre otras.

Una de las claves para la mejora en la estructura del gasto público ha sido la contención del gasto salarial, el cual vino creciendo a una tasa nominal cercana al 5% en los últimos años, la cual está apenas por encima de la tasa de inflación.

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. 2.553 mil millones, equivalente a un aumento del 4,45%. En cuanto al pago de los Intereses, en el 2017 crecieron 10,8%.

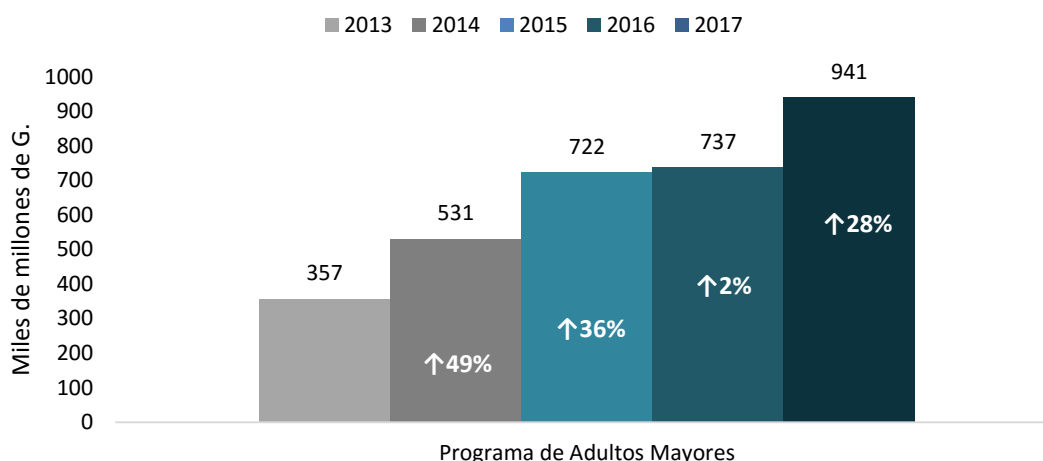
Las Donaciones registraron una ejecución de G. 4.650 mil millones y aumentaron en 5,3% con respecto al año anterior, las mismas consideran las transferencias a niveles de Gobierno sub nacionales y otros, en este caso se destacan las transferencias corrientes a las Municipalidades que aumentaron en 11,2% con respecto a lo registrado el año anterior.

En cuanto a las Prestaciones Sociales, se observa un aumento del 13,8% con respecto al año anterior, totalizando una erogación de G. 4.629 mil millones, este incremento esta explicado por el aumento en los pagos de los programas de pensión contributiva y no contributiva, así como otros programas sociales, en el 2017.

En este sentido, las presentaciones a la seguridad social, las cuales incluyen a las jubilaciones y pensiones a diversos sectores, registraron un incremento del 11,3% con respecto al año anterior. Así también, las presentaciones a la asistencia social registraron un crecimiento de 16,4% con respecto al año anterior, donde se destaca la evolución del Programa de Adultos Mayores, el cual registró un incremento del 28% con respecto al año anterior, beneficiando a más de 184.000 adultos mayores en situación de pobreza.

Gráfico Nº 1.3.3

Prestaciones a la Asistencia Social – Programa de Adultos Mayores
(miles de millones de guaraníes)



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

1.4 Cierre Fiscal 2017 - Gobierno General

El déficit fiscal del Gobierno General en el 2017 totalizó G. 961 mil millones, lo cual representa el 0,4% del PIB. Este resultado es inferior al déficit de la Administración Central y se destaca porque esta medida de resultado del Gobierno General es la utilizada para comparar el resultado fiscal entre los países.

Los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en 2,5% del PIB, lo cual permitió generar un resultado positivo en el ahorro fiscal medido a través del balance operativo neto, el cual totalizó G. 5.430 miles de millones.

El gasto de inversión en términos del PIB representó el 2,9%, totalizando G. 6.391 miles de millones, lo cual refleja un incremento del 16% con respecto al gasto de inversión registrado en el 2016.

Cuadro Nº 1.4.1

Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2017 Vs. 2016

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

Conceptos	Ejecución 2016	% PIB	Ejecución 2017	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	36.570	17,9%	38.605	17,6%
Ingresos tributarios	19.568	9,6%	21.817	10,0%
Contribuciones sociales	7.102	3,5%	8.109	3,7%
Donaciones	1.352	0,7%	331	0,2%
Otros ingresos	8.548	4,2%	8.349	3,8%
GASTO TOTAL OBLIGADO	31.843	15,6%	33.176	15,2%
Remuneración a los empleados	16.324	8,0%	17.099	7,8%
Uso de bienes y servicios	4.015	2,0%	4.241	1,9%
Intereses	1.151	0,6%	1.276	0,6%
Donaciones	1.875	0,9%	841	0,4%
Prestaciones sociales	6.939	3,4%	7.870	3,6%
Otros gastos	1.539	0,8%	1.848	0,8%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	4.727	2,3%	5.430	2,5%
Adquisición neta de activos no financieros	5.492	2,7%	6.391	2,9%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-765	-0,4%	-961	-0,4%

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

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

Luego, se encuentra el subsector de *Seguridad Social* que incluye a las entidades públicas de seguridad social, entre las que se incluyen al IPS 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, se ha optado por no incluir dichos gobiernos locales en las estadísticas fiscales que forman parte de este informe, de manera que la comparación y análisis sea consistente.

Considerando la clasificación del Gobierno General, a continuación, se observa la ejecución presupuestaria correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017.

Cuadro Nº 1.4.2**Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2017 – Por sectores componentes****(En % del PIB)**

Conceptos	Presupuestario	Extra Presupuestario	Seguridad Social	Gobiernos Departamentales	Gobierno General
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	14,2%	1,6%	3,2%	0,5%	17,6%
Ingresos tributarios	9,9%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%
Contribuciones sociales	1,1%	0,0%	2,6%	0,0%	3,7%
Donaciones	0,5%	1,0%	0,0%	0,5%	0,2%
Otros ingresos	2,7%	0,5%	0,6%	0,0%	3,8%
GASTO TOTAL OBLIGADO	12,9%	1,4%	2,5%	0,3%	15,2%
Remuneración a los empleados	6,4%	0,9%	0,5%	0,1%	7,8%
Uso de bienes y servicios	1,2%	0,2%	0,5%	0,0%	1,9%
Intereses	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Donaciones	2,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%
Prestaciones sociales	2,1%	0,0%	1,3%	0,2%	3,6%
Otros gastos	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,8%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1,3%	0,2%	0,8%	0,1%	2,5%
Adquisición neta de activos no financieros	2,4%	0,2%	0,1%	0,1%	2,9%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-1,1%	0,0%	0,6%	0,0%	-0,4%

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

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

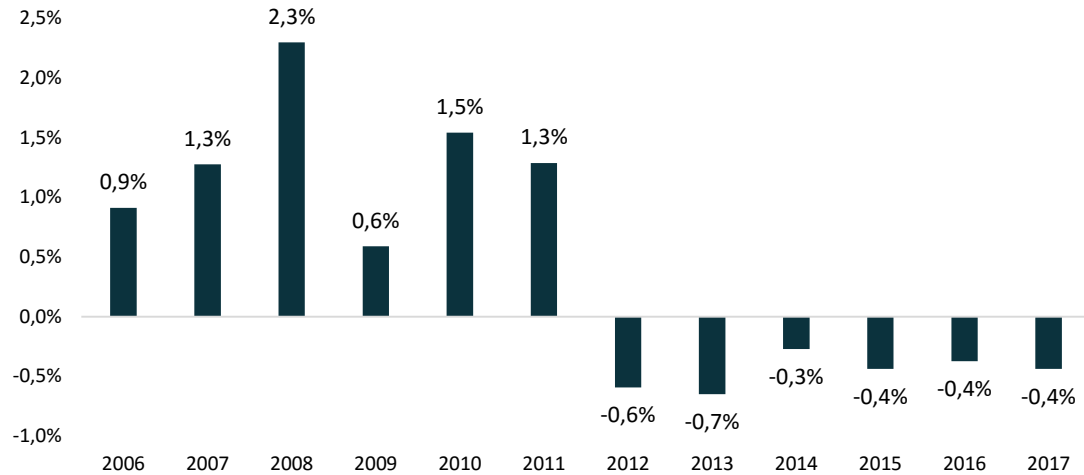
El sector más importante del Gobierno General es el Gobierno Central Presupuestario, el cual cerró el año 2017 con un déficit del orden del 1,1% del PIB. A este resultado hay que sumar los correspondientes a las unidades extrapresupuestarias y los gobiernos departamentales cuyos resultados no son significativos en términos del PIB.

La Seguridad Social registró un resultado fiscal positivo en torno al 0,6% del PIB. Los ingresos recaudados en la seguridad social equivalen al 3,2% del PIB, y sus gastos equivalen al 2,5% 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 en los tres últimos años se mantuvo el déficit fiscal en torno al 0,4% 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 2017 – Sector Público

El Sector Público Consolidado en el año 2017 registró un superávit del 0,1% en términos del producto interno bruto, totalizando G. 212 mil millones. Los ingresos totales fueron superiores al gasto total obligado en 3,8% del PIB, lo cual permitió generar un resultado positivo en el ahorro fiscal medido a través del balance operativo neto, el cual totalizó G. 8.244 miles de millones.

El gasto de inversión del Sector Público totalizó G. 8.032 miles de millones y en términos del PIB representó el 3,7%, lo cual refleja un incremento del 19% con respecto al gasto de inversión registrado en el 2016.

El Gobierno General cerró con déficit de 0,4% del PIB y el sector de Empresas Públicas registró un déficit de 0,05% del PIB, la combinación de ambos sectores determinó que el Sector Público no Financiero cerrara el ejercicio fiscal 2017 con déficit de 0,5% del PIB.

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

Cuadro N° 1.5.1**Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2017 – Por sectores componentes****(En % del PIB)**

Conceptos	Gobierno General	Empresas Públicas	Sector Público no Financiero	Entidades Financieras Oficiales	Sector Público
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	17,6%	4,1%	21,7%	0,9%	22,4%
Ingresos tributarios	10,0%	0,0%	10,0%	0,0%	10,0%
Contribuciones sociales	3,7%	0,0%	3,7%	0,0%	3,7%
Donaciones	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	-0,1%
Otros ingresos	3,8%	4,1%	7,9%	0,7%	8,8%
GASTO TOTAL OBLIGADO	15,2%	3,4%	18,5%	0,3%	18,6%
Remuneración a los empleados	7,8%	0,4%	8,2%	0,1%	8,4%
Uso de bienes y servicios	1,9%	2,6%	4,5%	0,1%	4,6%
Intereses	0,6%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%
Donaciones	0,4%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Prestaciones sociales	3,6%	0,1%	3,7%	0,0%	3,7%
Otros gastos	0,8%	0,2%	1,1%	0,0%	1,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2,5%	0,7%	3,2%	0,6%	3,8%
Adquisición neta de activos no financieros	2,9%	0,7%	3,7%	0,0%	3,7%
Préstamo neto / endeudamiento neto	-0,4%	0,0%	-0,5%	0,6%	0,1%

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. Comparando el desempeño del Sector Público en el año 2017 con respecto al año 2016, se puede observar lo siguiente:

Cuadro Nº 1.5.2**Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2017 Vs. 2016****(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)**

Conceptos	Ejecución 2016	Como % del PIB	Ejecución 2017	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	45.738	22,4%	49.003	22,4%
Ingresos tributarios	19.568	9,6%	21.815	10,0%
Contribuciones sociales	7.102	3,5%	8.109	3,7%
Donaciones	400	0,2%	-138	-0,1%
Otros ingresos	18.668	9,1%	19.216	8,8%
GASTO TOTAL OBLIGADO	37.568	18,4%	40.759	18,6%
Remuneración a los empleados	17.505	8,6%	18.350	8,4%
Uso de bienes y servicios	8.615	4,2%	10.071	4,6%
Intereses	1.485	0,7%	1.681	0,8%
Donaciones	798	0,4%	64	0,0%
Prestaciones sociales	7.218	3,5%	8.197	3,7%
Otros gastos	1.946	1,0%	2.396	1,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	8.170	4,0%	8.244	3,8%
Adquisición neta de activos no financieros	6.745	3,3%	8.032	3,7%
Préstamo neto / endeudamiento neto	1.425	0,7%	212	0,1%

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

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

Mantener un resultado fiscal superavitario a nivel del sector público consolidado es muy importante para tener seguridad sobre la sostenibilidad de la deuda y las finanzas públicas. En este sentido, se observa que excluyendo el año 2013, se han mantenido resultados fiscales positivos, lo cual denota el compromiso del país en el manejo responsable de las finanzas públicas.

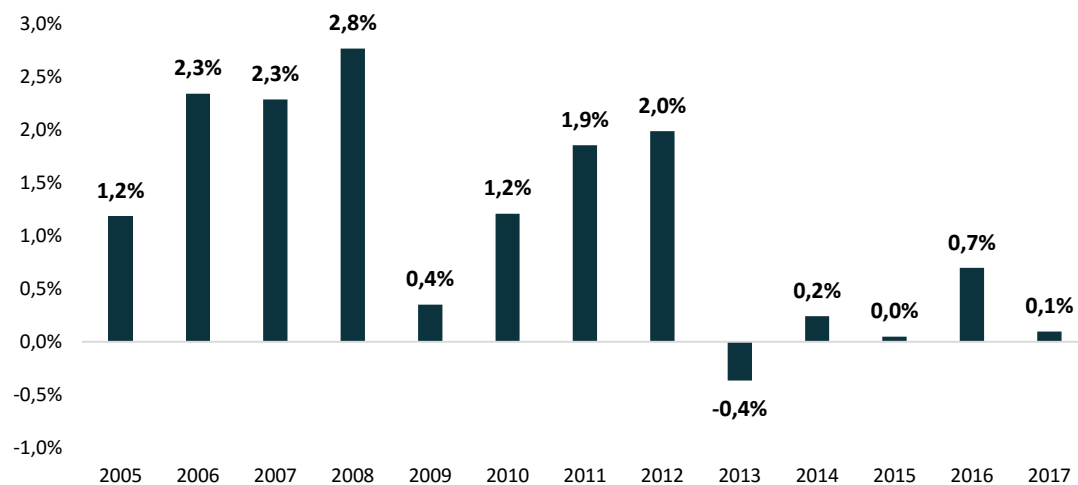
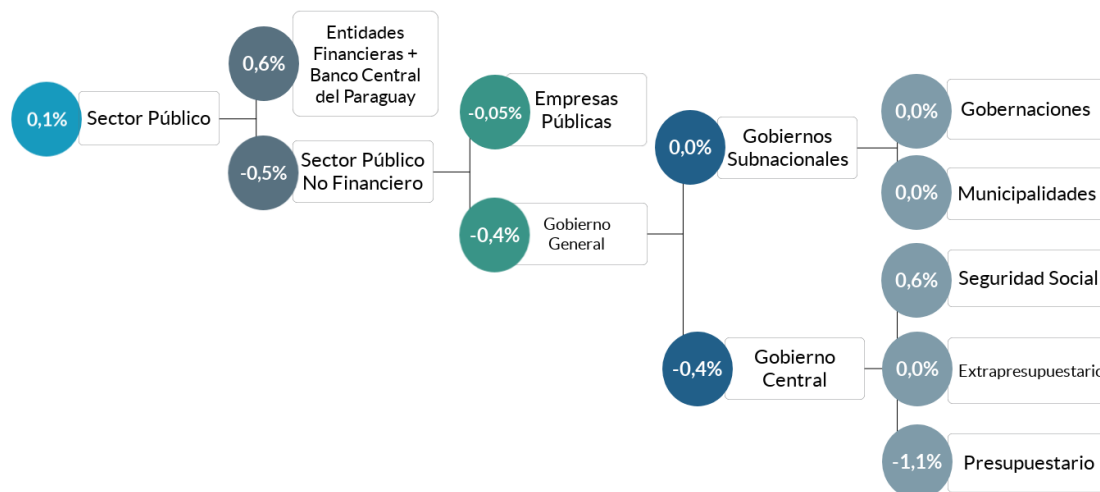
Gráfico Nº 1.5.1**Evolución del Resultado Fiscal del Sector Público****(En % del PIB)****Fuente:** Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Gráfico N° 1.5.2

Resultado Fiscal del Sector Público 2017, 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 año 2015, el gasto corriente primario creció 5% con respecto al año anterior, explicado por el aumento del 7,9% en el gasto salarial del sector público. Aun así, el gasto corriente primario se encuentra por debajo de la regla fiscal de ese año que alcanzó el 7,1%, calculado en base a la tasa de inflación interanual del 3,1% registrada en ese año y la suma del 4% establecida en la LRF.

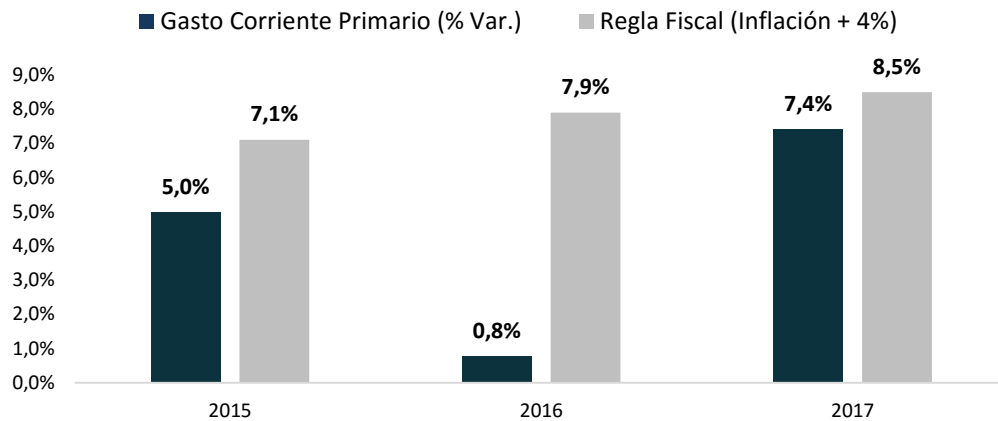
Por otra parte, en el año 2016 se observa un leve crecimiento del gasto corriente primario del 0,8%, el cual denota la contención del gasto salarial que decreció en 0,4% respecto al año anterior. La tasa de inflación interanual para ese año fue del 3,9% y sumado al 4% establecido en la LRF, se observa que el gasto corriente primario está por debajo de la regla fiscal para ese año que fue del 7,9%.

Por último, se observa que en el 2017 se cumplió con la regla fiscal del gasto corriente primario, el cual tuvo un incremento nominal del 7,4% con respecto al año anterior, explicado principalmente por el crecimiento del gasto salarial del sector público en torno al 4,8%, debido al ajuste del salario mínimo a ciertos sectores que están indexados al salario mínimo (fuerzas públicas y sector docente). Considerando la tasa de inflación interanual para dicho año que fue del 4,5% y sumado al 4% establecido en la LRF se obtiene un techo de crecimiento nominal de 8,5%, superior a la tasa de crecimiento nominal observada de 7,4% para el gasto corriente primario.

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

Gráfico N° 1.5.3

Evolución del Gasto Corriente Primario del Sector Público y la regla fiscal
(En % del variación interanual)



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

1.6 Resultado Fiscal Estructural

1.6.1 Política Fiscal y Estabilización Macroeconómica

En el 2013, se aprobó la Ley N° 5098 denominada Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Esta norma tiene como objetivo orientar la gestión hacia un manejo prudente de las cuentas fiscales que garantice la sostenibilidad financiera, así como la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. Específicamente, la LRF establece ciertas reglas fiscales o topes máximos al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal medido como porcentaje del PIB, también establece reglas para el ajuste de los salarios del sector público. El diseño actual de la LRF impide que la deuda pública aumente más allá del límite del déficit permitido.

El Proyecto de Presupuesto 2019 cumple cabalmente con todos los límites o reglas cuantitativas de la LRF. Ahora, si bien el déficit presupuestario se ubica en el límite de la LRF, el déficit efectivo al final del periodo podría terminar siendo algo inferior, como ha sido el caso en los últimos dos ejercicios fiscales. Esto es así porque normalmente se regulan los gastos vía plan financiero de acuerdo a la disponibilidad real de ingresos tributarios y a la capacidad de gestión y ejecución de las entidades.

Más allá del cumplimiento de las reglas o límites de la LRF, estos resultados fiscales presupuestarios y efectivos proyectados no nos permiten visualizar con precisión la postura de la política fiscal en relación al ciclo de la actividad económica. Una postura fiscal expansiva (contractiva) implica un recorte (aumento) de impuestos o aumento (contracción) de gastos que podría atenuar una desaceleración (aceleración) de la economía. Por su parte, los ingresos fiscales que siguen de cerca la evolución del ciclo de actividad, podrían reducirse cuando se enfrenta una desaceleración económica y viceversa.

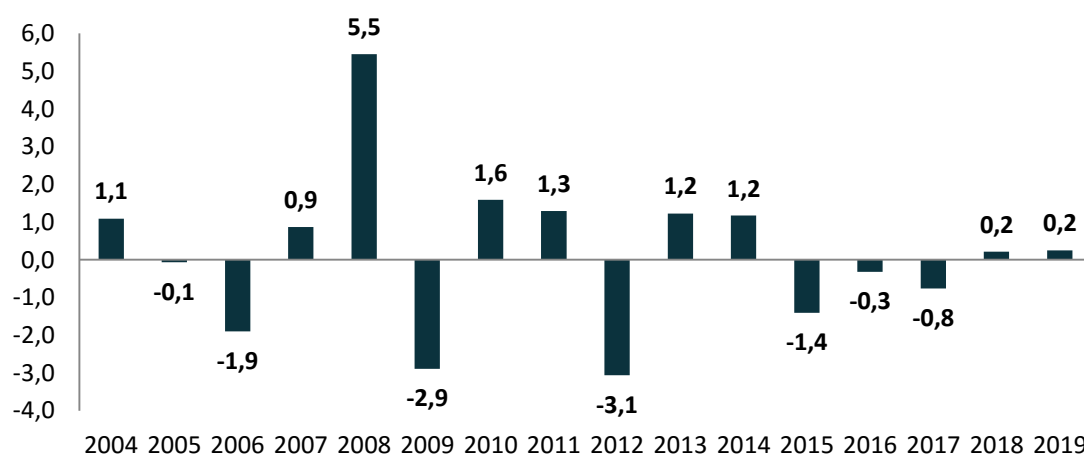
Una manera de evaluar la postura fiscal frente a los ciclos económicos es estimar el Balance o Resultado Fiscal Estructural, que es una medida del déficit fiscal ajustada por el ciclo económico. A continuación, se analiza esta medida ajustada del balance fiscal para Paraguay.

1.6.2 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

En las últimas décadas, la economía paraguaya ha tenido una serie de altibajos con respecto a su nivel de producción de largo plazo o de tendencia. En particular, los años 2006, 2009, 2012 y 2015 la economía enfrentó choques externos tanto en el ámbito financiero internacional como climático que perjudicó la producción de bienes y servicios y llevó a Paraguay a producir por debajo de su nivel de largo plazo (ver Gráfico N° 1.6.2.1). El último evento negativo fue la culminación del súper ciclo de los commodities (etapa de un crecimiento sin precedentes en la cotización de minerales y granos altamente demandados por la industria a nivel mundial) lo que ocasionó una reducción importante del precio de la soja sea en grano o en aceite y harina. Sin embargo, a pesar del deterioro en la cotización de uno de los principales productos de exportación, la economía paraguaya pudo crecer a tasas muy cercanas de su crecimiento potencial (alrededor del 4% anual). En los años 2016 y 2017, la economía estuvo produciendo levemente por debajo de su nivel de tendencia o potencial, entre 0,3% y 0,8%.

Gráfico N° 1.6.2.1

Brecha PIB: PIB Efectivo – PIB de Tendencia
(En puntos porcentuales)



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

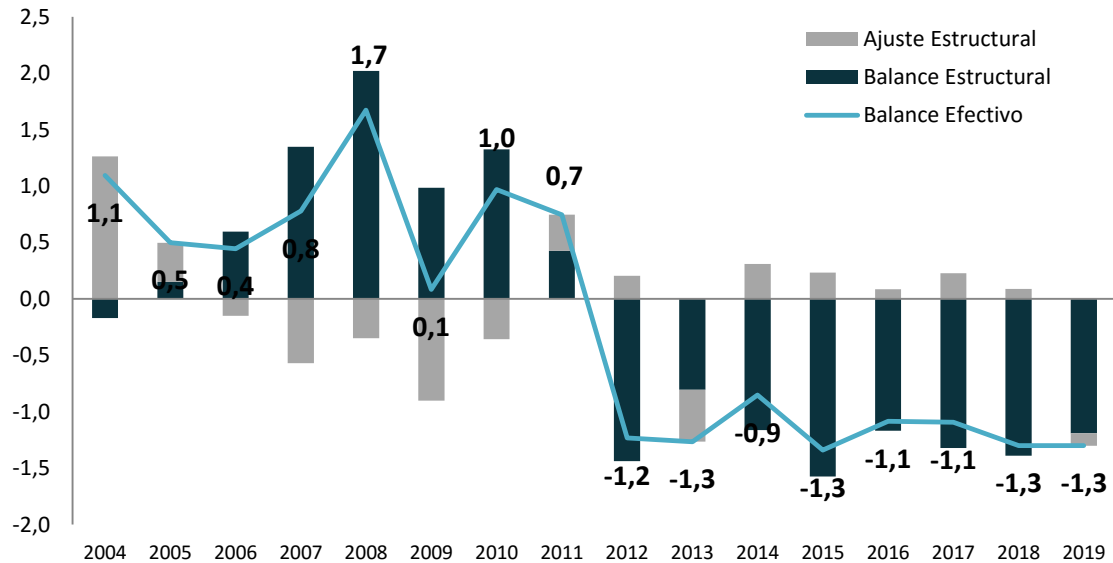
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Todo lo contrario aconteció en los años 2008, 2010, 2011, 2013 y 2014, en esos periodos el PIB fue superior a su nivel de tendencia lo que generó ciclos positivos. Ahora, para el 2018 y el 2019 se espera que la economía se encuentre produciendo ligeramente por encima de su capacidad (0,2%)

Dada esta situación cíclica de la economía, es relevante analizar la postura fiscal, medida por el cambio en el resultado estructural. Conceptualmente, el resultado fiscal estructural debe ser interpretado como aquel déficit o superávit fiscal ejecutado por el gobierno central que toma como ingreso fiscal al monto esperado en el largo plazo y no a la recaudación efectiva, dado que esta última está condicionada a los vaivenes característicos de una economía pequeña, abierta al mundo y expuesta a choques climáticos. La utilidad del resultado fiscal estructural es que permite evaluar si la política fiscal ejecutada y esperada tiene una postura pro-cíclica, contra-cíclica o a-cíclica.

Gráfico N° 1.6.2.2

Resultado Fiscal: Efectivo y Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El periodo 2006-2010 se caracterizó por presentar un resultado o balance estructural positivo, sin embargo, este superávit estructural estuvo muy por encima de una meta razonable de resultado estructural, y aquellos flujos positivos generados por este resultado debieron formar parte de un fondo de estabilización (ver Gráfico N° 1.6.2.2). Sin embargo, al margen de la generación de ahorro público, cabe mencionar que el excesivo superávit en el periodo comentado fue necesario en un contexto de reafirmación de la credibilidad hacia la política fiscal, la cual estuvo abandonada en la década del noventa.

Además, dos hechos importantes se destacan entre el 2011 y el 2017. En primer lugar, la activa política contra-cíclica implementada en el 2012 y en el 2015 (reflejada en el cambio brusco del resultado estructural respecto al año anterior), en el primero mediante un aumento en el gasto salarial y en el segundo a través de un plan agresivo de inversión en infraestructura. Esta postura contra-cíclica logró atenuar la desaceleración económica esperada en esos años.

Entre los años 2016 y 2017, la Administración Central se caracterizó por una estabilidad de su resultado estructural, que, si bien es negativo e igual a 1,2% del PIB, éste coincide con un periodo de desaceleración de la economía, en el cual el PIB de tendencia estaba por encima del PIB efectivo (ver Gráfico N° 1.6.2.2). A pesar del ligero aumento del déficit estructural en los años 2017 y 2018, se espera una ligera reducción del mismo para el ejercicio fiscal 2019 (de acuerdo con la proyección del ingreso y gasto ejecutado para el mencionado año). Dado que la economía en el 2019 estaría creciendo por segundo año consecutivo al mismo ritmo que su tendencia (ver Gráfico N° 1.6.2.2), el impulso fiscal de los años 2017 y 2018 debería ser retirado escalonadamente, y no de forma súbita, para evitar cualquier efecto negativo sobre la demanda agregada.

Intuitivamente, un resultado estructural estable y entorno a un valor de referencia garantiza que la política fiscal no es pro-cíclica y que la misma no afectaría la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cuando el déficit estructural aumenta estamos ante una postura fiscal expansiva y cuando se contrae ante una postura fiscal contractiva. La postura fiscal expansiva podrá ser pro-cíclica cuando dicha situación se da conjuntamente con la expansión o brecha del producto positiva en la economía. Asimismo, la postura fiscal contractiva podrá ser pro-cíclica cuando esa situación se conjuntamente con una brecha del producto negativa.

En general es preferible una política contra cíclica. Entonces, con una perspectiva de brecha de la producción positiva, lo ideal sería mantener una postura fiscal contra cíclica, con un déficit estructural que se reduzca.

Los resultados de la estimación del déficit fiscal estructural muestran que la postura fiscal esperada en el 2019 es acorde con una política fiscal contra-cíclica, lo que obedece a un criterio estrictamente técnico de esta importante herramienta de la política económica.

1.7 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2013 – 2017, la ejecución financiera del presupuesto contó con un crecimiento promedio anual del 9% del Gasto Público y con una participación promedio en el Producto Interno Bruto de alrededor del 35%.

Cuadro N° 1.7.1

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

Gobierno General a/	2013	2014	2015	2016	2017
Administración Central	22.439	26.512	28.937	30.581	33.232
Entidades Descentralizadas	19.248	21.157	22.211	22.333	25.623
Total	41.687	47.669	51.148	52.914	58.855

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. 33,2 billones al cierre del año 2017, equivalente a G. 2,6 billones más que el año anterior. Por su parte, las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2017 ejecutaron G. 25,6 billones, lo cual representa un aumento del 15% con respecto al año anterior.

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

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento del 8,6% en el ejercicio 2017 con respecto al 2016, y los mayores aumentos se pueden observar en Inversión Financiera (20,1%), Inversión Física (19,1%) y Transferencias (14,0%).

Grupo de Gasto	2016	2017	Variación 2017-2016	% 2017-2016
Servicios Personales	13.553	14.326	773	5,7
Servicios no Personales	1.517	1.550	33	2,2
Bienes de Consumo e Insumos	1.441	1.596	154	10,7
Bienes de Cambio	41	33	-8	-20,3
Inversión Física	3.300	3.930	629	19,1
Inversión Financiera	682	819	137	20,1
Servicio de la Deuda Pública	3.198	3.203	5	0,2
Transferencias	6.654	7.588	935	14,0
Otros Gastos	194	188	-7	-3,5
Administración Central s/ Transf. Consol.	30.581	33.232	2.651	8,7
Transferencias Consolidables	2.866	3.079	213	7,4
Total Administración Central	33.447	36.311	2.865	8,6

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

Al comparar el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre los años 2016 y 2017, se constata que hubo un aumento en la ejecución en el Poder Legislativo del 3,9%, Poder Ejecutivo del 8,5% y Poder Judicial del 9,3%, en su mayoría estos aumentos se deben al Grupo de Gastos de “Inversión Física”, como se puede observar en el cuadro más abajo.

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

Nombre de la Entidad	2016	2017	Variación	Variación %
Poder Legislativo	451	468	18	3,9
Congreso Nacional	99	104	5	4,8
Cámara de Senadores	120	132	13	10,5
Cámara de Diputados	232	232	0	0,1
Poder Ejecutivo	30.518	33.125	2.607	8,5
Presidencia de la Republica	1.176	1.300	125	10,6
Vicepresidencia	10	10	0	4,0
Ministerio del Interior	2.124	2.302	178	8,4
Ministerio de Relaciones Exteriores	470	492	22	4,7
Ministerio de Defensa Nacional	1.414	1.493	79	5,6
Ministerio de Hacienda	10.878	11.935	1.057	9,7
Ministerio de Educación y Ciencias	5.941	6.340	400	6,7
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3.952	3.940	-12	-0,3
Ministerio de Justicia	249	299	50	20,1
Ministerio de Agricultura y Ganadería	700	907	207	29,6
Ministerio de Industria y Comercio	124	117	-7	-5,8
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	3.240	3.711	470	14,5
Ministerio de la Mujer	20	33	13	63,5
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	220	246	26	11,6
Poder Judicial	2.355	2.575	220	9,3
Corte Suprema de Justicia	1.130	1.215	84	7,5
Justicia Electoral	406	503	96	23,7
Ministerio Público	549	572	22	4,1
Consejo de la Magistratura	29	29	0	0,4
Jurado de Enjuiciamiento	29	32	3	9,0
Ministerio de Defensa Pública	211	221	10	4,9
Sindicatura General de Quiebras	0	4	4	0,0
Contraloría General de la República	108	125	17	15,5
Contraloría General de la República	108	125	17	15,5
Otros Organismos del Estado	14	17	3	21,1
Defensoría del Pueblo	10	13	3	28,7
Com. Nac. De Prev. Contra la Tortura y otros.	4	4	0	1,5
Total Administración Central	33.447	36.311	2.865	8,6

Incluye Transferencias Consolidables.

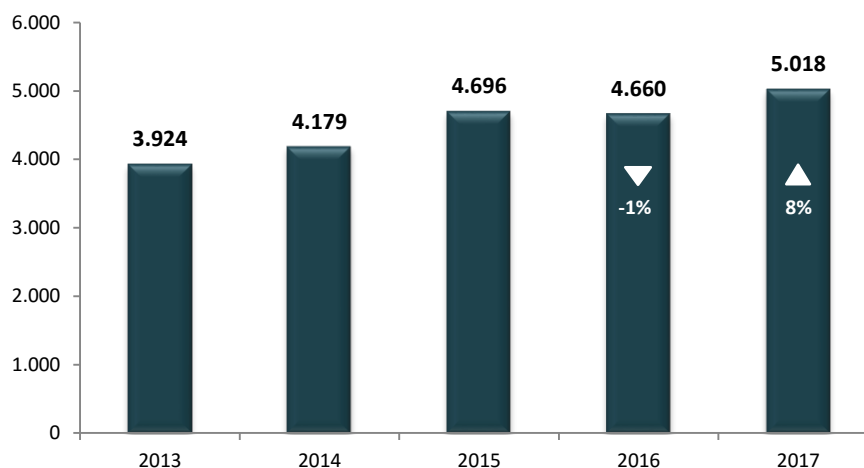
Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto.

Seguidamente se muestra la ejecución histórica por sectores más relevantes hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2017.

Gráfico N° 1.7.1

Ministerio de Educación y Ciencias

Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



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

La ejecución total del año 2017 del Ministerio de Educación y Ciencias, representó un aumento de G. 1,1 billones respecto a la ejecución del Ejercicio Fiscal 2013, lo que equivale a 28% más de ejecución. Así también se observa que en el 2017 aumentó 8% la ejecución respecto al año anterior.

La mayor ejecución en el 2017 corresponde a servicios personales, que en términos absolutos equivale a G. 4,3 billones, destinados para pago de sueldos a docentes, personal administrativo y escalafón docente. Con respecto a los pagos de sueldos, tuvo un aumento del 6,8% en comparación al año 2016 por el aumento salarial del 7,7%, a partir del mes de abril/2017 y del 2,3% a partir del mes de noviembre/2017.

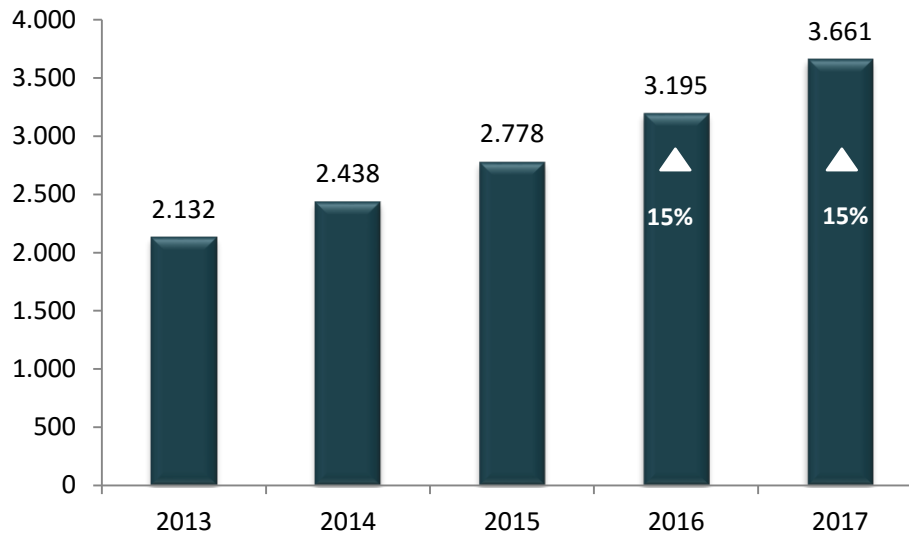
El segundo grupo de mayor ejecución en el Ejercicio Fiscal 2017 fue el de Inversión Física, donde la ejecución alcanzó G. 166 mil millones, que en su mayor parte fue para construcciones a través del Proyecto “AMPLIACIÓN REP. 822 EST. EDUC. ASU 17 DPTOS”.

La mayor parte de los recursos financieros fueron destinados para la **Educación Inicial y Escolar Básica**, a fin de garantizar la inserción con equidad al sistema educativo formal en el ámbito nacional, de niños/niñas y adolescentes de 3 a 15 años, que fueron beneficiados con 1.085.468 canastas básicas de útiles escolares y 27.450 textos y guías didácticas; asimismo, 7.008 instituciones educativas oficiales recibieron el aporte económico para 952.465 alumnos en el marco de la gratuidad escolar, y 75.570 alumnos de la Capital fueron beneficiados con la alimentación escolar.

Gráfico N° 1.7.2

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)



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

La ejecución presupuestaria del MOPC contempla un incremento del 15% en el año 2017 con respecto al año anterior, lo que equivale en términos nominales a G. 466 mil millones. El crecimiento constante de la ejecución se ha dado principalmente por la variación positiva en el Grupo de Gasto “Inversión Física”, que en promedio (2013- 2017) crece un 18% anual, grupo que comprende las construcciones; adquisición de maquinarias, equipos de oficina y computación, activos intangibles; estudios de proyectos de inversión y otros gastos de inversión y reparaciones mayores.

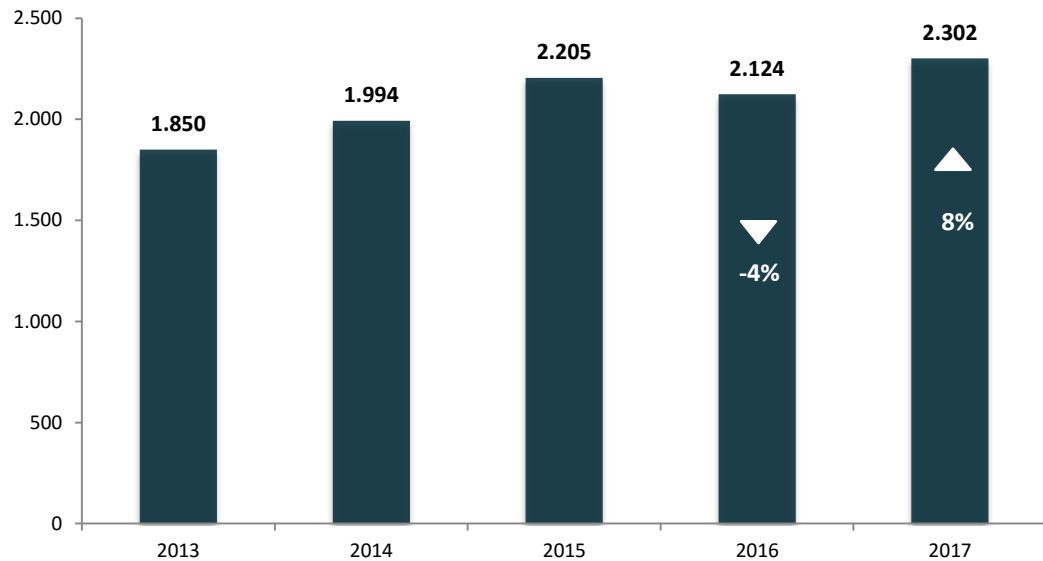
Al cierre del año 2017, el MOPC puso al servicio de la ciudadanía más de 30 obras de gran impacto social y económico para el país. Estas obras, no solo permiten a los pobladores acceder con mayor facilidad a puestos de salud o escuelas; también crea nuevos polos de desarrollo, reduciendo los costos de fletes para el transporte de productos y mercaderías.

Desde mediados del 2013, se construyeron aproximadamente 1.410 km de pavimentación asfáltica nueva, lo que significa un aumento del patrimonio vial existente. Vale decir que estos 1.410 km terminados significan la cuarta parte de lo que se hizo en 40 años. De esta forma el promedio de ejecución fue de 352 km/año, mientras que otros 1.245 km de rutas nuevas se encuentran en ejecución.

Gráfico N° 1.7.3

Ministerio del Interior

Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)

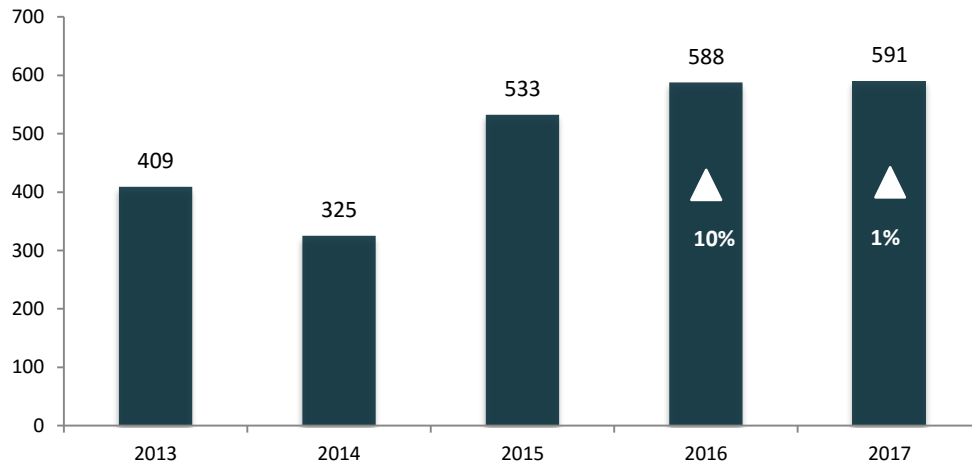


Fuente: SICO (Sistema de Contabilidad) - Dirección General de Presupuesto. No incluye Transferencias Consolidables

La ejecución total del año 2017 del Ministerio del Interior, representó un aumento de G. 452 mil millones respecto a la ejecución total del año 2013, el mismo equivale a un 24% más de ejecución. Así también se puede observar que en el 2017 la ejecución aumentó en un 8% más respecto al año anterior, lo que se da a través de los grupos de gastos Servicios Personales donde el 64,9% fue destinado para pago de sueldo a funcionarios administrativos y fuerzas policiales; el 10,7% para unidad básica alimentaria; el 8,7% para bonificación por exposición al peligro y 2,4% a subsidio anual para adquisición de equipos y vestuarios del personal policial. El segundo grupo de mayor ejecución es el de Servicios No Personales, con una ejecución de G. 99 mil millones.

Parte de los recursos financieros fueron destinados para la formación de 133 oficiales de la policía y 310 suboficiales. Además, 1.690 oficiales y suboficiales fueron capacitados en diferentes áreas de seguridad. Otro aspecto a destacar en el 2017, es la creación del grupo LINCE, conformado por 200 efectivos, con 150 motocicletas disponibles para la cobertura de seguridad en las zonas metropolitana, central y cordillera, como resultado se produjo una disminución en cuanto a los hechos de asaltos.

La ejecución presupuestaria de SENAVITAT tuvo un leve incremento del 1% con respecto al año anterior, lo que corresponde principalmente al grupo de transferencias, cuyo desembolso al año 2017, fue de G. 374 mil millones, atribuido principalmente a las transferencias al Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), recursos que fueron destinados a la entrega de subsidios para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de la vivienda social.

Gráfico N° 1.7.4**Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat****Ejecución Anual (En miles de millones de guaraníes)**

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

El segundo grupo de mayor ejecución es el Inversión Física, el cual ejecutó G. 128 mil millones al cabo del año 2017, recursos que fueron destinados principalmente a construcciones de viviendas en distintos departamentos del país.

Cabe destacar, que en el 2017 un total de 6.714 soluciones habitacionales fueron terminadas, las mismas corresponden a varios programas/proyectos institucionales, constituyéndose el FONAVIS como el programa de mayor cantidad de viviendas entregadas (3.446), le siguen Sembrando Oportunidades (1.921), Che Tapýi (986) y Otros (361).

Cuadro N° 1.7.4**Administración Central – Ejecución por Clasificación Funcional****(En miles de millones de guaraníes)**

Función	2013	2014	2015	2016	2017
Administración Gubernamental	3.576	4.181	3.997	3.832	4.083
Servicios de Seguridad	3.196	3.599	3.925	3.825	4.143
Servicios Sociales	13.999	15.439	17.187	18.165	19.682
Servicios Económicos	2.76	4.376	4.687	4.4	5.172
Servicios de la Deuda	1.406	1.787	2.221	3.198	3.203
Servicios de Regulación y Control	0	0	4	28	28
Total	24.936	29.382	32.022	33.447	36.311

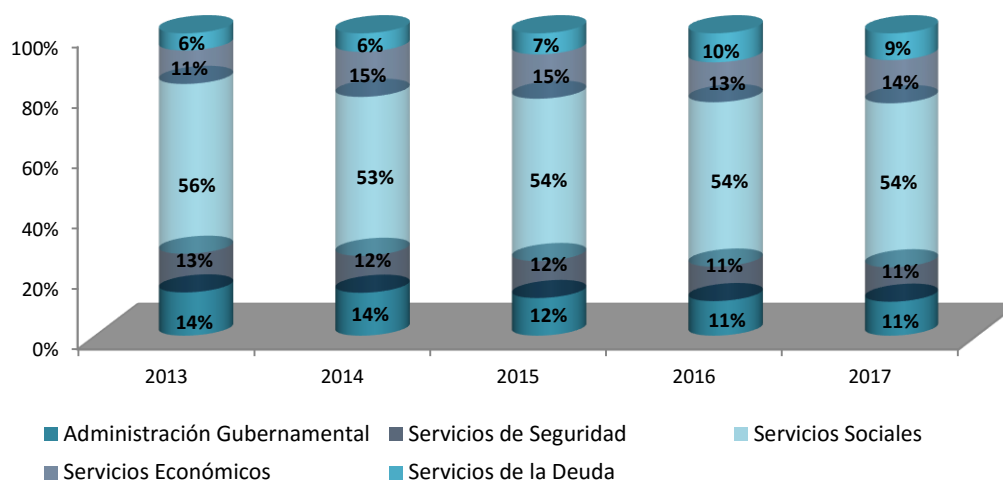
Incluye Transferencias Consolidables

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

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 1.7.4 permite observar que la ejecución en Servicios Sociales llegó a G. 19,6 billones al cierre del año 2017, equivalente a G. 1,5 billones más que el año anterior lo cual representa un crecimiento del 8% y una participación promedio del 54%.

Gráfico N° 1.7.5

**Administración Central-Ejecución por Clasificación Funcional
(En porcentaje)**



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

Asimismo, se puede apreciar que en la ejecución del Ejercicio Fiscal 2017, se priorizó los Servicios Sociales con el 54% con respecto al total del presupuesto ejecutado, seguido de Servicios Económicos (14%), Servicios de Seguridad (11%), Administración Gubernamental (11%) y Servicios de la Deuda(9%).

1.8 Situación de la Deuda del Sector Público

1.8.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal correspondiente al año 2018, el saldo de la deuda pública asciende a USD 7.761,3 millones, lo que representa el 18,6% del Producto Interno Bruto de Paraguay.

Entre el 31 de diciembre de 2017 y el 30 de junio del presente año, el endeudamiento bruto del sector público ha aumentado en un monto de USD 595,3 millones, lo que representa un incremento del *ratio* Deuda Pública/PIB equivalente a 1,4 puntos porcentuales².

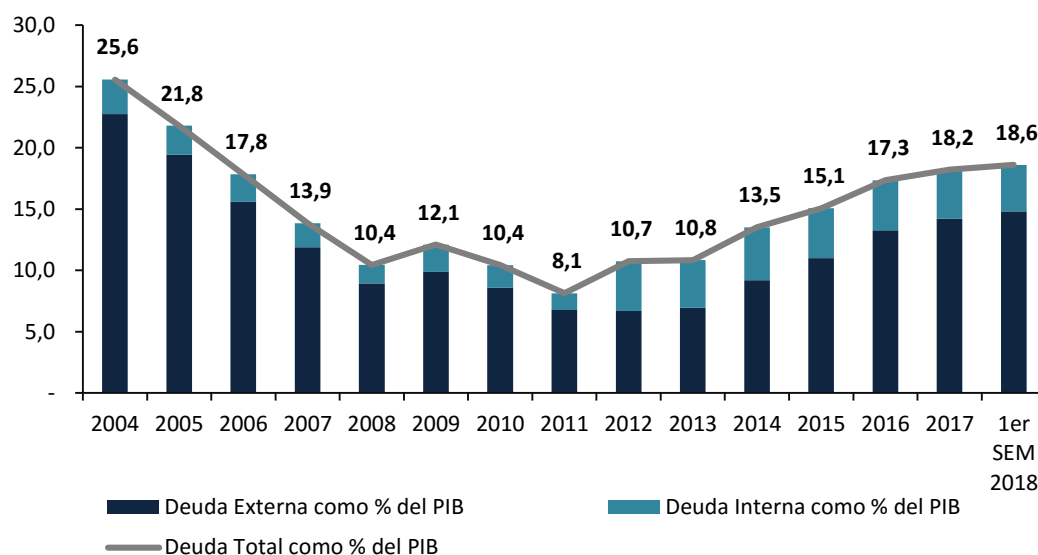
La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en 58,2 millones dólares, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de USD 2.880 millones a finales del año 2017 a 3.410 millones al 30 de junio

² Este aumento tiene fundamentalmente dos fuentes: i) los recursos recibidos en concepto de colocación de bonos y desembolsos de préstamos; ii) los efectos de las variaciones del tipo de cambio que afectan a la deuda interna la cual está compuesta casi en un 100% en moneda local.

de 2018. La deuda interna en guaraníes se ha expandido en el mismo periodo, aumentando en un monto equivalente en dólares de 7,2 millones.

Gráfico 1.8.1.1

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



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

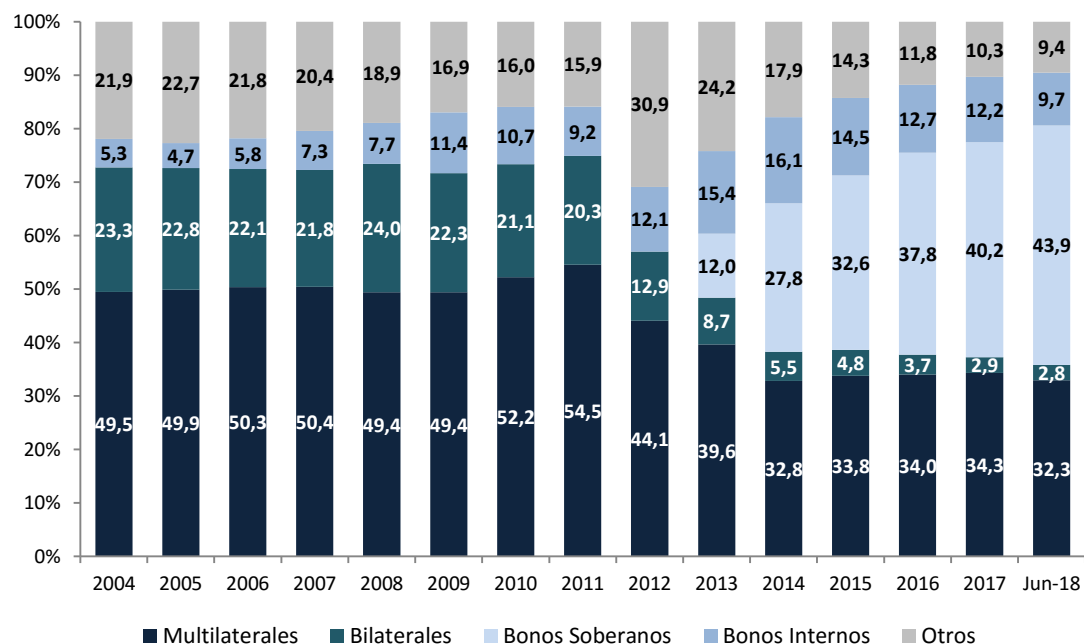
El endeudamiento público de Paraguay estuvo tradicionalmente concentrado en operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA) y por créditos negociados bilateralmente. Con anterioridad al año 2012, los acreedores multilaterales y bilaterales representaban prácticamente las tres cuartas partes de la deuda pública total. Durante los últimos años, se asiste a una continua baja en la proporción de este tipo de acreedores. En 2017, su participación relativa se sitúa en poco más de un tercio del endeudamiento y en lo que va del año 2018 ha seguido la misma tendencia. La diversificación de las fuentes de financiamiento constituye uno de los rasgos más relevantes de la evolución del endeudamiento público ocurrida durante los últimos tiempos.

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

Gráfico 1.8.1.2

Composición de la deuda pública según acreedores 2004 – 1^{er} SEMESTRE 2018

(Como porcentaje de la deuda pública total)



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

En 2013, se concretó la primera emisión internacional de bonos soberanos por USD 500 millones a un plazo de 10 años. En 2014, se realizó una nueva emisión de bonos por USD 1.000 millones, en este caso a 30 años, mientras que en 2015 se concretó una reapertura del bono emitido en 2013 por un monto de USD 280 millones. En el 2016, Paraguay consiguió nuevamente emitir en el mercado internacional por USD 600 millones a un plazo de 10 años. En marzo del 2017, se concretó una emisión internacional por USD 500 millones a un plazo de 10 años. La última emisión realizada en el mercado externo fue en marzo 2018 por valor de USD 530 millones a un plazo de 30 años.

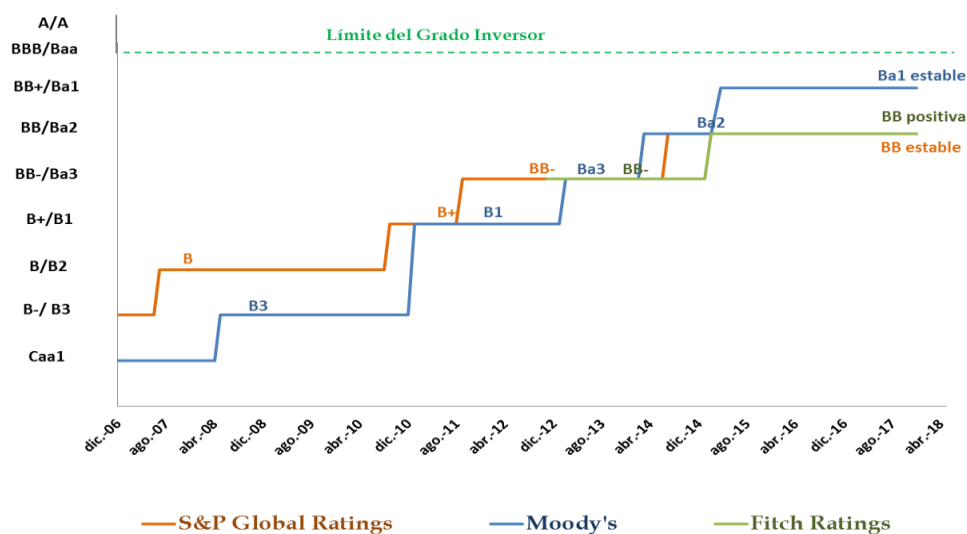
La colocación de Bonos del Tesoro en el mercado internacional ha permitido diversificar las fuentes de financiamiento, bajar la tasa de interés promedio de los Bonos, así como extender los plazos de maduración, estableciendo valores referenciales para instrumentos de deuda del Paraguay en el mundo, lo cual ha ayudado al acceso al financiamiento de las empresas locales. Al mes de junio de 2018, la proporción de Bonos del Tesoro emitidos en los mercados doméstico e internacional, representan el 54,9% del total de la deuda pública de Paraguay.

1.8.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay

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

Gráfico 1.8.2.1

Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



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

En diciembre de 2017, *Fitch* evaluó la situación crediticia de Paraguay, mantuvo la calificación de BB y mejoró la perspectiva pasando de “Estable” a “Positiva”. En junio de 2018, *Standard & Poor's* mantuvo la calificación BB con perspectiva estable, explicado por el crecimiento económico favorable del país, el cual se espera que continúe por lo menos durante los próximos 3 años, la fuerte posición externa, acompañado de un déficit fiscal moderado y la expectativa de continuidad de las políticas económicas clave con la asunción del nuevo gobierno. Además, destacan la posición del país como un acreedor externo neto, gracias a las crecientes Reservas Internacionales y el bajo nivel de deuda, con moderados déficits, que constituyen puntos fuertes de la economía.

Así también, en junio 2018 Moody's mantuvo la calificación al país en Ba1 con perspectiva “estable”, la misma se sustenta en el crecimiento económico sostenido acompañado de una fuerte posición fiscal, limitada vulnerabilidad externa y la diversificación económica en curso. Esta calificación nos mantiene a un paso del grado inversor (investment grade) en la escala de calificaciones de Moody's.

Cuadro 1.8.2.1

Últimas calificaciones de riesgo soberano de Paraguay

PARAGUAY - CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO		
MES	AGENCIA	CAMBIO DE CALIFICACIÓN
feb-14	Moody's	De: Ba3 A: Ba2
jun-14	Standard & Poors	De: BB- A: BB
ene-15	Fitch Rating	De: BB- A: BB
mar-15	Moody's	De: Ba2 a Ba1
ene-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-16	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-16	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-16	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-17	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-17	Moody's	De: Ba1 a Ba1
dic-17	Fitch Rating	De: BB a BB
jun-18	Standard & Poors	De: BB a BB
jun-18	Moody's	De: Ba1 a Ba1

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

1.8.3 Estructura de la Deuda

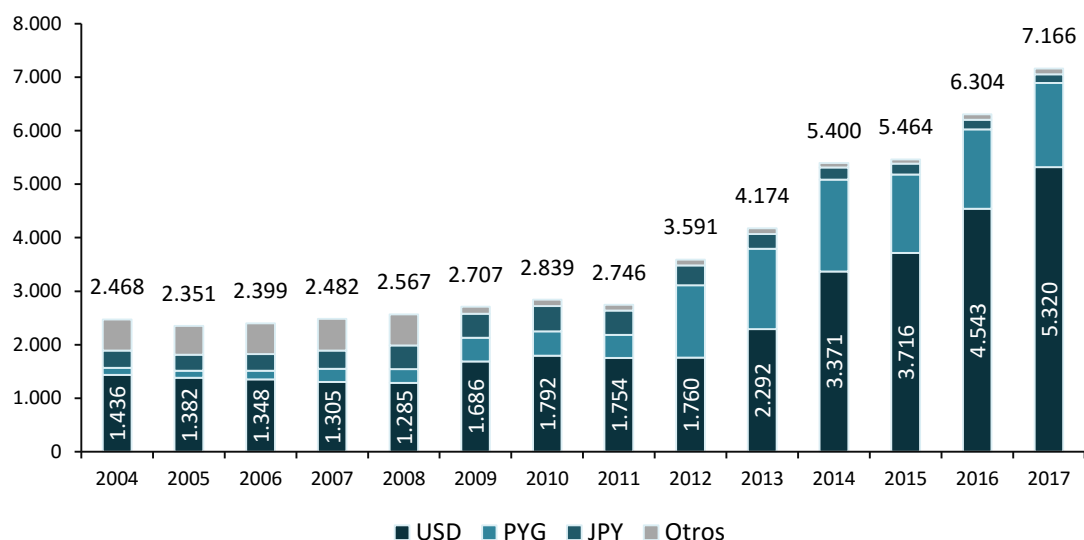
La composición por monedas del endeudamiento de Paraguay presenta una mayor proporción de deuda denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares americanos. A junio de 2018, más de dos tercios (79,6%) del endeudamiento público paraguayo se encontraban denominado en moneda extranjera correspondiendo el 76% a dólares americanos.

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

Gráfico 1.8.3.1

Deuda pública según moneda de denominación 2004 – 1^{er} SEMESTRE 2018

(En millones de dólares)



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

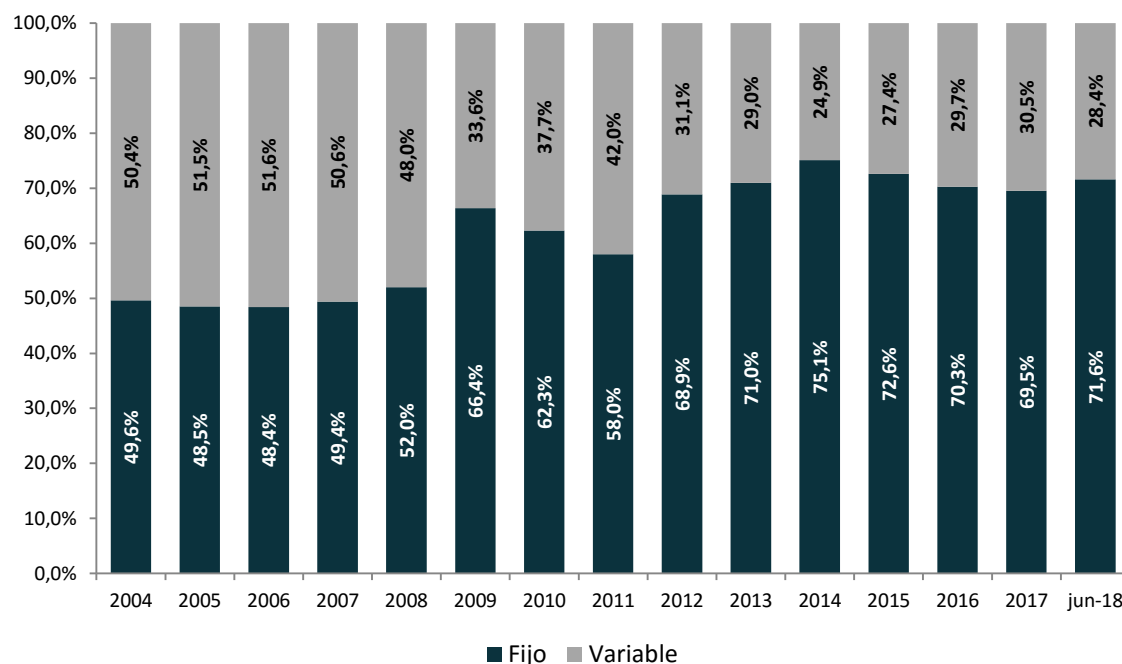
La reducida exposición al “riesgo cambiario” del endeudamiento público es atribuible al bajo nivel del *ratio* Deuda/PIB, a la relativamente baja tasa de interés que paga Paraguay por su endeudamiento público en moneda extranjera y a la estructura de los ingresos del sector público. Esto último debido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

El endeudamiento público de Paraguay no se encuentra expuesto a riesgos relevantes ante eventuales variaciones al alza de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, 71,6% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés se ha reducido en el transcurso de la última década. En 2004, casi la mitad del endeudamiento público correspondía a operaciones de crédito a tasas de interés variables.

Gráfico 1.8.3.2

Deuda pública según tasa de interés 2004 – 1^{er} SEMESTRE 2018

(En porcentaje)



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

El riesgo de refinanciamiento (*roll-over*) de la deuda pública de Paraguay (externa e interna) no ha constituido una vulnerabilidad para la política fiscal ni tampoco para la política de manejo del endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. En los últimos años, el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los USD 284 millones.

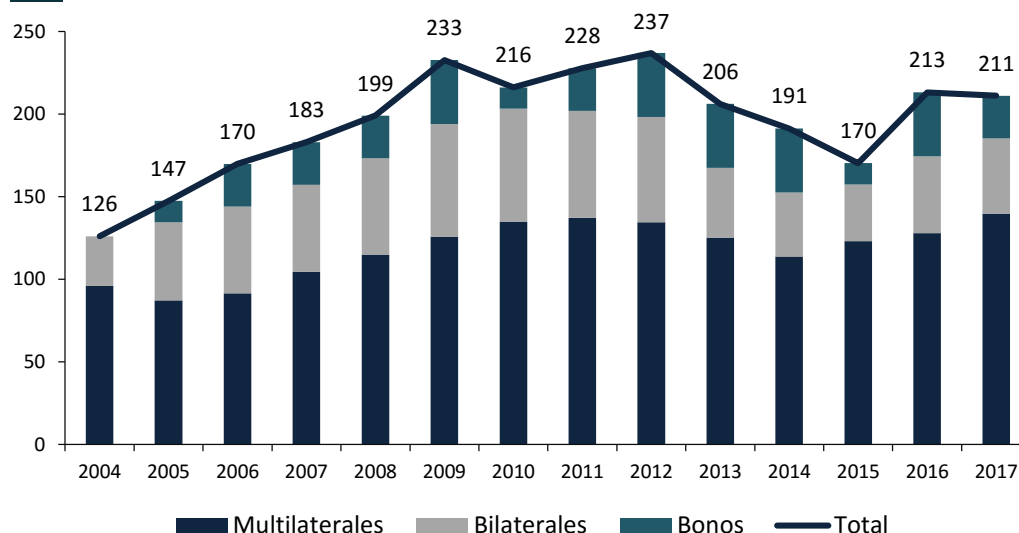
1.8.4 Perfil de Armonización de la Deuda Pública

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

Gráfico 1.8.4.1

Amortizaciones de deuda pública externa 2004 – 2017

(En millones de dólares)



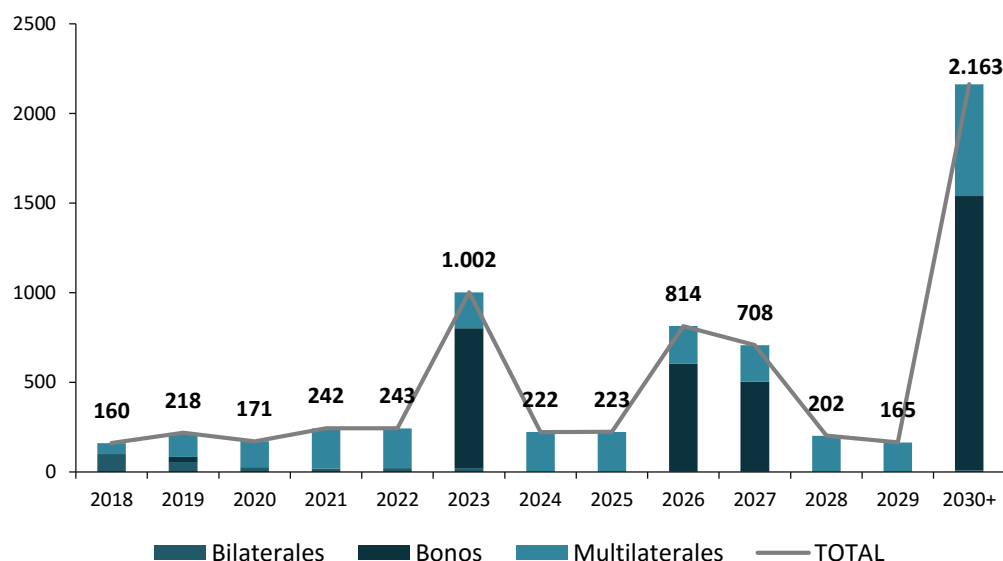
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El riesgo de *roll-over* de la deuda pública externa se mantiene en niveles muy moderados y no representa una amenaza para las finanzas públicas, incluso aunque ocurriera un desmejoramiento de las condiciones financieras internacionales. La deuda pública externa que vence en los próximos seis años no alcanza a representar en ningún año un punto porcentual del PIB. En la actualidad, la duración promedio de la deuda externa de Paraguay es de 11,4 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con vencimientos en 2023, 2026, 2027, 2044 y 2048 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay.

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

Gráfico 1.8.4.2

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

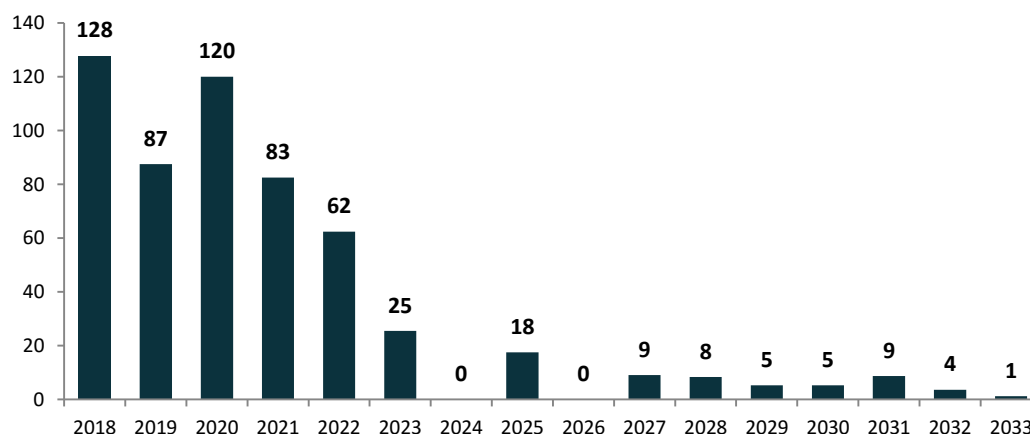


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

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

Gráfico 1.8.4.3

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



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

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

³ La maduración de la Deuda Interna a 1 año, corresponde a los pasivos manejados por la Administración Central.

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

1.8.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

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

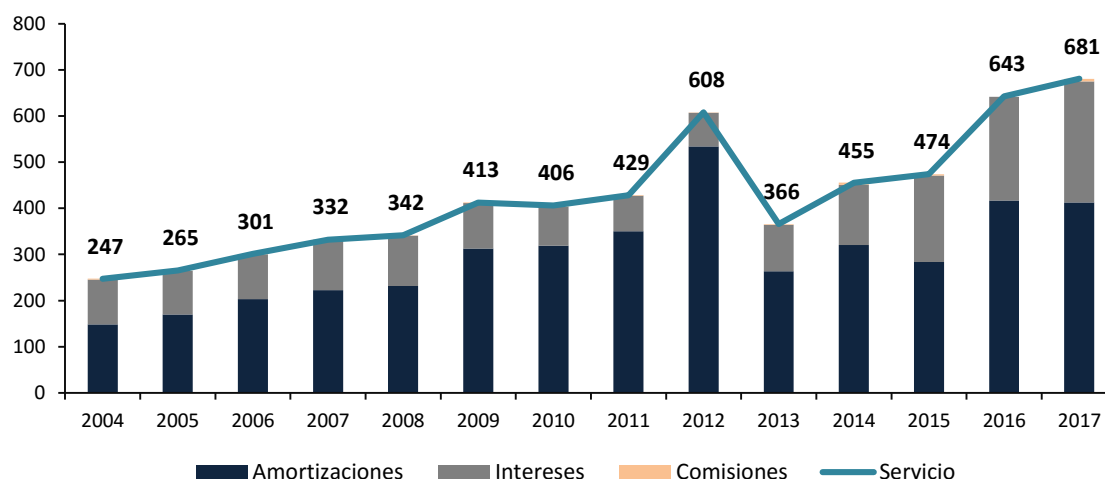
La política de endeudamiento seguida por Paraguay no se ha propuesto generar “holguras de liquidez”. Esto representa un riesgo potencial vinculado con eventuales dificultades para acceder, en condiciones adecuadas, al financiamiento de mercado. Paraguay ha contraído endeudamiento con organismos financieros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

Asimismo, en los años venideros se ve la necesidad de implementar la administración de pasivos como lo han hecho otros países como ser Uruguay, Chile, Panamá y México, con el fin de mejorar y suavizar el perfil de la deuda pública, a través de la extensión de la vida promedio de la deuda, la cual permite no tener acumulación de compromisos en el corto plazo y un aumento de la proporción de deuda a tasa fija conveniente, lo que permite tener previsibilidad sobre los pagos realizar.

1.8.6 Servicio de la Deuda Pública

El monto del servicio de la deuda pública del Paraguay es relativamente bajo en comparación con otros países de la región y con países de similar nivel de desarrollo económico y social. En 2017, la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban apenas el 1,1% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,7% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 1,7% del PIB.

Gráfico 1.8.6.1
Servicio de la deuda pública
(En millones de dólares)

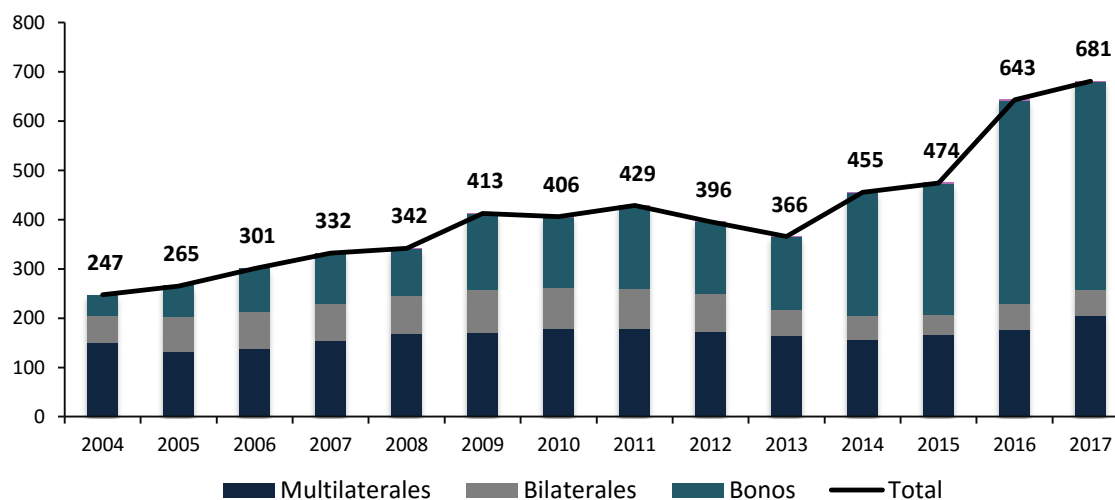


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El bajo peso de los intereses en el servicio de la deuda pública se debe a que la tasa de interés promedio es baja y a que la duración de la deuda es similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. En 2017, los pagos de intereses representaron el 38,6% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central en 2017 representó el 12,2% del total de los ingresos de la Administración Central. La magnitud de este indicador muestra la reducida importancia que tiene el servicio del endeudamiento cuando esta se compara con la capacidad del gobierno para pagar los compromisos de la deuda pública.

Gráfico 1.8.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
(En millones de dólares)



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

1.8.7 Emisión de Bonos Soberano

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

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

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

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

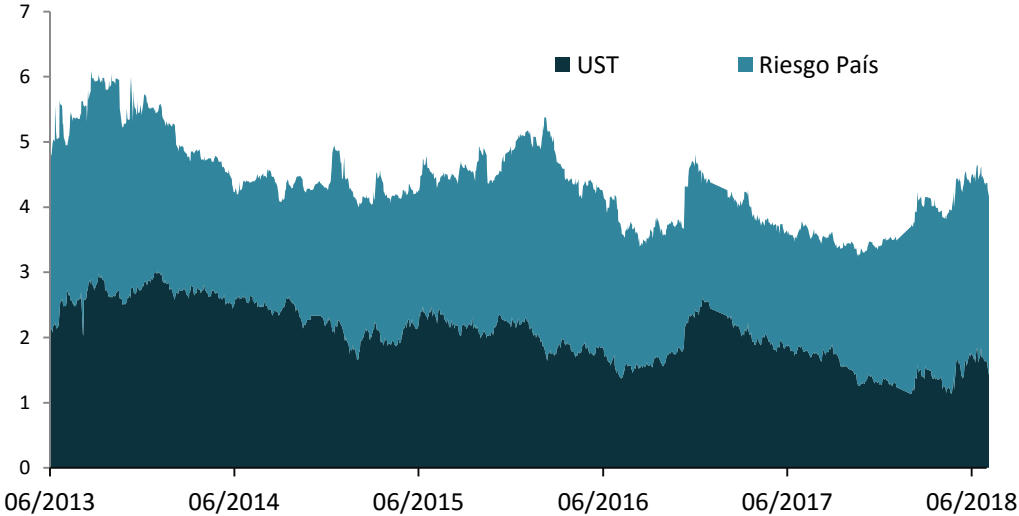
El 31 de marzo de 2016, se realizó la tercera emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016 Ley N° 5.554/16. El monto de la emisión fue de USD 600 millones, el plazo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

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

En marzo del año 2018, se realizó la quinta emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional. La emisión fue autorizada por el Congreso al aprobarse la Ley de Presupuesto General de la Nación para el

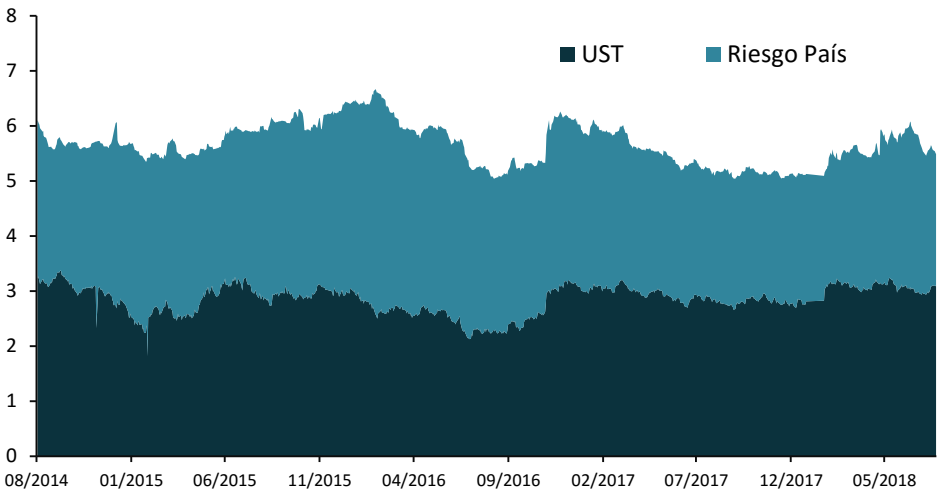
Ejercicio Fiscal 2018, Ley N° 6.026/18. El monto de la emisión fue de USD 530 millones, el plazo de la colocación fue de 30 años a una tasa del 5,6%. Los recursos obtenidos por esta transacción fueron destinados a costear los gastos de infraestructura y de capital y para refinanciar parte de la deuda pendiente de acuerdo a la Ley de Presupuesto.

Gráfico 1.8.7.1
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2023
(En porcentajes)
UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles)



Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.8.7.2
Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2044
(En porcentajes)

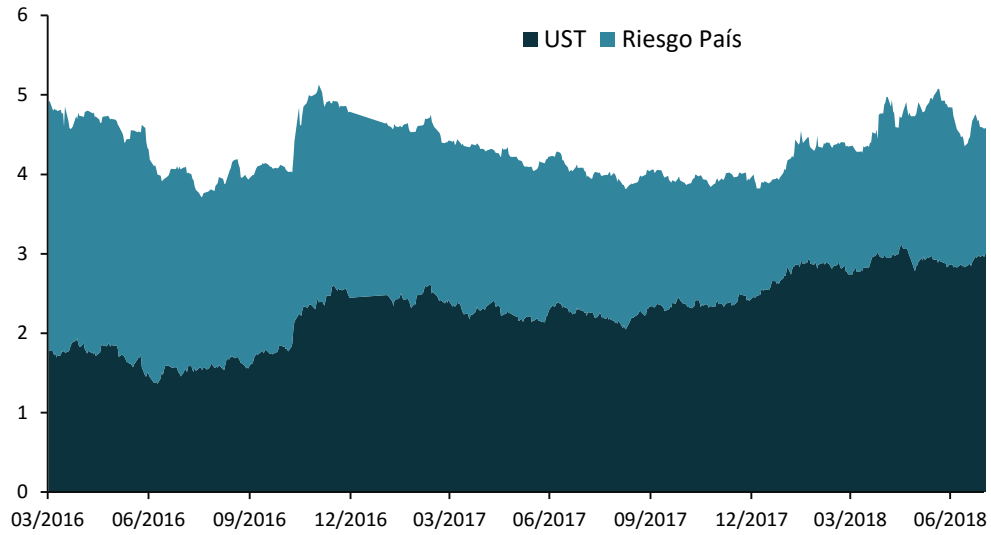


UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.8.7.3

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

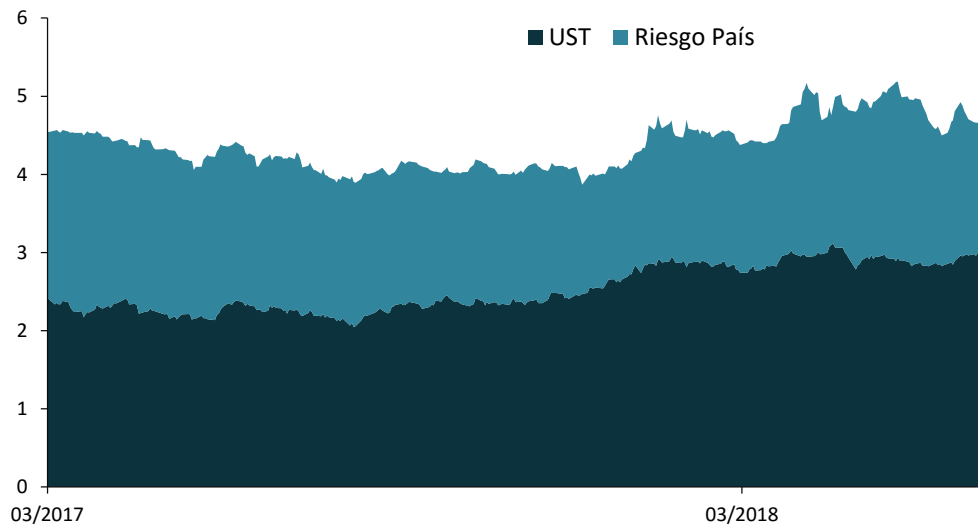


UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles).

Fuente: Bloomberg.

Gráfico 1.8.7.4

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

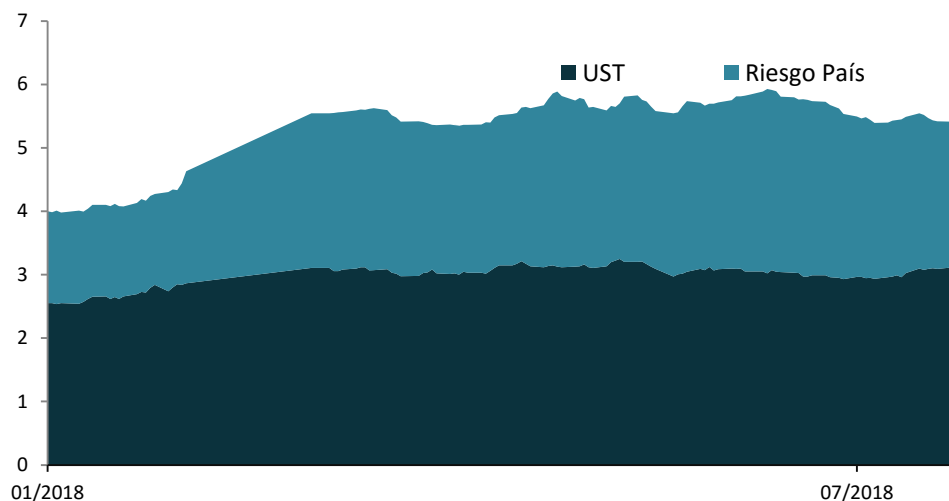


UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.8.7.5

Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2048
(En porcentajes)



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

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 2018, se situaron en 164 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 285 puntos básicos por encima para el emitido en el 2014 a 30 años de plazo, 198 puntos básicos por encima para el bono emitido en el 2016, 211 puntos básicos por encima para el último bono emitido en 2017, y finalmente 274 puntos básicos por encima para el bono emitido a principios de este 2018, lo que podría entenderse como una muestra de la confianza de los inversionistas en el manejo responsable de la política fiscal y financiera de Paraguay.

Desde sus emisiones los Bonos Soberanos han mostrado un buen desempeño en el mercado secundario. Al cierre del primer semestre del año, el rendimiento del Bono 2023 se ha ubicado alrededor del 4,1%, el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 5,8%, el rendimiento del Bono 2026 se ha ubicado en torno al 4,9%, el del Bono 2027 se ubicó en torno al 5%, mientras que el Bono 2048 se sitúa alrededor del 5,7%. En todos los casos, las cotizaciones demuestran un comportamiento estable.

1.9 Situación de la Caja Fiscal del Estado

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

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

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

Cuadro N° 1.9.1

Flujo de ingresos y gastos de la Caja Fiscal. Periodo 2010-2017

(En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias (2)	Déficit/Superávit (1) – (2)	% Del PIB
2010	1.072	1.156	-83	- 0,06%
2011	1.282	1.273	8	0,01%
2012	1.787	1.529	259	0,18%
2013	1.906	1.711	195	0,12%
2014	2.028	1.843	186	0,10%
2015	2.002	2.072	-70	- 0,04%
2016	1.789	2.218	-429	- 0,21%
2017	1.927	2.469	-541	- 0,25%

Observación.: No se incluyen “Otras transferencias” en concepto del 13º haber para todos los programas que se honran con fuente 10. (La Caja Fiscal publica sin este concepto. Con dicho concepto, los pagos por jubilaciones del año 2017 ascienden a G. 2.672 mil millones).

Fuente: Dirección de Estudios Económicos (SSEE) y Dirección de Jubilaciones y Pensiones (SSEAF).

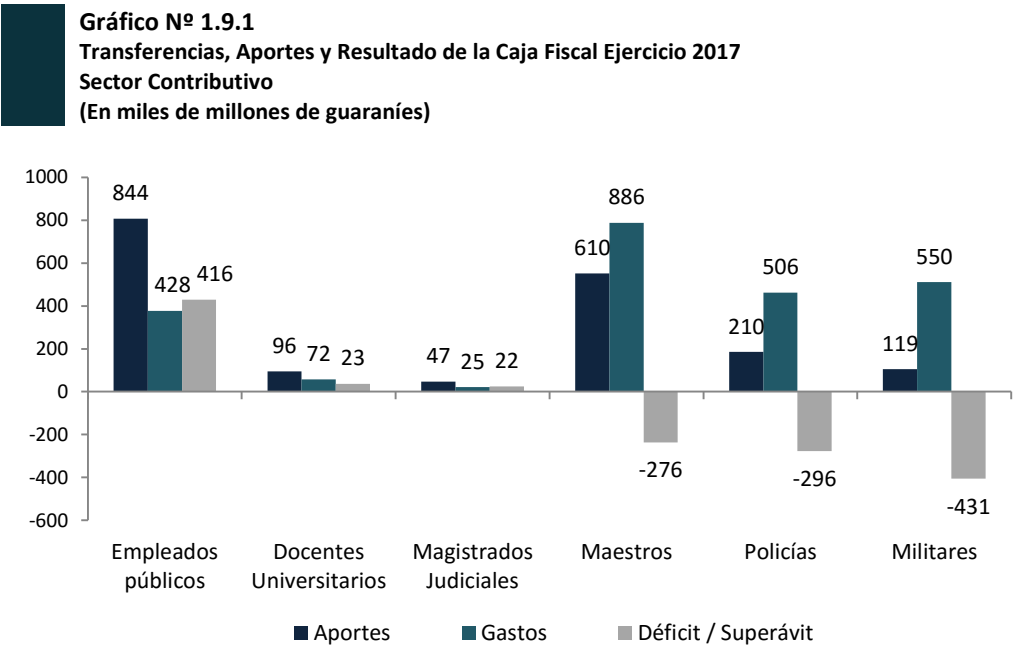
La Caja Fiscal cerró el año 2016 con un déficit de G. 429 mil millones, el cual se agudizó para el año 2017 cerrando con un déficit de G. 542 mil millones. Los ingresos en concepto de aportes totalizaron G. 1.927 mil millones en el 2017, mientras que los desembolsos fueron de G. 2.469 mil millones. Estos ingresos en concepto de contribuciones a la seguridad social, tuvieron un incremento de G. 138 mil millones con relación a lo recaudado en el año 2016 (8%). Mientras que los desembolsos se incrementaron en G. 251 mil millones (10%) con respecto al año pasado, incremento explicado principalmente por el crecimiento de la cantidad de jubilados. Cabe señalar que se reportan los flujos operativos de la Caja, a lo cual se suma una transferencia que el Tesoro Nacional ejecuta en el mes de diciembre para el pago del 13º haber, que en el año 2017 fue por valor de G. 203 mil millones.

Con relación al desempeño individual de los programas que componen la Caja Fiscal, los Programas Contributivos Civiles presentaron un resultado positivo cerrando el año con un superávit de G. 185 mil millones, apoyado principalmente por el desempeño del sector de funcionarios y empleados públicos de la Administración Central. Este sector, es el de mayor superávit, con aportes de G. 844 mil millones que representan el 44% del total de ingresos por aportes a la Caja Fiscal y con un superávit de G. 416 mil millones para el año 2017.

En lo que respecta a los demás sectores que forman parte de los Programas Contributivos, tanto el Magisterio Nacional, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales registraron déficits en el año 2017, para todos los sectores mencionados esos resultados negativos se incrementaron con relación al año anterior.

El sector de las Fuerzas Armadas es el más deficitario, con desembolsos de G. 550 mil millones y aportes que sólo llegaron a los G. 119 mil millones durante el año 2017, dando como resultado un déficit de G. 431 mil millones. Luego se encuentra el sector de las Fuerzas Policiales, con ingresos por valor de G. 210 mil millones y egresos por valor de G. 506 mil millones, con un resultado negativo de G. 296 mil millones. En ambos casos, al tratarse de Programas Contributivos No Civiles y de acuerdo a lo establecido en la ley, los déficits por valor de G. 727 mil millones han sido cubiertos por el Tesoro Nacional.

El sector del Magisterio Nacional fue el que presentó el mayor incremento de su resultado deficitario de un año a otro, ya que el mismo aumentó en un 17%, pasando de G. 236 mil millones en el año 2016 a G. 276 mil millones en el 2017. El déficit de este régimen es cubierto con los superávits de los demás sectores que componen los Programas Contributivos Civiles (Funcionarios Públicos de Administración Central, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios).

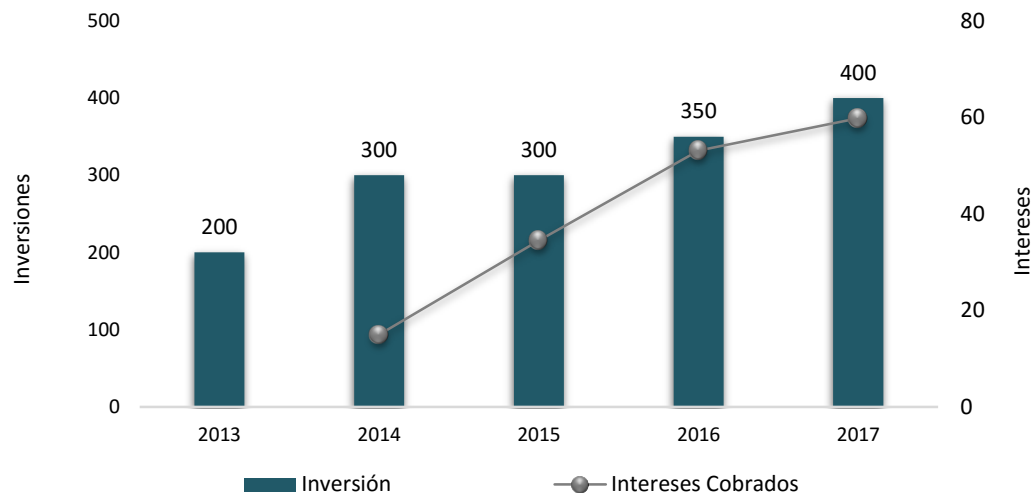


Fuente: Datos de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (SSEAF).

Si se agrupan los resultados de estos tres regímenes deficitarios, el déficit de los mismos asciende a G. 1.003 mil millones, lo que representa un 9% más que en el año 2016, donde el mismo alcanzaba G. 920 mil millones.

Por otro lado, y en relación a los recursos excedentes de los Programas Contributivos Civiles, cabe destacar que desde el año 2013 la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, conforme al marco legal establecido para el efecto, realiza inversiones con el objetivo de acrecentar y fortalecer el fondo para cumplir con los compromisos previsionales. La primera inversión fue realizada en el año 2013. Durante el periodo 2013 - 2017 se han invertido G. 1,55 billones en Bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Gráfico Nº 1.9.2
Colocación de Recursos Excedentes de los Programas Contributivos Civiles
(En miles de millones de guaraníes)



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

El capital invertido en las dos primeras colocaciones (2013, 2014) ha sido recuperado en su totalidad. Desde fines de 2013 y hasta diciembre de 2017, estas inversiones han generado una rentabilidad de G. 162.451 millones.

Adicionalmente, en lo que va del año 2018 se ha realizado una inversión de Gs. 200.000 millones, de un total presupuestado de Gs. 620.000 millones para el presente año y se ha recibido, a julio del corriente, en concepto de rentabilidad un total de G. 41.803 millones por las inversiones realizadas en ejercicios anteriores.

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

Las transferencias para Pensiones No Contributivas en el año 2017, alcanzaron un total de G. 1163.7 mil millones, dentro de los cuales la pensión de adultos mayores tuvo un desembolso de G. 941 mil millones, lo cual representa un monto de G. 154 mil millones superior con respecto al año anterior.

Gráfico Nº 1.9.3**Transferencias al Sector No Contributivo- (Ejercicio 2017)****(En miles de millones de guaraníes)**

CONCEPTO	MONTO DESEMBOLSADO
Adultos Mayores	941
Veteranos	18.2
Herederos de veteranos	192.4
Her. Militares y Policías fallecidos en actos de servicio	5.4
Pensiones gratificables	6.7

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

1.10 Activos Financieros

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

Por otro lado, la cuenta Recaudaciones a Depositar corresponde a los recursos recaudados en las áreas 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 plazo⁴ 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.

⁴ 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.

1.10.1 Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración

Analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo, se encuentra que G. 583 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 18,9% Corte Suprema de Justicia; 13,6% Presidencia de la República, y 10,1% en el Ministerio del Interior, entre las principales entidades que acumulan el 42,6% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 99 millones distribuidos de la siguiente manera, mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 10,8 billones se encuentran distribuidos en un 60,6% en la Tesorería General y 36,6% en el Ministerio de Hacienda entre las principales entidades que acumulan el 97,2% del total.

Cuadro 1.10.1.1

Distribución de Activos Financieros de la Administración Central al 31/05/2018
(En millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	682	0,0
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	99	14,5
Ministerio del Interior	99	100,0
FONDO FIJO	583	85,5
Consejo de la Magistratura	41	7,1
Congreso Nacional	18	3,0
Honorable Cámara de Senadores	17	2,8
Honorable Cámara de Diputados	21	3,6
Presidencia de la República	79	13,6
Vicepresidencia de la República	9	1,6
Ministerio del Interior	59	10,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	23	4,0
Ministerio de la Defensa Pública	11	1,9
Ministerio de Defensa Nacional	31	5,3
Ministerio de Hacienda	15	2,5
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	40	6,9
Ministerio de Industria y Comercio	21	3,6
Ministerio de la Mujer	4	0,7
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	6	1,0
Corte Suprema de Justicia	110	18,9
Tribunal Superior de Justicia Electoral	41	7,0
Ministerio Público	22	3,8
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	0	0,0
Contraloría General de la República	15	2,5

BANCO	10.813.432	71,4
CUENTA CORRIENTE	10.813.432	100,0
Tesoro Nacional	6.548.204	60,6
Congreso Nacional	142	0,0
Honorable Cámara de Senadores	277	0,0
Honorable Cámara de Diputados	33	0,0
Presidencia de la República	98.378	0,9
Vicepresidencia de la República	17	0,0
Ministerio del Interior	5.421	0,1
Ministerio de Relaciones Exteriores	19.022	0,2
Ministerio de la Defensa Nacional	2.222	0,0
Ministerio de la Defensa Pública	126	0,0
Defensoría del Pueblo	0	0,0
Ministerio de Hacienda	3.958.092	36,6
Ministerio de Educación y Ciencias	67.270	0,6
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	10.073	0,1
Ministerio de Justicia	22.275	0,2
Ministerio de Agricultura y Ganadería	6.165	0,1
Ministerio de Industria y Comercio	3.306	0,0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	16.872	0,2
Ministerio de la Mujer	15	0,0
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	465	0,0
Corte Suprema de Justicia	54.044	0,5
Tribunal Superior de Justicia Electoral	244	0,0
Ministerio Público	610	0,0
Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados	19	0,0
Contraloría General de la República	130	0,0
Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	10	0,0
OTROS ACTIVOS	4.328.297	28,6
Tesoro Nacional	3.781.270	87,4
Presidencia de la República	27.101	0,6
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	32.476	0,8
Ministerio de la Defensa Nacional	28.753	0,7
Ministerio del Interior	122.186	2,8
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.733	0,0
Ministerio de Hacienda	182.451	4,2
Ministerio de Educación y Ciencias	20.330	0,5
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	38.828	0,9
Ministerio de Justicia	21.332	0,5

Ministerio de Agricultura y Ganadería	9.169	0,2
Ministerio de Industria y Comercio	14.922	0,3
Ministerio Público	19.512	0,5
Consejo de la Magistratura	4.076	0,1
Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social	24.159	0,6
Contraloría General de la República	0	0,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	15.142.410	100,0

Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.10.2 Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas

En cuanto a los activos financieros en las entidades Descentralizadas se observa que entre las de mayor participación conforme al tipo de activo se encuentran: Crédito Agrícola de Habilitación (53,5%) para la cuenta Recaudaciones a Depositar, BNF (80,0%) para la cuenta de Fondo Fijo, PETROPAR (85,9%) para la Cuenta de Ahorro los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.10.2.1

Distribución de Activos Financieros por Entidades Descentralizadas al 31/05/2018

(En millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	988.697	6,4
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	45.765	4,6
Gobierno Departamento Central	56	0,1
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	1.415	3,1
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	106	0,2
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	262	0,6
Instituto Forestal Nacional	36	0,1
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	136	0,3
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	0	0,0
Instituto de Previsión Social	21	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	218	0,5
Administración Nacional de Navegación y Puertos	672	1,5
Industria Nacional del Cemento	2.226	4,9
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	700	1,5
Crédito Agrícola de Habilitación	24.504	53,5
Petróleos Paraguayos (Petropar)	15.133	33,1
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	22	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	2	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	3	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	60	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	18	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	17	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	39	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	57	0,1

Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	1	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	58	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	4	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	0	0,0
FONDO FIJO	942.932	0
Instituto de Previsión Social	6.500	0,7
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	0	0,0
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	4	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	25	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones Personal Municipal	241	0,0
Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas	0	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	754.438	80,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	179.938	19,1
Gobierno Departamental de Concepción	83	0,0
Gobierno Departamental de Cordillera	15	0,0
Gobierno Departamental de Guairá	4	0,0
Gobierno Departamento Central	44	0,0
Gobierno Departamental de Ñeembucú	0	0,0
Gobierno Departamental de Canindeyú	18	0,0
Gobierno Departamental de Itapúa	33	0,0
Gobierno Departamental de Boquerón	41	0,0
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	3	0,0
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	29	0,0
Fondo Ganadero	28	0,0
Dirección de Beneficiencia y Ayuda Social	23	0,0
Instituto Paraguayo del Indígena	29	0,0
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	6	0,0
Comisión Nacional de Valores	3	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRA)	0	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	40	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	40	0,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1	0,0
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	10	0,0
Dirección Nacional de Aduanas	6	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	7	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	4	0,0
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	7	0,0
Instituto Forestal Nacional	8	0,0
Secretaría del Ambiente (SEAM)	31	0,0
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	22	0,0
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	12	0,0
Dirección Nacional de Correos del Paraguay	1	0,0
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	5	0,0
Comisión Nacional de la Competencia	5	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	0	0,0
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	4	0,0

Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	10	0,0
Administración Nacional de Navegación y Puertos	160	0,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	399	0,0
Petróleos Paraguayos (Petropar)	4	0,0
Industria Nacional del Cemento	99	0,0
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	47	0,0
Crédito Agrícola de Habilitación	13	0,0
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	3	0,0
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	23	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	27	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Trabajo Social	1	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	12	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	20	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	4	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	20	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	38	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	41	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	12	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	33	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	20	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	10	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	15	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	10	0,0
Universidad Nacional de Concepción	36	0,0
Universidad Nacional del Este	21	0,0
Universidad Nacional de Pilar	36	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	42	0,0
Universidad Nacional de Itapúa	29	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	6	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	4	0,0
BANCO	14.433.435	93,6
CAJA DE AHORRO M/EXTRANJERA	868.845	6,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	1.259	0,1
Petróleos Paraguayos (Petropar)	847.975	97,6
Fondo Ganadero	15.622	1,8
Administración Nacional de Navegación y Puertos	3.990	0,5
CAJA DE AHORRO EN GUARANIES	323.694	2,2
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	50.845	15,7
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	79	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	26.439	8,2
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	204	0,1

Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	1.146	0,4
Administración Nacional de Navegación y Puertos	10.798	3,3
Petróleos Paraguayos (Petropar)	234.182	72,3
CUENTA CORRIENTE	12.182.485	84,4
Banco Central del Paraguay	1.407.236	11,6
Gobierno Departamental de San Pedro	11.337	0,1
Gobierno Departamental de Concepción	20.371	0,2
Gobierno Departamental de Cordillera	5.977	0,0
Gobierno Departamental de Guairá	9.835	0,1
Gobierno Departamental de Caaguazú	6.750	0,1
Gobierno Departamental de Caazapá	12.121	0,1
Gobierno Departamental de Itapúa	15.157	0,1
Gobierno Departamental de Misiones	7.470	0,1
Gobierno Departamental de Paraguari	10.649	0,1
Gobierno Departamental de Alto Paraná	7.057	0,1
Gobierno Departamento Central	11.053	0,1
Gobierno Departamental de Ñeembucú	1.257	0,0
Gobierno Departamental de Amambay	7.299	0,1
Gobierno Departamental de Canindeyú	5.989	0,0
Gobierno Departamental de Boquerón	14.558	0,1
Gobierno Departamental de Alto Paraguay	12.791	0,1
Gobierno Departamental Presidente Hayes	48.271	0,4
Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)	12.218	0,1
Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)	64.652	0,5
Dirección de Beneficencia y Ayuda Social	309	0,0
Instituto Paraguayo del Indígena	142	0,0
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDEC)	582	0,0
Comisión Nacional de Valores	714	0,0
Dirección Nacional de Transporte (DINATRA)	40.730	0,3
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	108	0,0
Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP)	10.760	0,1
Dirección Nacional de Aduanas	185.153	1,5
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	77.533	0,6
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	13	0,0
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	2.174	0,0
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	19.929	0,2
Instituto Forestal Nacional	2.870	0,0
Secretaría del Ambiente (SEAM)	2.988	0,0
Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA)	3.570	0,0
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	25.180	0,2
Dirección Nacional de Correos del Paraguay	1.017	0,0
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (DINAPI)	10.992	0,1
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	167.749	1,4
Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO)	133	0,0
Comisión Nacional de la Competencia	92	0,0
Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial	4	0,0
Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	1.662	0,0
Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)	188	0,0

Instituto de Previsión Social	2.975.842	24,4
Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios	382	0,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	67.499	0,6
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal	35.832	0,3
Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional	1	0,0
Comisión Nacional de Prevención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas	10	0,0
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	678.430	5,6
Administración Nacional de Navegación y Puertos	23.053	0,2
Petróleos Paraguayos (Petropar)	1.841	0,0
Industria Nacional del Cemento	30.826	0,3
Crédito Agrícola de Habilitación	147.389	1,2
Fondo Ganadero	1.871	0,0
Banco Nacional de Fomento (BNF)	4.966.583	40,8
Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)	899.243	7,4
Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)	167	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Rectorado	5.490	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Trabajo Social	275	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto Dr. Andrés Barbero	210	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud	3.421	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Colegio Experimental Paraguay - Brasil	1.250	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales	4.399	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Médicas	4.781	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ingeniería	15.735	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Odontología	541	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Económicas	4.580	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Químicas	3.815	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Filosofía	2.536	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Veterinarias	8.232	0,1
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias	4.140	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	5.497	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte	3.360	0,0
Universidad Nacional de Asunción - Facultad Politécnica	9.348	0,1
Universidad Nacional de Concepción	1.850	0,0
Universidad Nacional del Este	10.005	0,1
Universidad Nacional de Pilar	5.067	0,0
Universidad Nacional de Itapúa	1.616	0,0
Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo	4.580	0,0
Universidad Nacional de Caaguazú	4.029	0,0
Universidad Nacional de Canindeyú	2.118	0,0
CUENTA CORRIENTE - DOLARES	143.689	1,0
Fondo Ganadero	17	0,0
Petróleos Paraguayos (Petropar)	135.901	94,6
Administración Nacional de Navegación y Puertos	7.771	5,4

CUENTA A PLAZO FIJO	5.000	0,0
Petróleos Paraguayos (Petropar)	5.000	100,0
CUENTAS COMBINADAS	600.634	4,2
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	292.504	48,7
Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	45.534	7,6
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	72.233	12,0
Dirección Nacional De Aeronáutica Civil (DINAC)	156.560	26,1
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	31.565	5,3
Fondo Ganadero	2.236	0,4
OTROS DEPOSITOS	766	0,0
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	6	0,8
Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)	1	0,2
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)	759	99,0
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA	271.000	1,9
Corto Plazo	10.000	3,7
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	10.000	100,0
Largo Plazo	261.000	96,3
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	3.000	1,1
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines	258.000	98,9
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA - M.E.	22.985	0,2
Corto Plazo	22.985	100,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	22.940	99,8
Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Ande	45	0,2
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA - M.E.	14.337	0,1
Largo Plazo	14.337	100,0
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	14.337	100,0
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.D.)	15.422.132	100,0

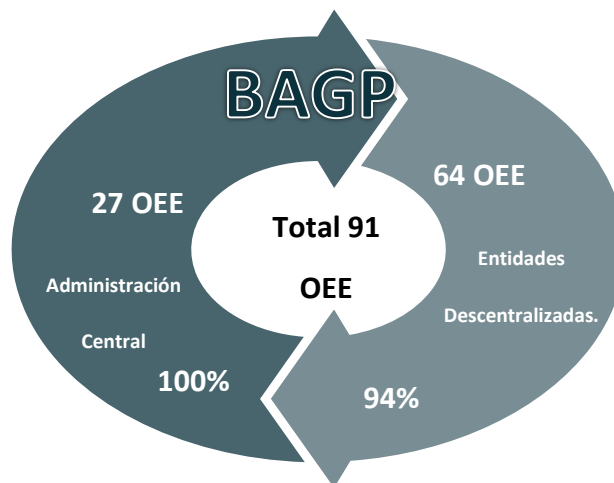
Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública.

1.11 Monitoreo y Seguimiento

La Dirección General de Presupuesto es la encargada de realizar el monitoreo y seguimiento de las metas propuestas por los Organismos y Entidades del Estado, y a través del Balance Anual de Gestión (BAGP), recoge los principales resultados, metas e indicadores de un Ejercicio Fiscal, mostrando la articulación de los planes estratégicos institucionales con el plan de gobierno y sectorial; así como también los desafíos para el futuro.

La presentación del Balance Anual de Gestión Pública (BAGP), en el año 2017 alcanzó el 96% de las entidades públicas (91 entidades de las 95 en total) cumplieron con la elaboración y presentación de las cuales:

- 27 OEE corresponden a la Administración Central (100%), y
- 64 OEE a las Entidades Descentralizadas (94%).



1.12 Evaluación de Programas Públicos

En Paraguay se viene implementando un proceso de reforma de la gestión presupuestaria, con el objeto de mejorar el uso de los fondos públicos para el bienestar de la ciudadanía. En este marco se ha introducido el Presupuesto por Resultados en la Dirección General de Presupuesto que ha fomentado la utilización de uno de sus Instrumentos: la Evaluación de Programas Públicos.

La evaluación es un importante elemento que permite analizar sistemáticamente la información sobre actividades, características y resultados de los programas públicos, buscando instalar una cultura y una práctica de evaluación en la gestión pública, entendiendo que es fundamental reforzar la idea de evaluación y consolidar los sistemas de información, reporte y difusión de resultados.

En ese sentido, su propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo, proporcionando información creíble y útil, enfocada a mejorar la calidad del gasto público.

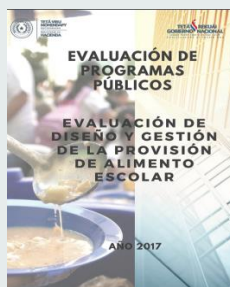
En ese contexto, a partir del año 2017 el Ministerio de Hacienda a través de la aprobación de la Resolución MH N° 187/2017 estableció la “Agenda Anual de Evaluaciones de Programas, Subprogramas y Proyectos Públicos, en el marco del Presupuesto por Resultados”. Esto permitió establecer la coordinación entre todas las instituciones que implementan y realizan este proceso, lo que evitó la duplicación de Programas o Intervenciones públicas a ser Evaluadas en el Ejercicio Fiscal 2017, con el fin de coordinar esfuerzos y recursos (financieros y humanos) entre los OEE.

Se menciona, que, desde los inicios de la implementación de este instrumento hasta la actualidad, fueron gestionadas por la Dirección General de Presupuesto un total de 38 evaluaciones, principalmente de Diseño, Gestión y Eficiencia. En forma específica, durante el ejercicio 2017 se llevaron a cabo las correspondientes al siguiente detalle:



Evaluación de Gestión de

Suministros e Insumos Descartables
(Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social)



Evaluación de Diseño y Gestión de

Provisión de Alimento Escolar
(Ministerio de Educación y Ciencias-Gobernación de Cordillera-Caaguazú-Paraguarí)



Evaluación del Gasto Social en Paraguay 2012-2016

De las que se destacan las siguientes conclusiones:

Entidad/Intervención	Principales Conclusiones
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Suministros e Insumos Descartables Evaluación de Gestión	Componente: Listados de Medicamentos e Insumos. - Los productos adquiridos por la Dirección General de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud (DGGIES) del MSPyBS, la cual es la encargada de la administración de la cadena de suministro de medicamentos e insumos descartables, deben incluirse en el vademécum de productos, así como también los productos nuevos aprobados. Si existen productos nuevos aprobados por DGGIES, no existe un listado dónde estos aparezcan o al menos incluir productos nuevos como adenda, ya que manejan el listado electrónico en el Sistema de Información y Control de Inventarios Automatizado del Paraguay (SICIAP). Componente: Almacenamiento. - Cuenta con 66 parques sanitarios. A nivel central, existen cinco parques sanitarios dependientes de la DGGIES. - No es de uso eficiente de recursos el hecho de tener tres parques dedicados a medicamentos, uno a insumos descartables y otro exclusivamente para suministros vencidos.
Ministerio de Educación y Ciencias-Gobernación de Cordillera-Caaguazú-Paraguarí	DISEÑO - Se encuentra en una fase intermedia. - El sistema de M&E del programa requiere su diseño e implementación. - La clasificación presupuestaria de producto no es acorde con la denominación de "Programa" que detenta el PAEP.

Provisión de Alimento Escolar Evaluación de Diseño y Gestión	GESTIÓN Merienda Escolar • En niveles de aceptación, tanto a nivel central como de los departamentos reflejan las mismas coberturas. • La presentación de los productos brinda un mayor manejo, incluyendo su provisión, desde su planificación, entrega, almacenamiento hasta el beneficiario final. • Menos rechazo a nivel capital. Almuerzo Escolar • Menor cobertura, sobre todo en los territorios Departamentales, que radica en causas como: - Retrasos en el inicio de la provisión - Irregularidad - Finalización anticipada, antes del cierre del año escolar. • En la provisión, la infraestructura conexa es un reto.
Evaluación del Gasto Social en Paraguay	• El gasto social se ha incrementado durante el periodo 2012-2016, tanto en términos absolutos como en proporción del Presupuesto General de la Nación Total y del Producto Interno Bruto. • Existe una tendencia hacia la desconcentración del gasto (hacia gobiernos municipales), consolidación de los servicios universales de salud y la dotación de viviendas a grupos vulnerables, sin embargo, los mecanismos actuales de programación presupuestaria y rendición de cuenta no permiten confirmar que los gastos registrados bajo estas funciones sean efectivamente orientados a temas sociales.

El propósito de estos esfuerzos, es ir avanzando hacia la estandarización de mejores prácticas para que los programas públicos no se queden en una suma de buenas intenciones, sino que se cuente con capacidad de producir impactos tangibles y verificables y por ende satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En ese sentido, los trabajos reflejan los esfuerzos orientados a facilitar la adopción de la evaluación como actividad permanente en la gestión pública, lo que representa grandes retos como ser la consolidación de la cultura de Evaluación en todas las Entidades del Sector Público inculcando la utilización de los instrumentos existentes y coordinando los esfuerzos interinstitucionales, estableciendo los procedimientos operativos para el monitoreo y evaluación de los Planes de Mejora e implementación de un sistema de verificación in situ, para el cumplimiento de compromisos.

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

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) transfirió a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) un importe de G. 35,6 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito Público y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que además están incluidas las transferencias en concepto de Deuda Flotante 2017, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2018, conforme a lo establecido en las normas legales vigentes.

Entre los OEE con mayor participación en el total de transferencia se encuentran: Ministerio de Hacienda (G. 11,5 billones), que incluye los programas de Transferencias a Gobiernos Departamentales y Municipalidades, Pago de la Deuda Pública y las Transferencias a Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de

Educación y Cultura (G. 4,7 billones), y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 3,9 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G. 43 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por el Decreto N° 6.715/17 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016, Vigente para el Ejercicio Fiscal 2017".

Cuadro N° 1.13.1

Transferencias realizadas a los OEE, Municipalidades y ONG

(En miles de millones de guaraníes)

Denominaciones	Transferencia 2017	%
Organismos y Entidades del Estado	35.697	96,1
Municipalidades	1.387	3,7
Organismos No Gubernamentales	43	0,1
	37.127	100,0

Fuente: Dirección General de Tesoro Público.

En relación a los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017, la cifra asciende a G 1,3 billones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades, Salto del Guaira (G. 55 mil millones), Ciudad del Este (G. 52 mil millones) y Asunción (G. 38 mil millones)

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



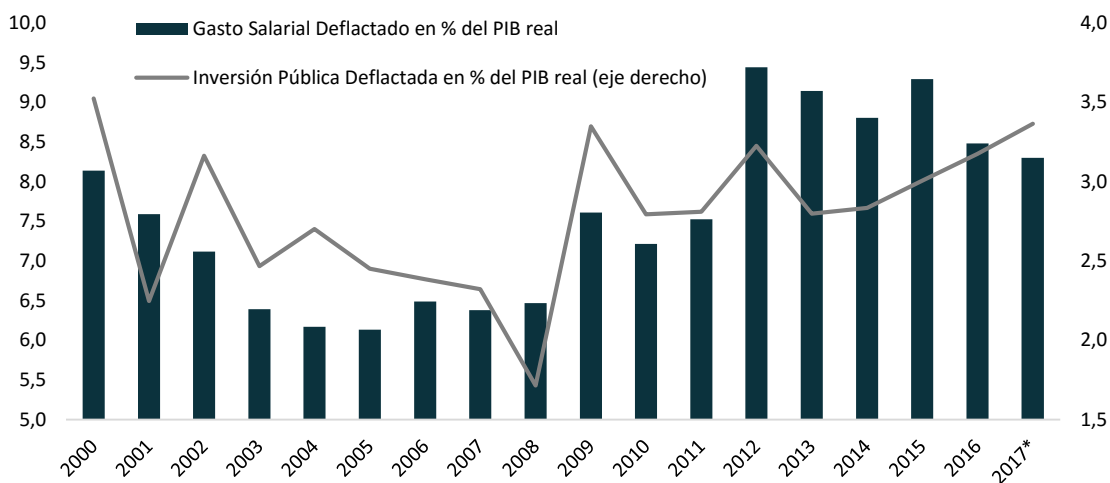
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2019

2.1 La Política Económica

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

Gráfico N° 2.1.1

Gasto Público de la Administración Central



Fuente: Elaboración Propia. *Estimación de cierre.

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

Esta re - estructuración del gasto, que privilegió el gasto en inversión física y social, permitió sostener el crecimiento económico en los últimos años, a pesar de la situación regional adversa. La evidencia presentada

en el anterior Informe de las Finanzas Públicas indica que más de un quinto del crecimiento económico reciente se debe al sostenido aumento de la inversión pública en los últimos años.

El nuevo Gobierno seguirá la misma línea de política fiscal, tratando de generar ahorros fiscales en el balance operativo, apuntando a una mayor eficiencia y calidad del gasto público. La política pública se orientará hacia un desarrollo humano inclusivo sobre la base de los avances realizados.

La política económica buscará un nuevo énfasis en la inversión en capital humano, con mayor énfasis de manera gradual en la inversión en capital humano, en la educación y en salud. Se avanzará gradualmente asignando mayor cantidad de recursos hacia estos sectores, así como a los sectores vinculados a la innovación y la adopción de tecnologías que eleven la productividad y permitan mejorar la asignación de recursos.

Este nuevo énfasis se realizará dentro de un marco fiscal financieramente prudente, con el estricto compromiso de seguir con el cumplimiento de lo establecido por la Ley de Administración Financiera Pública y la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Y particularmente en el ámbito fiscal, se promocionará una agenda fiscal para el desarrollo, buscando fortalecer la institucionalidad fiscal de mediano plazo. Esto incluye acciones por el lado del gasto, el financiamiento y los ingresos fiscales.

Por el lado del gasto, se seguirá con el impulso a la inversión pública, pero buscando mejorar la calidad y el efecto multiplicador, económico y social de la inversión pública. Esto involucra avanzar en la sanción e implementación del proyecto de Ley del Sistema de Inversión Pública, así como herramientas prácticas como el mapa de inversiones.

Así también, la consolidación de las nuevas modalidades de inversión será otro de los desafíos de la nueva administración. Esto guarda relación con los esquemas de inversión de Asociaciones Público Privadas, el formato de llave en mano y las cooperaciones unilaterales. Todo esto se suma al financiamiento tradicional vía organismos multilaterales y por la vía de Bonos del Tesoro. Esto permitirá movilizar el ahorro privado nacional y en complemento con los esfuerzos de la inversión pública, permitir un efecto multiplicar más inclusivo de los planes de infraestructura.

Asimismo, se impulsarán propuestas de mejoras del ambiente de negocios, apuntando a una mayor agilidad en los trámites para la apertura, financiamiento y cierre de las empresas. El proyecto de la agenda digital será una prioridad, puesto que permitirá cambiar la relación de las personas con el Estado, cambiando la modalidad y tiempo de los trámites con el Estado, así como permitiendo mejorar la calidad del gasto público.

En ese sentido, se seguirá avanzando en la priorización de un marco presupuestario que gobierne las decisiones en materia de asignación de recursos, con una visión de mediano plazo. Esto también apunta a la adopción de tecnologías que permitan la modernización de la administración financiera, a fin de promover la eficacia y eficiencia de la gestión. Hay evidencias de la posibilidad de ahorros fiscales importantes en un mejor control de la nómina del personal y en las compras del Estado, para lo cual la adopción de tecnologías puede ayudar.

Al respecto, se constituirá una Comisión Técnica para el análisis del gasto público, con el objetivo de identificar espacios de racionalización y mejora de la calidad del gasto. Esta será una instancia técnica integrada por profesionales idóneos del sector pública y del privado, que brindará recomendaciones, que serán consideradas en la elaboración del presupuesto de los próximos ejercicios fiscales.

En cuanto a la política social se consolidarán los programas sociales con énfasis en un sistema de protección social integral, que, sobre la base de las complementariedades con los planes en materia de educación y salud, permitan mejorar las condiciones de vida, con un enfoque inclusivo y equitativo.

En el ámbito del financiamiento, otro elemento fundamental será la modernización de la gestión de la deuda pública. Se necesita aprovechar responsablemente el crédito público, para lo cual se propondrá un nuevo marco jurídico para la Administración de Pasivos, lo que permitiría mayor agilidad para aprovechar oportunidades de mercado que resulten en una mejora del perfil crediticio del país. Asimismo, la gestión se reorientará gradualmente el financiamiento, buscando un adecuado balance hacia el financiamiento con los organismos multilaterales de cooperación, dada la perspectiva de suba de tasas de interés internacionales en el mediano plazo.

Asimismo, se elevarán propuestas para modernizar y simplificar el sistema tributario. Por un lado, esto tiene que ver con el fortalecimiento de las facultades de control y transparencia tributaria, y la urgente necesidad y compromiso de adoptar los nuevos estándares a nivel internacional en materia de intercambio de información entre administraciones tributarias. Estos son compromisos asumidos por la República ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que serán evaluados en el 2020.

Por otro lado, la propuesta en el ámbito de la política tributaria tiene relación con la necesidad de ampliar la base de contribuyentes, reducción de la evasión y hacer más equitativo el sistema tributario. Se plantearán acciones en pos de elevar la recaudación tributaria, con énfasis en la equidad y por tanto en los impuestos directos, lo cual será discutido con los sectores y referentes de la sociedad. Esto es fruto del trabajo interno del Ministerio de Hacienda y de las recomendaciones brindadas por la Comisión Técnica Económica Tributaria, la cual recientemente ha concluido su trabajo.

En cuanto a la trayectoria fiscal de mediano plazo, es oportuno mencionar que además de cumplir con la LRF se propondrá una trayectoria de resultados fiscales para los próximos años, lo que sería un “plan fiscal de mediano plazo”, que apuntará a una reducción gradual, moderada y sostenible del déficit fiscal de la Adm. Central. El objetivo es anclar las expectativas sobre la fortaleza del pilar fiscal de la estabilidad en el mediano plazo, asegurando la sostenibilidad de los resultados fiscales y la deuda pública, con el consecuente reaseguro para la estabilidad macroeconómica.

El fin supremo es avanzar progresivamente hacia el desarrollo integral sostenible y sustentable, para lo cual esta propuesta de “plan fiscal” permitirá mantener el impulso a los planes de infraestructura, y generar nuevos espacios para la reorientación de recursos hacia las nuevas prioridades de sectores y proyectos con mayor impacto económico y social.

2.2 Coyuntura Económica del año 2018 y Perspectivas para el año 2019

La economía mundial creció 3,7% en 2017, superando en medio punto porcentual al crecimiento alcanzado en el 2016 (3,2%), de acuerdo al último informe del Fondo Monetario Internacional (FMI). El crecimiento mundial ha sido moderado, pero sigue siendo robusto. El repunte del comercio internacional, el incesante crecimiento de las economías emergentes de Asia, el aumento en los niveles de inversión y la recuperación de varias economías de Europa fueron imprescindibles para la recuperación del crecimiento mundial.

Para el año 2018 se estima que la economía mundial alcanzaría un crecimiento del 3,9%, cifra que se mantiene para el año 2019. Sin embargo, se presentan ciertos riesgos que pueden debilitar el crecimiento, basados fundamentalmente en las disputas comerciales entre Estados Unidos y China, que, aunque en el corto plazo

no se aprecian efectos negativos de la guerra comercial, existe la incertidumbre de que la disputa pueda escalar hasta un punto que sería perjudicial para la inversión, las relaciones diplomáticas y finalmente, la economía global. En este sentido, a pesar de que la estimación de crecimiento se ha mantenido, esto no supone que las condiciones se mantuvieron constantes, es decir, se espera que el crecimiento mundial se presente con menor uniformidad entre los países, y se agudicen los riesgos en las perspectivas para ciertas economías como consecuencia del aumento de los precios del petróleo, las presiones del mercado sobre el valor de las monedas de algunos países, y el fortalecimiento del dólar de los Estados Unidos.

De acuerdo con las perspectivas, las economías avanzadas presentarán en el 2018 un crecimiento de 2,4% manteniéndose por encima de su tendencia. En lo que respecta al 2019 se espera una pequeña reducción en el crecimiento que llegaría al 2,2%. Para Estados Unidos se espera un crecimiento del 2,9% para el 2018 y el 2,7% para el 2019. El crecimiento de la demanda y los estímulos fiscales que está experimentando el mencionado país, podría repercutir en un aumento del PIB por encima de su nivel potencial, y contribuiría a bajar el desempleo. Estos escenarios a su vez tendrían un impacto inflacionario y podrían ocasionar un déficit en cuenta corriente lo cual finalmente tendría una repercusión negativa en el equilibrio de la economía global. En el caso de la zona euro, se pronostica una tendencia a la baja en los niveles de crecimiento en relación al 2,4% alcanzado en el 2017. Se esperan crecimientos del 2,2% y 1,9% para 2018 y 2019 respectivamente, debido a que la actividad económica de ciertos países como el caso de Francia, Alemania e Italia, se ha visto disminuida en el primer trimestre del 2018. En referencia a Japón, la revisión del crecimiento para dicho país se ha ajustado a la baja a 1% para el 2018, como resultado de un debilitamiento del consumo privado y la inversión. Sin embargo, las perspectivas para lo que queda del 2018 y entrado el 2019 son que la reactivación de la demanda externa, la inversión y el consumo permitan un repunte económico que haga superar su tasa de crecimiento.

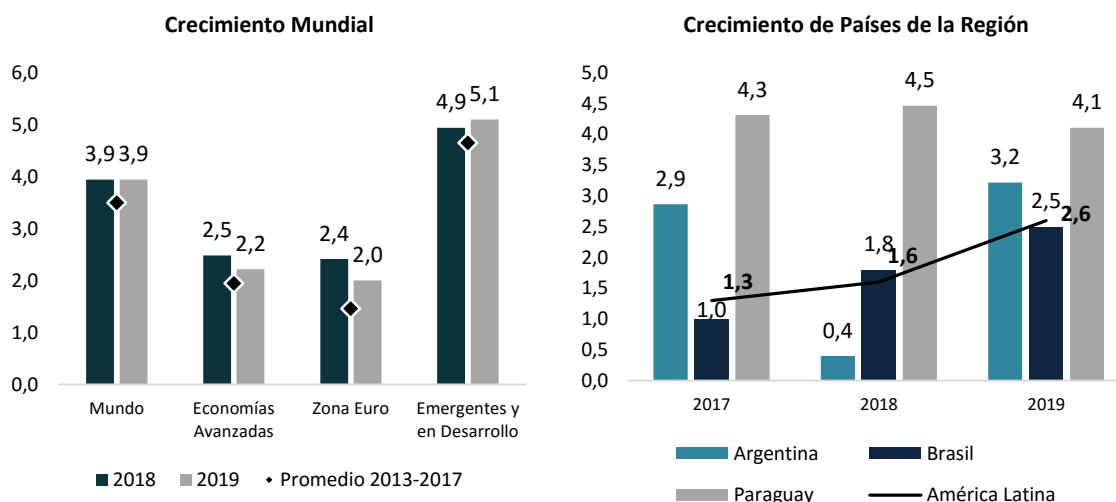
Para las economías de mercados emergentes y en desarrollo, las perspectivas de crecimiento son del 4,9% y 5,1% para 2018 y 2019 respectivamente, por encima del crecimiento promedio del 4,6% registrado los últimos 5 años (gráfico 2.2.1). A pesar de las dificultades que se presentaron recientemente como el caso del aumento en los precios del petróleo, la depreciación de ciertas monedas respecto al dólar, los conflictos por intereses comerciales, etc., los mismos no impactan directamente sobre todos los países, sino que sus perspectivas dependen de la fuerza con que estas cuestiones se mezclen con factores internos; en general, las condiciones de las economías de este bloque son propicias para el crecimiento. El crecimiento de China sería de un 6,6% en 2018, y 6,4% en 2019 en comparación al 6,9% alcanzado en 2017, debido a que las regulaciones tendrán como efecto el enfriamiento de las condiciones financieras, y la disminución de la demanda externa.

La proyección de crecimiento para América Latina es del 1,6% para el 2018 y 2,6% para el 2019, con pequeñas revisiones a la baja en relación a las previsiones del mes de abril pasado del FMI. Estos ajustes en las proyecciones reflejan ciertos inconvenientes financieros y políticos sobre todo en las grandes economías, como el caso de Argentina y Brasil. Estos países han experimentado fuertes depreciaciones de sus monedas, y siguen enfrentando inconvenientes económicos. En este sentido, se ajustaron a la baja el crecimiento para Argentina del 2% al 0,4% para el 2018 y del 3,2% al 1,5% para el 2019; principalmente por la depreciación de la moneda y las políticas fiscales y monetarias más restrictivas. Por su parte, Brasil con problemas políticos y la huelga de transporte, ocasionaron la revisión a la baja de su crecimiento, pasando de 2,3% a 1,8% para el 2018 y se mantiene en 2,5% para 2019. Otro aspecto que ha influido en las proyecciones para América Latina, ha sido las tensiones entorno al TLCAN⁵, el nuevo Gobierno de México, y el colapso económico de Venezuela que no parece presentar mejoras en su actividad ni en la crisis humanitaria a pesar del aumento del precio del petróleo. En cuanto al clima político de la región, el riesgo político de América Latina y el Caribe es alto, dado

⁵ Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

que varios países han celebrado recientemente elecciones presidenciales, como el caso de Colombia, Paraguay, Costa Rica y Venezuela, y esta vulnerabilidad, sumada a las vulnerabilidades macroeconómicas, y financieras de la región podrían afectar a la inversión.

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



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

En esta coyuntura, la economía paraguaya mantuvo un sólido crecimiento del 4,8% durante el 2017, en parte por la recuperación de la demanda interna, el sector comercial y de servicios, impulsados también por una mayor diversificación de la estructura productiva; por otro lado, en el sector externo la recuperación coyuntural de Argentina y Brasil luego de la recesión en 2016 y una mejora en los precios de *commodities* ayudaron a mejorar la demanda externa y aportaron al crecimiento. El crecimiento estuvo sustentado por incrementos en el sector comercial del 12%, la industria 9,0%, los servicios de transporte del 11% y la agricultura que presentó un crecimiento del 4,0%. Por el lado de la demanda, el consumo privado se incrementó 4,8% y la inversión bruta total se incrementó un 15% con respecto al 2016.

En lo que va del presente año, la actividad económica se muestra dinámica y las perspectivas de crecimiento son favorables. Durante el primer trimestre del 2018, el producto interno bruto registró un crecimiento interanual del 4,1%, en línea con las estimaciones iniciales de crecimiento. Entre los sectores económicos más dinámicos se destacaron el sector comercio y servicios que presentó una variación del 5,8% en relación al mismo trimestre 2017, la generación de energía eléctrica con un incremento del 7,7% y la industria manufacturera con un importante crecimiento del 5,4%. Por su parte, la agricultura también presentó un incremento del 1,4% en términos de su tasa interanual, mientras que el sector de ganadería, forestal, pesca y minería presentó una reducción del 4,1% como consecuencia de la caída en la cantidad de bovinos faenados. Finalmente, el sector de la construcción, presentó una caída del 6,3% respecto al primer trimestre 2017, debido a las dificultades en la ejecución de obras a causa de las condiciones climáticas adversas. Desde el enfoque del gasto, el crecimiento al primer trimestre se sostuvo por el incremento interanual de la demanda interna del 4,8%. Entre sus componentes, los que más aportaron al crecimiento fueron el consumo privado

con un aporte de 3,1% y el consumo de gobierno con un 0,9% de aporte, por su parte las exportaciones de bienes y servicios aportaron un 1,5% al crecimiento del PIB.

Cuadro Nº 2.2.1
PIB por Tipo de Gasto Trimestral - Contribución al Crecimiento
(En porcentaje)

PIB - Gasto	2017				2018
	I	II	III	IV	I
Consumo Privado	3,5	2,6	4,3	1,9	3,1
Consumo del Gobierno	-0,3	0,4	0,3	0,3	0,9
Formación Bruta de Capital Fijo	2,1	-1,0	1,5	0,6	-0,1
Variación de Existencias	3,0	5,5	-2,3	1,9	0,6
Exportación	3,1	-2,7	5,3	5,1	1,5
Importación	4,5	2,8	4,5	4,4	1,7
Producto Interno Bruto	6,9	2,0	4,7	5,4	4,1

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

Con respecto al Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP), el mismo presentó una trayectoria positiva durante los primeros meses del año 2018. En el mes de junio, el IMAEP registró una variación interanual de 0,2%, luego de haber registrado un incremento del 5,2% en el mes de mayo. Con esto, la tasa de crecimiento acumulada hasta el mes de junio es del 5,1% anual, confirmando un creciente ritmo de la actividad económica registrada. Por su parte el IMAEP sin agricultura y binacionales también ha registrado un aceleramiento en sus tasas de crecimiento, acumulando al mes de junio un crecimiento del 5,8%, superior al 5,2% alcanzado en el primer semestre del año pasado. Por su parte, el Estimador de Cifras de Negocios (ECN), presentó una variación interanual promedio del 5,8% al mes de junio del 2018, en este sentido de enero a marzo se mantuvo un crecimiento del 5,2%, para luego registrar un salto importante del 16,2% en abril, un crecimiento del 5,2% en mayo y finalmente registrar una caída del 2% en el mes de junio de ese año. Los sectores que tuvieron mayores incrementos durante el primer semestre del año fueron las ventas del sector farmacéutico con un 14,1%, el sector de venta de vehículos con un crecimiento acumulado al mes de junio de 12,4% y la venta de combustibles con una variación acumulada del 10,6% al mes de junio.

Dado los últimos indicadores de la evolución de la actividad económica, la expectativa de crecimiento para el año 2018 se ha revisado al alza, pasando del 4,5% a un 4,7%, manteniéndose un crecimiento destacable en la región. Se espera que en el 2018 el crecimiento esté basado en el aumento de la demanda interna por el fuerte crecimiento del consumo privado y el aumento de la inversión. Además, las proyecciones se mantienen en línea con las previsiones de otros organismos internacionales y del BCP. Por otro lado, cabe resaltar que esta previsión de crecimiento, supera a la tasa de crecimiento esperada del 3,9% que se había estimado el año pasado para el Informe de Finanzas Públicas PGN 2018.

En ésta coyuntura la inflación se ha mantenido estable y dentro del rango meta del BCP, en el mes de julio de 2018 se observó una reducción generalizada de los precios medidos por el índice de precios al consumidor (IPC) que registró una tasa negativa del 0,3% con respecto al mes de junio. Con este resultado, la inflación acumulada en el año asciende al 1,6%, menor a la tasa del 2,1% registrada en julio de 2017. Respecto a la inflación interanual, la misma asciende al 4,0%, similar a la inflación interanual registrada en julio de 2017.

A inicios del 2018 se presentó una tendencia de apreciación del guaraní frente al dólar y el tipo de cambio fue bajando de enero a marzo, posicionándose en este último mes en Gs. 5.532 por dólar. A partir de abril cambia la tendencia y el tipo de cambio registra una depreciación que se mantuvo hasta junio, en donde se posicionó en Gs. 5.683 por dólar, siendo este el precio más alto del dólar alcanzado en lo que va del año, lo que significó una depreciación del guaraní del 0,7% con respecto al mes anterior y del 1,8% con respecto al mismo mes del año anterior. Sin embargo, si observamos el tipo de cambio promedio al mes de junio fue de Gs. 5.602 por dólar americano; que representa una apreciación de 0,3% con respecto al promedio del 2017. La tendencia del fortalecimiento del dólar americano es regional y es como resultado de la recuperación de la economía de los Estados Unidos, la cual viene creciendo a una tasa anual del 2,3%; además la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), continúa con los ajustes al alza de su tasa de política monetaria, impulsando con esto la apreciación del dólar. A pesar de esto, se destaca que, gracias a la estabilidad macroeconómica y la fortaleza de la política monetaria y fiscal, el guaraní ha sido una de las monedas más estables en los últimos años, por lo cual no se esperan fricciones cambiarias importantes.

Cuadro Nº 2.2.2
Proyección de Variables Macroeconómicas
En términos nominales y en cambio porcentual

Variables Macroeconómicas	2017 ^a	2018 ^b	2019 ^b
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	4,8	4,7	4,0
Producto Interno Bruto Nominal	7,0	8,7	7,7
Deflactor del PIB	2,2	4,0	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,5	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (millones USD)	22,0	10,4	4,5
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	-0,9	1,4	0,9
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de G.) ¹	218.807	237.800	256.110
PIB Nominal (millones de USD)	39.338	41.727	44.058
Deflactor del PIB	1,1	1,1	1,2
Importaciones Reg. de Bienes (millones de USD)	11.027	12.171	12.719
Tipo de Cambio Nominal (G./USD)	5.619	5.699	5.749

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

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En este escenario, las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el Paraguay, además del crecimiento del PIB del 4,7% para el 2018, se espera que la inflación se mantenga entorno al rango meta del 4%. En cuanto a las importaciones registradas de bienes se espera un crecimiento del 10,4% con respecto al año 2017, con lo que las mismas alcanzarían un monto de USD 12,171 millones. En lo que va del año, el monto de las importaciones registradas de enero a junio en dólares fue de USD 5,863 millones, lo que representó un crecimiento del 18,9% en relación al primer semestre 2017, esta tendencia y ritmo de crecimiento de las importaciones se espera que se normalice y se reduzca durante la segunda mitad del año. Esta evolución está explicada por el aumento significativo en la importación de los bienes intermedios del 29% en relación al 2017, así como el aumento de la importación de bienes de consumo, con un incremento interanual del 15,3%.

Respecto al tipo de cambio promedio para el 2018 se espera un nivel de G. 5.699 por dólar, lo que se traduce en una leve depreciación del guaraní frente al dólar americano del 1,4% con respecto al tipo de cambio promedio de Gs. 5.619 observado durante el 2017. En relación al año 2019, la expectativa es que el tipo de cambio alcance un nivel de G. 5.749 por dólar, que representaría una depreciación del 0,9% respecto al tipo de cambio nominal promedio estimado para el 2018.

Para el año 2019 se espera una evolución de las principales variables macroeconómicas sin cambios significativos en relación a las estimaciones de cierre para el 2018. En este sentido, se proyecta un crecimiento de la economía en torno al 4,0%, que representa un ritmo de crecimiento conservador y en línea con lo esperado en el mediano plazo. Este escenario, considera unas condiciones climáticas normales para el sector agrícola que permitan el normal rendimiento de los principales rubros agrícola, manteniéndose asimismo la dinámica que los sectores de la construcción y el sector de comercio y servicios viene mostrando. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, se estima que la inflación se mantenga en torno al 4,0% y se espera una depreciación de la moneda del 0,9% con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2018. Por último, se espera que las importaciones registradas de bienes en dólares, presenten un incremento del 4,5% en relación al 2018 manteniendo un nivel en torno a USD 12.719 millones y que se mantendría como porcentaje del PIB similar al 2018 en torno al 29%.

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

2.3 Proyección de cierre para el Ejercicio Fiscal 2018

2.3.1 Ejecución presupuestaria al mes de julio de 2018 – Administración Central

La ejecución presupuestaria al mes de julio de 2018, provee indicios importantes de cómo sería el cierre del Ejercicio Fiscal 2018. En este sentido, se muestran los datos correspondientes al periodo enero-julio de 2018 comparados con los del mismo periodo del año 2017.

En el cuadro 2.3.1.1 se observa que el Ingreso Total (Recaudado) de la Administración Central ha registrado un crecimiento, en términos nominales, de un 8,9% con respecto a la ejecución a julio de 2017. Por otro lado, el Gasto Total Obligado ha crecido en un 11,1% nominal comparado con el mismo periodo del año 2017.

Los ingresos tributarios, que representan más del 72% de los Ingresos Totales, han mostrado un crecimiento de 8,9% nominal a julio de 2018. Sin embargo, se estima que esta tasa iría reduciéndose levemente, conforme el ejercicio fiscal 2018 vaya concluyendo.

Las contribuciones sociales, al mes de julio de 2018, mostraron una disminución de un 19,5%. Esta disminución es consecuencia de que en el periodo base de comparación, los meses de enero a julio de 2017, se registraron ingresos extraordinarios por cancelación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores.

Cuadro Nº 2.3.1.1**Administración Central - Ejecución Presupuestaria Ene-Julio 2018 Vs. Ene-Julio 2017****(En miles de millones de guaraníes)**

Conceptos	Ejecución Enero-Julio 2017	Ejecución Enero-Julio 2018	% de Var.
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	16.938,4	18.445,5	8,9
Ingresos tributarios	12.277,0	13.368,1	8,9
Contribuciones sociales	1.164,8	938,2	(19,5)
Donaciones	521,2	1.036,1	98,8
Otros ingresos	2.975,4	3.103,0	4,3
GASTO TOTAL OBLIGADO	15.180,9	16.871,2	11,1
Remuneración a los empleados	7.380,3	8.151,1	10,4
Uso de bienes y servicios	1.373,6	1.643,2	19,6
Intereses	736,0	833,1	13,2
Donaciones	2.751,9	2.723,3	(1,0)
Prestaciones sociales	2.401,4	2.822,7	17,5
Otros gastos	537,6	697,9	29,8
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1.757,5	1.574,2	(10,4)
Adquisición neta de activos no financieros	2.560,9	2.525,6	(1,4)
Préstamo neto / endeudamiento neto	(803,3)	(951,3)	18,4

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

Por su parte, los ingresos por donaciones han aumentado en un 98%, reflejando los ingresos generados en la licitación de las líneas 4G de internet para las zonas rurales.

Por otro lado, el rubro “Otros Ingresos” (que incluye regalías y compensaciones de Itaipú y Yacyretá) ha registrado al mes de julio de 2018 un incremento del 4,3%. Este porcentaje es resultado del crecimiento del 18,2% observado en la venta de tasas, derechos, formularios y estampillas; y la reducción del 1,8% en concepto de regalías y compensaciones.

En materia de gastos, uno de los principales aspectos observados es la variación en la Remuneración a los Empleados, que ha crecido a julio de 2018 en un 10,4%. Este incremento se debe principalmente al aumento del 16% otorgado a docentes a principios del año 2018, y el ajuste del salario de militares y policías, dado que los mismos tienen sus remuneraciones expresadas en términos del salario mínimo legal vigente, el cual registró en julio de 2017 un incremento de 3,9%.

La diferencia entre ingresos y gastos totales determina el Resultado Operativo Neto, el cual se redujo en un 10,4% en los siete primeros meses de 2018.

Por otra parte, la Adquisición Neta de Activos No Financieros (Inversión Física) se redujo al 1,4% en los siete primeros meses de 2018, como resultado principalmente de la caída de la inversión física financiada con FF 20 en US\$ 39,5 millones.

La reducción del superávit operativo causó el aumento del déficit fiscal a la tasa de 18,4% en la ejecución a los siete primeros meses del año.

2.3.2 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Administración Central

En el año 2017, el déficit de la Administración Central fue equivalente al 1,1% del PIB, y las proyecciones indican que dicho déficit se incrementaría al 1,3% en el año 2018. Esta estimación es consistente con las previsiones de desaceleración de las importaciones, que afectan a una parte de la recaudación tributaria, y es también consistente con los datos obtenidos de la ejecución presupuestaria de la Administración Central al mes de julio de 2018, donde se observa una tasa de crecimiento nominal del gasto superior a la tasa de incremento de los ingresos.

En el siguiente cuadro, se muestran en forma resumida los principales agregados y partidas de resultado de la proyección de cierre 2018:

Cuadro N° 2.3.2.1

Administración Central - Proyección de Resultados 2018 Vs. Cierre 2017

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	31.095,3	14,2%	33.420,7	7,5%	14,1%
Gastos Totales	28.144,7	12,9%	31.311,9	11,3%	13,2%
Balance Operativo Neto	2.950,6	1,3%	2.108,8	-28,5%	0,9%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	5.338,6	2,4%	5.247,9	-1,7%	2,2%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(2.388,0)	-1,1%	(3.139,1)	31,5%	-1,3%

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

Seguidamente, en el cuadro 2.3.2.2 se pueden observar con mayor detalle las proyecciones de ingresos totales y sus componentes principales. Es oportuno señalar que los datos presentados como porcentaje del PIB utilizan la nueva base 2014 publicada por el Banco Central del Paraguay.

Se estima que los ingresos totales al cierre de 2018 registrarían un incremento de 7,5%, en términos nominales, con respecto al monto acumulado al cierre de 2017, lo que representaría un 14,1% del producto interno bruto, un porcentaje ligeramente inferior a lo observado en 2017.

En lo que a ingresos tributarios se refiere, si bien los mismos registran a julio de 2018 un aumento del 8,9%, se estima que esta tasa de crecimiento se reducirá levemente en lo que resta del año y se ubicaría finalmente en un 8,1%, como consecuencia, entre otros, de que las importaciones estarían creciendo este año un 10,4% nominal, una tasa menor al 22,0% de crecimiento observado en 2017. Cabe señalar, que a pesar de la reducción de la tasa de crecimiento nominal para el año 2018, la presión tributaria se mantendría en 9,9% al igual que en el año 2017.

Cuadro N º 2.3.2.2**Administración Central - Proyección de Ingresos 2018 Vs. Cierre 2017**

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

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	31.095,3	14,2%	33.420,7	7,5%	14,1%
Ingresos tributarios	21.730,3	9,9%	23.488,2	8,1%	9,9%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	5.047,1	2,3%	5.319,8	5,4%	2,2%
Impuestos sobre los bienes y servicios	14.104,0	6,4%	15.378,0	9,0%	6,5%
Impuestos sobre el valor agregado	11.180,1	5,1%	12.114,3	8,4%	5,1%
Impuestos selectivos	2.924,0	1,3%	3.263,7	11,6%	1,4%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.207,9	1,0%	2.445,3	10,7%	1,0%
Otros impuestos	371,0	0,2%	345,1	-6,9%	0,1%
Contribuciones sociales	2.409,1	1,1%	2.444,2	1,5%	1,0%
Donaciones	1.147,5	0,5%	1.589,5	38,5%	0,7%
Otros ingresos	5.808,4	2,7%	5.898,9	1,6%	2,5%

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

En materia de ingresos por contribuciones sociales, se espera un moderado repunte en el periodo agosto-diciembre de 2018, y se cerraría el ejercicio fiscal con un crecimiento del 1,5% con respecto al cierre de 2017. Esta situación determinaría que lo que se recaude este año por contribuciones sociales sea inferior en 0,1 puntos porcentuales del PIB con respecto a lo recaudado el año pasado.

Con respecto a los ingresos por donaciones, lo recaudado en 2018 en términos del PIB sería mayor en 0,2 puntos porcentuales a lo recaudado en 2017, por efecto de los ingresos extraordinarios derivados de la licitación de líneas de internet para zonas rurales.

Con respecto a la partida denominada “Otros Ingresos”, las proyecciones indican que lo recaudado en el año 2018 sería equivalente al 2,5% del PIB, un monto inferior a los 2,7% recaudados en 2017.

Cabe mencionar que la partida “Otros Ingresos” incluye, entre otros conceptos, a las regalías y compensaciones de Itaipú y Yacyretá. En este marco, en el año 2017 la Itaipú transfirió al Tesoro US\$ 616,6 millones, mientras que Yacyretá transfirió US\$ 64,9 millones. Para el presente ejercicio fiscal y basándose en las previsiones de dicha entidad binacional y en el ritmo de las transferencias realizadas durante el año, se estima que al cierre de 2018 la Itaipú remesaría US\$ 584,9 millones, mientras que Yacyretá se comprometió a realizar una transferencia de US\$ 60 millones. Se estima entonces que en total en 2018 se recibirían US\$ 36,6 millones menos que en 2017 en concepto de regalías y compensaciones.

Otro componente del rubro “Otros Ingresos” son partidas tales como el canon fiscal, tasas judiciales, tasas por registro del automotor, estampillas postales, venta de formularios, etc. Basándose en los ingresos promedios mensuales observados en estas partidas, el año 2018 mostraría un incremento del 12,4%. Sin embargo, el peso de las regalías y compensaciones en el total de la partida “Otros Ingresos” es mayor, con lo que el

crecimiento global de la partida se ubicaría en 1,6% al cierre de 2018. Esta tasa reducida de crecimiento nominal de esta partida determina que la proyección para el año 2018 sea inferior en 0,2 puntos porcentuales a lo recaudado en 2017.

En cuanto al Gasto Total Obligado, se proyecta para 2018 un incremento del 11,3% con respecto al ejercicio fiscal 2017, con lo cual los egresos que representaron el 12,9% del PIB en el año 2017, pasarían a representar el 13,2% del producto en 2018.

Cuadro N º 2.3.2.3

Administración Central - Proyección de Gastos 2018 Vs. Cierre 2017

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

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	28.144,7	12,9%	31.311,9	11,3%	13,2%
Remuneración a los empleados	13.905,0	6,4%	15.359,8	10,5%	6,5%
Uso de bienes y servicios	2.552,6	1,2%	3.053,1	19,6%	1,3%
Intereses	1.276,4	0,6%	1.571,9	23,2%	0,7%
Donaciones	4.649,8	2,1%	4.708,5	1,3%	2,0%
Prestaciones sociales	4.628,5	2,1%	5.424,6	17,2%	2,3%
Otros gastos	1.132,4	0,5%	1.193,9	5,4%	0,5%

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

El incremento del Gasto Total en 0,3 puntos porcentuales del PIB para el año 2018 se explica, entre otros, por el aumento de la Remuneración a los Empleados, que se incrementaría en un 10,5% nominal al cierre del ejercicio fiscal 2018, como consecuencia del aumento de salarios de docentes, fuerzas públicas y también del aumento otorgado al personal de la carrera sanitaria a partir de julio de 2018. Dado que la tasa de crecimiento nominal del gasto en salario sería superior a la tasa de crecimiento producto nominal, el gasto en salario, expresado como porcentaje del PIB, aumentaría en 0,1 puntos porcentuales.

Por el lado del Uso de Bienes y Servicios, se espera un crecimiento de 19,6% en términos nominales con lo que estos gastos serían equivalentes al 1,3% del PIB en 2018, después de haber representado el 1,2% del producto en 2017. El aumento en 2018 estaría generado principalmente por el impacto del pago de la deuda a proveedores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Los pagos de intereses de la deuda pública tendrían un crecimiento de 23,2% y pasarían a representar el 0,7% del PIB en 2018, luego de haber representado el 0,6% del producto en 2017, el aumento se da principalmente por el aumento del pago de intereses en emisiones soberanas.

En materia de donaciones, se observa una tasa de crecimiento negativo del 1,0% al mes de julio de 2018. Para la proyección de cierre se utiliza el supuesto de que parte de esta tendencia se mantendría el resto del año, por lo que el monto proyectado para 2018, en términos del PIB, es inferior en 0,1 puntos porcentuales con respecto al cierre de 2017.

Con respecto a las prestaciones sociales, estas tendrían un incremento de 17,2% nominal, con lo que llegarían a representar el 2,3% del PIB en 2018, mayor en 0,2% a lo observado en 2017. Este incremento se da como consecuencia del crecimiento en la cantidad de beneficiarios tanto de jubilaciones y pensiones como de programas sociales.

Por último, el rubro “Otros Gastos” tendrían un crecimiento del 5,4% nominal, con lo que este rubro representaría un 0,5% del PIB al cierre de 2018, porcentaje similar a lo observado en 2017.

Todos estos factores señalados en los ingresos y gastos conducirían a una reducción en el superávit operativo estimado al 0,9% del PIB, dado que en 2017 el mismo equivalía al 1,3%.

Cuadro N° 2.3.2.4

Administración Central - Proyección de Resultados 2018 Vs. Cierre 2017

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

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2.950,6	1,3%	2.108,8	-28,5%	0,9%
Adq. Neta de Activos no Financieros	5.338,6	2,4%	5.247,9	-1,7%	2,2%
Activos fijos	5.306,0	2,4%	5.199,1	-2,0%	2,2%
Otros activos	32,6	0,0%	48,8	49,9%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(2.388,0)	-1,1%	(3.139,1)	31,5%	-1,3%

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

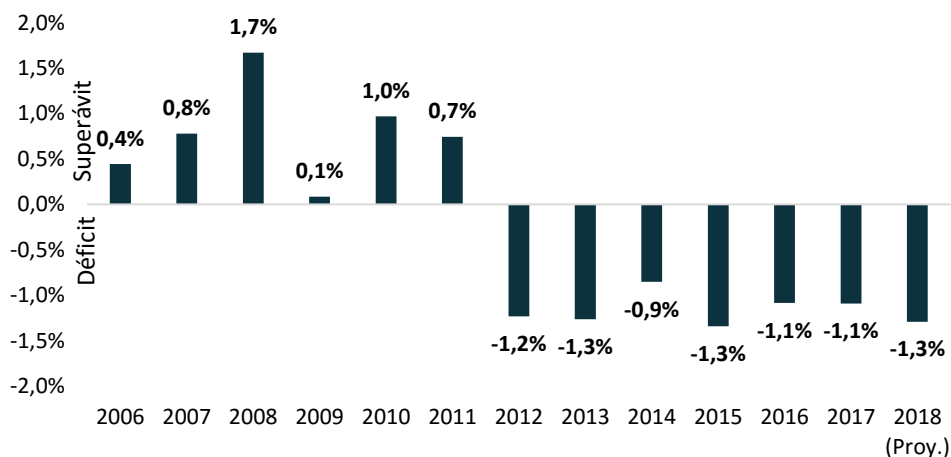
Por el lado de la inversión física, que en términos del PIB representó en 2017 el 2,4%, se espera que en 2018 dicha relación baje al 2,2%, reflejando de esta manera los menores recursos presupuestados con FF 20 para el financiamiento de la Adquisición Neta de Activos no Financieros en 2018.

Dadas estas estimaciones de ingresos, gastos e inversión física, se estima que al cierre del ejercicio fiscal 2018 se tendría un endeudamiento neto equivalente al 1,3% del PIB para la Administración Central, un déficit fiscal mayor al 1,1% observado en 2017. En el Gráfico N° 2.3.2.1 se puede observar el resultado estimado para el año 2018 comparado con los datos anuales observados desde el 2006.

Gráfico N° 2.3.2.1

Administración Central

Evolución del Resultado Fiscal Global 2006 - 2017 y Proyección 2018 (en % del PIB)



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

2.3.3 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Gobierno General

Es necesario mencionar, que es de uso habitual incorporar dentro del Gobierno General a los gobiernos municipales, pero en el caso de este Informe de las Finanzas Públicas 2019, no se incluyen a los gobiernos municipales, debido a que el presupuesto de estos niveles de gobierno no forma parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019. Los datos de proyecciones de cierre del año 2018 se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2.3.3.1

Gobierno General - Proyección de Resultados 2018 Vs. Cierre 2017

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	38.605,4	17,6%	41.263,0	6,9%	17,4%
Gastos Totales	33.175,6	15,2%	36.711,9	10,7%	15,4%
Balance Operativo Neto	5.429,8	2,5%	4.551,2	-16,2%	1,9%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	6.391,1	2,9%	6.105,4	-4,5%	2,6%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(961,3)	-0,4%	(1.554,2)	61,7%	-0,7%

Observación: Datos Consolidados.

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

Para el cierre de 2018, se estima que los Ingresos Totales crecerán en un 6,9%, lo que determina que los Ingresos Totales en 2018 representarían un 17,4% como porcentaje del PIB. Esta cifra resulta inferior, a lo observado al cierre de 2017, que fue del 17,6% del producto.

Por otro lado, en lo que a Gastos Totales se refiere, la proyección de cierre de 2018 muestra una tasa de crecimiento del 10,7% respecto a lo observado en 2017. El Gasto estimado con este crecimiento pasaría a representar en 2018 un 15,4% del Producto Interno Bruto, superior al 15,2% del año 2017.

El mayor crecimiento en los Gastos Totales con respecto a los Ingresos causaría una caída de 0,6 puntos porcentuales del PIB en el Balance Operativo Neto del Gobierno General respecto a lo observado en 2017.

Luego, en cuanto a la Adquisición Neta de Activos No Financieros, la proyección 2018 representa un 2,6% del PIB, menor al 2,9% del producto destinado a la inversión física en el año 2017.

Como resultado neto, se estima un déficit fiscal que se ubicaría alrededor del 0,7% del PIB, un nivel mayor que el déficit de 0,4% que se produjo en 2017.

2.3.4 Estimación de cierre del Ejercicio Fiscal 2018 – Sector Público

En el siguiente cuadro, se muestran las proyecciones de ingresos, gastos, inversión física y resultado fiscal para el cierre de 2018.

Cuadro N ° 2.3.4.1

Sector Público - Proyección de Resultados 2018 Vs. Cierre 2017

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Cierre 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	% de Variación	Como % del PIB
Ingresos Totales	49.003,0	22,4%	52.503,8	7,1%	22,1%
Gastos Totales	40.758,9	18,6%	44.553,2	9,3%	18,7%
Balance Operativo Neto	8.244,0	3,8%	7.950,7	-3,6%	3,3%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.032,4	3,7%	8.201,1	2,1%	3,4%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	211,6	0,1%	(250,5)	-218,4%	-0,1%

Observación: Datos Consolidados.

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

Las estimaciones muestran que los Ingresos Totales tendrían un incremento del 7,1% nominal en 2018 comparado al cierre de 2017. Sin embargo, este incremento resulta menor al crecimiento nominal del Producto Interno Bruto estimado en un 8,7% para 2018, por lo que, como porcentaje del PIB, los Ingresos Totales del Sector Público se reducirían del 22,4% en 2017 al 22,1% en 2018.

Considerando los Gastos Totales del Sector Público, se estima que en 2018 crecerán en un 9,3% con respecto a las erogaciones en el año 2017. Consecuentemente, los gastos totales representarían un 18,7% del Producto Interno Bruto, mayor en 0,1 puntos porcentuales a las erogaciones de 2017.

Por otro lado, al analizar la inversión física, se proyecta una caída del 1,6% en términos nominales. En términos del producto, pasaría de 3,7% en 2017 al 3,4% al cierre de 2018.

Finalmente, como resultado fiscal se estima que el mismo sería un déficit del 0,1% del PIB. Este resultado sería menor al observado al cierre del año 2017, donde el resultado fue un superávit del 0,1% del producto interno bruto.

2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019, ha sido elaborado bajo la premisa de generar mayor espacio fiscal que permita incrementar la inversión en capital humano y en infraestructura, de manera tal a que exista una mejora real en la calidad de vida de la población de nuestro país.

2.4.1 Administración Central

2.4.1.1 Estimación de Ingresos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 para la Administración Central incluye una previsión de ingresos totales de G. 39.034,7 mil millones, cifra superior en un 5,1% a los ingresos totales del Presupuesto Vigente al 30 de junio de 2018. Se estima para el 2019 una recaudación tributaria de G. 25.228,5 mil millones, que representan un incremento del 9,0% con respecto a los ingresos tributarios presupuestados para el año 2018.

Cuadro N° 2.4.1.1.1

Administración Central - Ingresos del PGN 2018 Vs. Ingresos del PGN 2019

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

Concepto	PGN 2018 al 30/VI/18	Como % del PIB	PGN 2019	% de Variación	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	37.155,4	15,6%	39.034,7	5,1%	15,2%
Ingresos tributarios	23.140,6	9,7%	25.228,5	9,0%	9,9%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.885,2	2,1%	5.754,2	17,8%	2,2%
Impuestos sobre los bienes y servicios	15.614,0	6,6%	16.443,7	5,3%	6,4%
Impuestos sobre el valor agregado	12.541,6	5,3%	12.928,2	3,1%	5,0%
Impuestos selectivos	3.072,4	1,3%	3.515,6	14,4%	1,4%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.059,6	0,9%	2.596,8	26,1%	1,0%
Otros impuestos	581,8	0,2%	433,8	-25,4%	0,2%
Contribuciones sociales	2.853,6	1,2%	2.933,7	2,8%	1,1%
Donaciones	2.659,0	1,1%	2.422,1	-8,9%	0,9%
Otros ingresos	8.502,2	3,6%	8.450,4	-0,6%	3,3%

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

En términos del Producto Interno Bruto (Base 2014), los ingresos totales presupuestados para el ejercicio 2019 son equivalentes al 15,2%, cifra que resulta menor al 15,6% del presupuesto vigente al 30 de junio de 2018.

Por otra parte, la presión tributaria del presupuesto del año 2018 es equivalente al 9,7% del producto, cifra que se eleva al 9,9% para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2019.

2.4.1.2 Asignación de Gastos

De acuerdo al Cuadro N° 2.4.1.2.1, se puede observar que en el PGN 2019 se asigna a la Administración Central un total de gastos por un valor de G. 35.852,8 mil millones, que representan un incremento del 5,7% nominal con respecto al presupuesto vigente al 30 de junio de 2018. En términos del PIB, la asignación de gastos del PGN 2019 representa el 14,0%, mientras que en el PGN vigente al mes de junio de 2018 representa el 14,3%.

La partida de gastos que tiene mayor participación en el Gasto Total es la de Remuneraciones a los Empleados, que tiene en el Proyecto de Ley del PGN 2019 un incremento nominal de 6,9% comparado con el presupuesto vigente al mes de junio de 2018. Como porcentaje del PIB, la política de contención del gasto en servicios personales permitiría que esta partida se mantenga estable en el 6,7% en el Proyecto de Ley del PGN 2019.

Cuadro N° 2.4.1.2.1

Administración Central - Gastos del PGN 2018 Vs. Gastos del PGN 2019

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

Conceptos	PGN 2018 al 30/VI/18	Como % del PIB	PGN 2019	% de Variación	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	33.916,0	14,3%	35.852,8	5,7%	14,0%
Remuneración a los empleados	16.050,2	6,7%	17.152,6	6,9%	6,7%
Uso de bienes y servicios	3.428,7	1,4%	3.914,8	14,2%	1,5%
Intereses	1.672,6	0,7%	1.820,3	8,8%	0,7%
Externa	1.218,3	0,5%	1.374,6	12,8%	0,5%
Interna	454,4	0,2%	445,7	-1,9%	0,2%
Donaciones	5.263,7	2,2%	4.802,8	-8,8%	1,9%
Prestaciones sociales	5.662,8	2,4%	6.258,8	10,5%	2,4%
Otros gastos	1.837,9	0,8%	1.903,5	3,6%	0,7%

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

2.4.1.3 Resultados

El balance operativo neto del PGN 2019 representa una brecha positiva de G. 3.182,0 mil millones, lo que en términos del PIB equivale al 1,2%. Sin embargo, en el PGN vigente a junio de 2018, el balance operativo neto equivale al 1,4% del producto.

La adquisición neta de activos no financieros (inversión física) tiene un crecimiento en el Proyecto de Ley del PGN 2019 del 6,1% nominal respecto al presupuesto vigente a junio de 2018. Como porcentaje del PIB, la

inversión física sería del 2,7%, menor en 0,1 puntos porcentuales al presupuesto vigente a junio de 2018.

Por otra parte, el endeudamiento neto de la Administración Central, que en el PGN 2018 equivale al 1,4% del producto, pasa al 1,5% del PIB para el PGN 2019, con lo cual se da cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal en lo que al tope cuantitativo del déficit se refiere.

Cuadro N ° 2.4.1.3.1

Administración Central - Partidas de Resultado del PGN 2018 Vs. PGN 2019

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

Conceptos	PGN 2018 al 30/VI/18	Como % del PIB	PGN 2019	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.239,5	1,4%	3.182,0	-1,8%	1,2%
Adq. Neta de Activos no Financieros	6.590,3	2,8%	6.993,4	6,1%	2,7%
Activos fijos	6.513,3	2,7%	6.938,2	6,5%	2,7%
Otros activos	77,0	0,0%	55,2	-28,3%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(3.350,8)	-1,4%	(3.811,5)	13,7%	-1,5%

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

2.4.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2019 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal (LRF)

Si bien desde un punto de vista legal los topes cuantitativos de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), tienen aplicación solo en la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación, la autoridad fiscal ha venido aplicando dichas reglas desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria.

Es así que desde año 2015, primer ejercicio fiscal donde se aplicó la LRF, se observa que el resultado fiscal, el gasto corriente primario, y los incrementos salariales correspondientes a la etapa de la ejecución del presupuesto, han respetado plenamente los límites cuantitativos de la ley.

En este marco, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019 presentado por el Poder Ejecutivo establece un déficit fiscal del 1,5% del PIB para la Administración Central, el incremento otorgado al gasto corriente primario del sector público no es superior al 4% real, y no se han establecido incrementos salariales por encima del aumento que el salario vital mínimo y móvil vigente ha tenido en el año 2018.

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece en su artículo 10 literal c), que el déficit de la Administración Central en el mediano plazo no podrá ser superior al 1% del PIB. En este marco, el déficit de la Administración Central establecido en el Proyecto de Presupuesto 2019 junto con las proyecciones de los dos años siguientes, indican que el déficit promedio sería del 1,0%.

2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2019

En las siguientes tablas se pueden observar las estimaciones de ingresos y las asignaciones de gasto que corresponden a los sectores y niveles de gobierno componentes del Sector Público, de acuerdo al Proyecto del PGN para el Ejercicio Fiscal 2019:

Cuadro N ° 2.4.2.1**El Sector Público del PGN 2019 por Sectores Componentes**

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	39.034,7	49.310,5	63.524,7	65.218,0
Gastos Totales	35.852,8	44.494,3	55.832,4	56.093,5
Balance Operativo Neto	3.182,0	4.816,2	7.692,3	9.124,5
Adquisición Neta de Activos No Financieros	6.993,4	8.409,7	10.932,9	11.128,3
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(3.811,5)	(3.593,5)	(3.240,6)	(2.003,8)

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

Expresando las cifras del Sector Público 2019 como porcentaje del PIB, se obtienen los datos que se muestran en el Cuadro 2.4.2.2.

Cuadro N ° 2.4.2.2**El Sector Público del PGN 2019 por Sectores Componentes**

(En % del PIB)

Conceptos	Presupuestario	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	15,2	19,3	24,8	25,5
Gastos Totales	14,0	17,4	21,8	21,9
Balance Operativo Neto	1,2	1,9	3,0	3,6
Adquisición Neta de Activos No Financieros	2,7	3,3	4,3	4,3
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1,5)	(1,4)	(1,3)	(0,8)

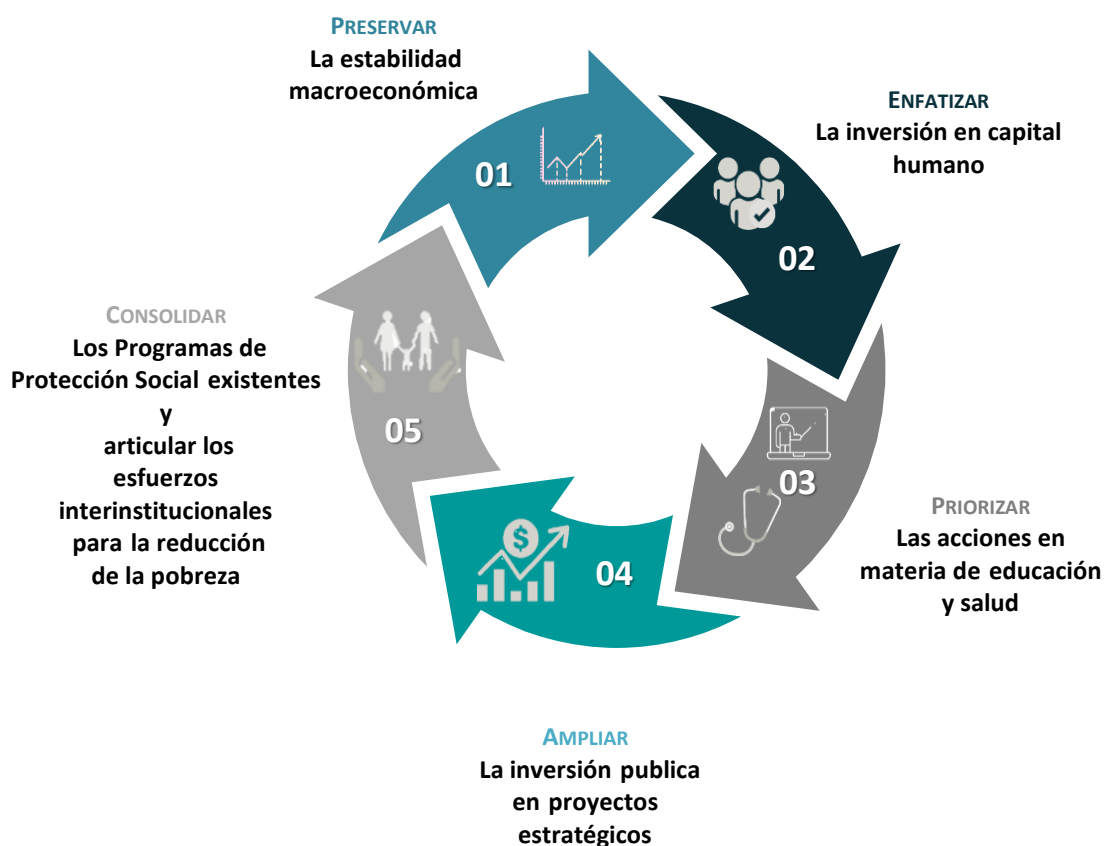
Observación: Datos Consolidados**Fuente:** Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Como puede apreciarse en el cuadro precedente, el endeudamiento neto del Sector Público presupuestado para el ejercicio fiscal 2019 se inicia, en términos del Producto Interno Bruto, con un 1,5% a nivel de la Administración Central, y disminuye a nivel del Gobierno General al 1,4%. Al incorporarse las cifras presupuestadas para las empresas públicas, el déficit se reduce al 1,3%, y finalmente al llegar a las cifras del Sector Público incluyéndose las partidas de ingresos y gastos de las entidades financieras oficiales el déficit se establece en 0,8% del producto.

2.5 Prioridades del Proyecto Ley Presupuesto General de la Nación 2019

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 ha sido elaborado sobre una base de medidas tendientes a aumentar la eficiencia en la ejecución del gasto público, preservando la estabilidad macroeconómica y propiciando un crecimiento inclusivo, con la configuración de políticas públicas que beneficien de manera positiva y permanente a los sectores más vulnerables. En este sentido, apunta a consolidar los programas de protección social existentes mediante la implementación de un Sistema de Protección Social, de modo que más paraguayos, en especial los pueblos indígenas y los adultos mayores, tengan una vida digna con un crecimiento económico más inclusivo. Asimismo, se busca avanzar en cambios estructurales que eleven el capital humano, priorizando las acciones en materia de educación y salud.

Pilares del Presupuesto...

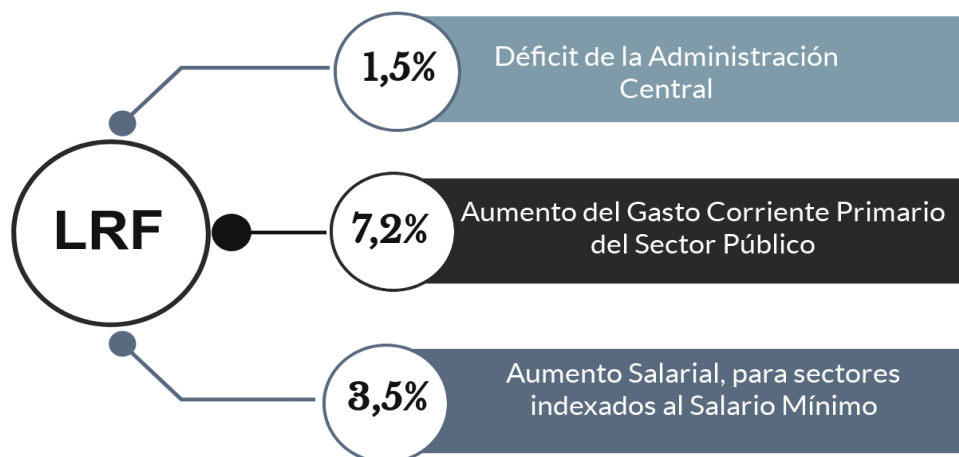


EL PGN 2019, se sustenta en una macroeconomía robusta que apunta hacia la sostenibilidad como ser:



Para el próximo año se ha buscado equilibrar los compromisos del gasto público con los objetivos de responsabilidad fiscal, en un escenario que preserva la sostenibilidad de las cuentas públicas.

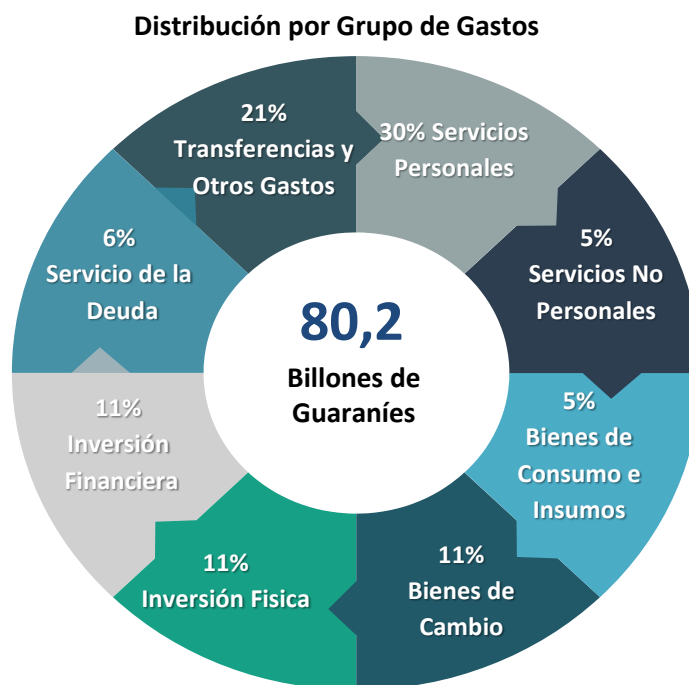
Considerando que el Presupuesto General de la Nación es la principal herramienta del Gobierno, a través del cual se asignan recursos para satisfacer las necesidades de la sociedad, proveyendo de manera oportuna bienes y servicios públicos.



Para el Ejercicio Fiscal 2019, el Proyecto de Presupuesto asciende a la suma de G. 80,2 billones. De dicho monto, el 53% corresponde a la Administración Central.

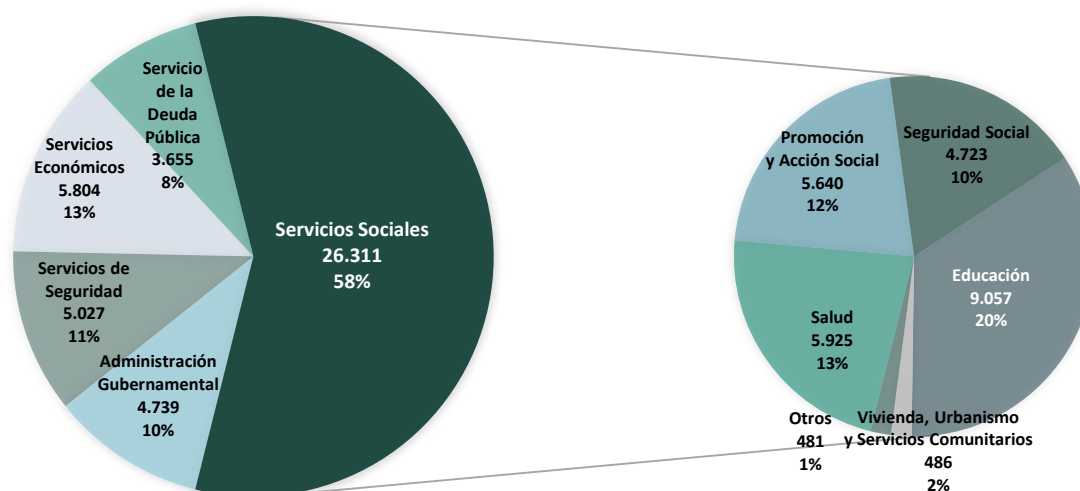


El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 agrega las partidas necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente de los órganos que lo integran, la atención de las obligaciones de la Nación y el cumplimiento de las metas establecidas.



Asimismo, la Prioridad del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 puede ser visualizada a través de la distribución del gasto por sectores; en este sentido, se prioriza los servicios sociales como Educación, Salud, Promoción y Acción Social y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.

Gráfico N° 2.5.1
Administración Central – Gastos en Servicios Sociales
 (En miles de millones de Guaraníes - Porcentaje respecto al total)



La clasificación funcional del gasto permite analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública.

Para el ejercicio fiscal 2019 los Servicios Sociales cuentan con una asignación de créditos presupuestarios de G. 26,3 billones de un total de la Administración Central que asciende a G. 45,5 billones. Esto representa el 58% del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019, denotando de esta manera la prioridad del sector social en la política presupuestaria.

El presupuesto asignado a los Servicios Sociales para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 está distribuido de la siguiente manera: Educación (20%), Salud (13%), Promoción y Acción Social (12%), Seguridad Social (11%), Vivienda, Urbanismo y Servicios Comunitarios (1%) y otros (1%).

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

Seguidamente se desarrolla un análisis de sectores de relevancia en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2019:

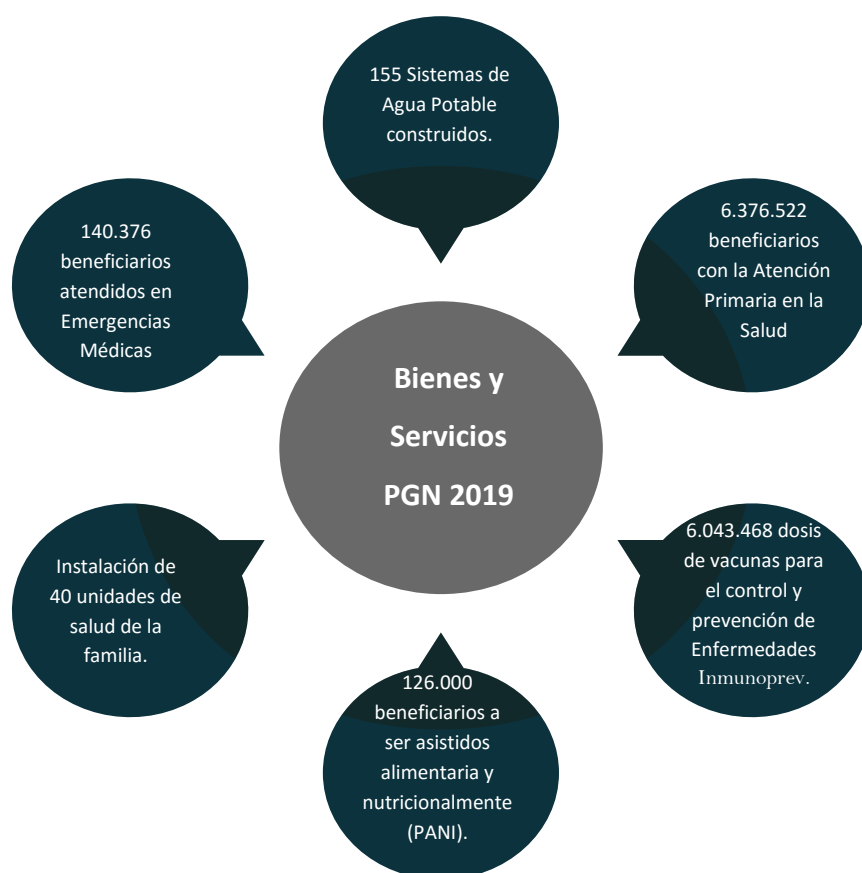
2.5.1 Salud

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

Para alcanzar este objetivo el MSPyBS dispondrá para el año 2019 de G. 5,4 billones, los cuáles se distribuirán en un 62% a Servicios Personales, 25% Bienes de Consumo e Insumos, 6% Inversión Física, otro 6% Servicios No Personales y 1% para Transferencias.

En ese contexto, los créditos presupuestarios programados representan un incremento de sus recursos del 13% con respecto al presupuesto vigente al 30/06/2018. En este contexto, se incluyen G. 1.4 billones para la atención primaria a la salud y las 18 regiones sanitarias; G. 28 mil millones para el abastecimiento del sistema de agua potable; G. 190 mil millones para la provisión de vacunas para el control de prevención de enfermedades inmunoprevenibles; G. 104 mil millones para el programa alimentario nutricional integral (PANI); G. 149 mil millones para emergencias médicas y Medicamentos G. 1,2 billones.

Con los créditos programados para el Ejercicio Fiscal 2019, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social busca obtener los siguientes resultados:



2.5.2 Educación

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

Los créditos programados al Ministerio de Educación y Ciencias, para el Ejercicio Fiscal 2019, ascienden a G. 7,2 billones, lo cual representa un incremento del 11% con respecto al presupuesto vigente del 2018. De dicho

monto, G 5 billones se destinará principalmente para la educación inicial, EEB⁶, media/técnica y alimentación escolar para alumnos/as de la Capital; G. 811 mil millones, con recursos de FONACIDE para infraestructura educativa, primera infancia, capacitación de docentes, equipamiento en TIC, evaluación estandarizada, entre otras.

Los créditos presupuestarios asignados al MEC buscan alcanzar los siguientes objetivos:



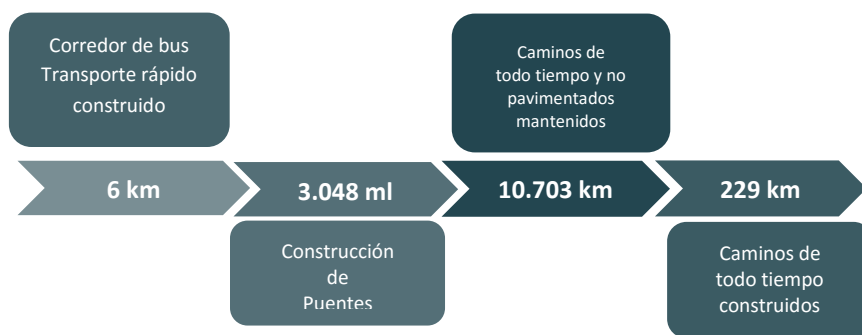
2.5.3 Inversión Pública

La infraestructura constituye un factor fundamental para la competitividad de la economía y el estímulo a la inversión privada.

El proyecto de Ley de Presupuesto 2019 incluye la inversión destinada a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las obras viales con el fin de lograr una mejor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos, en las que se menciona: G. 2,5 billones en infraestructura de acceso vial, G. 539 mil millones en infraestructura de acceso a caminos vecinales y rurales, G. 573 mil millones en infraestructura de conectividad interna y externa.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2019 buscan obtener algunos de los siguientes resultados:

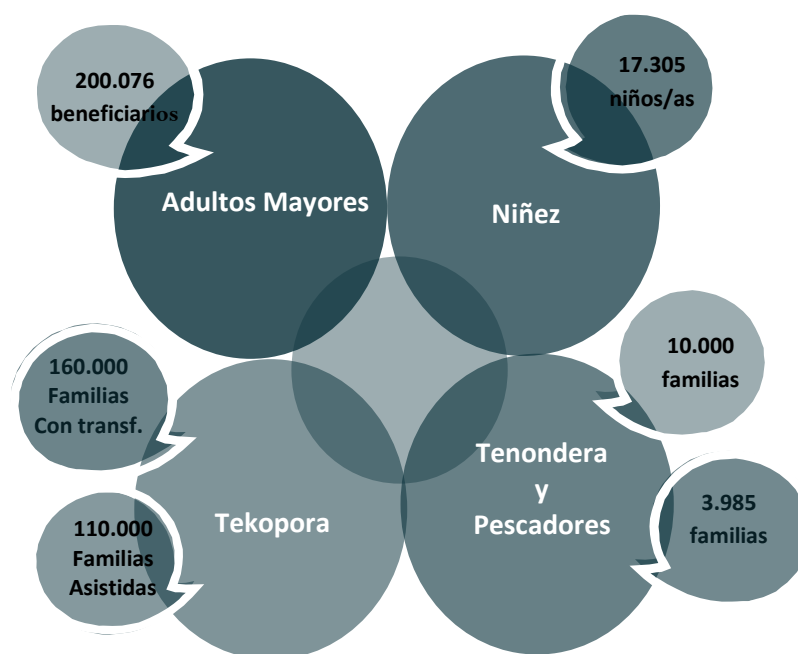
⁶ EEB: Educación Escolar Básica



2.5.4 Promoción y Acción Social

Los gastos en Promoción y Acción Social son inherentes a los servicios de mejoramiento de la calidad de vida, dignidad de las personas y asistencia social. Están comprendidos en ellos los programas de protección y ayuda directa a personas de escasos recursos, que les brinda aportes tanto financieros como materiales, y los destinados a la reeducación y socialización del individuo.

Los créditos presupuestarios para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 destinados a la función Promoción y Acción Social ascienden a G. 5,6 billones. Destacándose en forma más específica, parte de los créditos presupuestarios programados en los siguientes componentes prioritarios: G. 1.255 mil millones para pensión alimentaria de adultos mayores; G. 47 mil millones para la protección integral de niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad (Programa Abrazo); G. 47 mil millones para atender a familias con capacidades productivas (Tenonderā) y a pescadores en situación de pobreza; G. 423 mil millones para garantizar la salud, educación y seguridad alimentaria de los niños a través de las transferencias monetarias sujetas al cumplimiento de corresponsabilidades y asistencia socio familiar (Tekoporā).



2.6 Escenarios Alternativos

El escenario macroeconómico presentado anteriormente fue utilizado para elaborar el PGN para el año 2019, el cual contiene las previsiones de las principales variables macroeconómicas tales como el crecimiento del producto, inflación, importaciones y tipo de cambio, que sirven de base para estimar los recursos que estarían disponibles para el financiamiento de los gastos. Entre estos recursos, los más importantes son los ingresos tributarios, los cuales en base al escenario macroeconómico se estiman que equivaldrían al 9,9% del PIB en el año 2019, estimando un crecimiento nominal del 7,4% en relación al cierre estimado para el 2018. Estas estimaciones de ingresos, gastos y resultado fiscal entonces dependen de la evolución esperada de las principales variables macroeconómicas que pueden ser afectadas por shock inesperados, tanto internos o externos.

Dada la elevada correlación entre la recaudación impositiva y el entorno macroeconómico, en los análisis de riesgos fiscales, uno de los riesgos más importantes que impactaría a las cuentas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas, son las desviaciones a las proyecciones de las variables macroeconómicas utilizadas para la realización de predicciones y escenarios alternativos sobre los ingresos y gastos de la Administración Central. Los riesgos que se derivan de un eventual cambio en el escenario macroeconómico, podrían significar una recaudación impositiva diferente a la establecida en el proyecto de presupuesto, lo que resultaría en un resultado fiscal que podría ser mayor o menor. En este sentido, en el informe del año 2017 para el proyecto de PGN 2018, se había presentado como escenario macroeconómico “base” una tasa de crecimiento del PIB real del 3,9%, un crecimiento del nivel de las importaciones de bienes registrada del 6,3% y una depreciación del tipo de cambio nominal con respecto al dólar del 4,1%. Las perspectivas actuales para el cierre de las principales variables macroeconómicas para el 2018 se han ajustado a las estimadas hace un año, con diferencias importantes en las importaciones, en el tipo de cambio y en el crecimiento real esperado (ver cuadro 2.6.1).

Cuadro N° 2.6.1
Comparación de Escenarios 2018
(En base al IFP para el PGN 2018 y PGN 2019)

Variables Macroeconómicas	2018*	2018**	Diferencia
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	3,9	4,7	0,8
Producto Interno Bruto Nominal	9,2	8,7	-0,5
Deflactor del PIB	5,1	4,0	-1,1
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	4,0	0,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	6,3	10,4	4,1
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4,1	1,4	-2,7
(Variables nominales)			
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	11.076	12.171	1.095
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	5.932	5.699	-233

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

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

En los análisis de riesgos fiscales, uno de los riesgos más importantes que impactaría en forma negativa a las cuentas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas, son las desviaciones a las proyecciones de las variables macroeconómicas utilizadas para la realización de proyecciones, predicciones y escenarios alternativos sobre los ingresos y gastos de la Administración Central. Como las estimaciones se basan en supuestos y datos observados, en el cuadro anterior se comparan las estimaciones que se realizaron para el año 2018, en la edición del Informe de Finanzas Públicas del año pasado y en la actual edición. Al comparar las diferencias entre ambas estimaciones, se observa por un lado que para este año la tasa de crecimiento económico se ajustó al alza en 0,8 p.p., de 3,9% al 4,7%. En este sentido también se ajustó al alza el crecimiento de las importaciones de bienes, pasando de un crecimiento del 6,3% al 10,4% estimado para el 2018. Por último, la depreciación del tipo de cambio se espera que sea menor a la estimada en el informe anterior y llegaría a solo una tasa del 1,4% con respecto al 2017.

Es por tanto conveniente cuantificar las variaciones que se tendrían en la recaudación tributaria del año 2019 como consecuencia de escenarios macroeconómicos alternativos al escenario base con el que se ha elaborado el proyecto de presupuesto 2019. En éste sentido se presentan dos escenarios alternativos relacionados a los riesgos macroeconómicos, uno pesimista o menos alentador y otro positivo o más alentador. En el caso del escenario menos alentador (bajo), se considera un crecimiento proyectado del 2,0% y un menor nivel de importaciones (USD 12.415 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento menor de solo el 2,0% con respecto al cierre estimado de 2018. Los supuestos del escenario pesimista fueron un crecimiento negativo de la agricultura (caída de la producción de soja y del maíz), al mismo tiempo considerando como supuesto un recrudescimiento de las condiciones económicas de la región que impactaría al sector comercial e industrial y por último se supone que el gobierno reduzca su nivel de gasto para ajustar las cuentas fiscales, lo que impactaría también en un menor crecimiento del sector gobierno.

En otro escenario más alentador (alto), se considera un mayor crecimiento de la economía para el 2019 del 5,5% acompañando de un mayor incremento de las importaciones de bienes del 15,0%, las demás variables como el tipo de cambio y la inflación no se ven alteradas. Este escenario más positivo sería movido al contrario que el escenario negativo, por un shock positivo por el lado de la agricultura con mejores rendimientos en la producción de soja y maíz; por otro lado, se supone una coyuntura externa más favorable, lo que se traduciría en mayores niveles de importación de bienes, un sector comercial más dinámico y un sector financiero con un mayor incremento de los créditos.

Cuadro Nº 2.6.2

Escenarios Macroeconómicos Alternativos

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

Escenarios	Proyección de Ingresos Tributarios	Proyección de Ingresos Tributarios como % del PIB	Déficit Fiscal	Déficit Fiscal Como % del PIB
Base	25.228,5	9,9%	(3.811,5)	-1,5%
Alto	26.031,2	10,0%	(3.008,8)	-1,2%
Bajo	24.629,1	9,8%	(4.410,9)	-1,8%

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

En el cuadro precedente se presentan los dos escenarios macroeconómicos y los respectivos efectos sobre los ingresos tributarios y el resultado fiscal que le corresponden a cada uno de ellos. El denominado escenario base es el que ha sido utilizado para elaborar el proyecto de presupuesto 2019 y le corresponde una presión tributaria del 9,9% y un endeudamiento neto de 1,5% del producto, en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En el escenario alto, que corresponde al supuesto de un mayor crecimiento económico en el 2019 y un crecimiento mayor de las importaciones de bienes, se produce como resultado un crecimiento mayor de la recaudación tributaria (10,0% del PIB) por el mayor nivel de actividad económica y una reducción del endeudamiento neto al 1,2% del PIB. Por el contrario, en el escenario bajo, responde a una eventual situación en que el crecimiento del producto es menor a las expectativas que actualmente se tienen. Esto implicaría una menor recaudación impositiva y un déficit fiscal mayor que llegaría al 1,8% del PIB.



III. Programa Financiero del Sector Público 2020-2021

3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2020-2021

La expectativa de crecimiento económico para el Paraguay para los años 2020-2021, se mantiene en promedio en torno al 4,0% anual, alineado con el crecimiento de tendencia de la economía, y cifra inferior al crecimiento promedio de 6,0% registrado en los últimos 5 años 2013 al 2017. Se espera una ligera desaceleración del ritmo de crecimiento en relación al promedio observado los últimos años como respuesta al cambio de la coyuntura económica regional e internacional, como las fricciones comerciales entre Estados Unidos y China, además de cierta incertidumbre en torno a la dependencia de Paraguay de la agricultura y la agroindustria, lo que podría exponer a la economía a los impactos del clima y los precios de los productos básicos.

Los pronósticos macroeconómicos a nivel mundial para el periodo 2020-2021, dan un crecimiento en torno al 3,7%. Para las economías avanzadas el crecimiento esperado en este periodo es en promedio del 1,7%, lo que representaría una ligera contracción en las expectativas de crecimiento de la región que estiman un crecimiento del 2,3% en promedio para los años 2018 y 2019. Con respecto a América Latina se estima un crecimiento del 2,8% para el periodo 2020-2021, lo que representa una importante recuperación en el ritmo de crecimiento de la región luego del crecimiento negativo (-0,7%) del año 2016. En el caso de nuestros socios comerciales, se espera que Brasil crezca a una tasa ligeramente superior al 2% para el periodo analizado, y Argentina lo haga a una tasa promedio del 3,1%, perspectivas que favorecerían la economía local.

En referencia a los precios internacionales de la soja, el cultivo económicamente más relevante para el Paraguay, sigue existiendo una gran incertidumbre en torno a los mercados mundiales, tras la aplicación de un arancel a las importaciones chinas de soja estadounidense. Con esto, se realizaron ajustes a la baja en los precios de la soja en el periodo comprendido entre el tercer trimestre 2018 hasta el tercer trimestre 2020. Y se supone que la misma mantendría un nivel de USD 375 por tonelada para el 2020 y USD 402 por tonelada para el 2021. En cuanto al precio proyectado del petróleo en promedio para el periodo 2020-2021 es de USD 71,4 el barril de Brent, un precio ligeramente inferior al estimado para el año 2019 (USD 72,5) por barril, y ampliamente superior a los precios registrados en promedio en el periodo 2015-2018, de USD 56,1 por barril.

Con relación a las expectativas de la evolución de los precios, a pesar de que los pronósticos de aumento de la demanda interna son firmes, la tendencia es que la inflación siga manteniéndose dentro del rango meta fijado por el Banco Central del Paraguay (4% más/menos dos puntos porcentuales). Para 2020 y 2021 las perspectivas de suba generalizada de precios son de 4,0% anual, considerando que no se producirían presiones por el lado de precios internacionales, ni por el lado de la demanda interna. Es importante considerar que se pueden presentar cambios en este pronóstico, ya sea como consecuencia de riesgos climáticos, o un entorno global más volátil.

Cuadro Nº 3.1.1
Estimación Variables Macroeconómicas
(En miles de millones de G. y en tasas de crecimiento)

Variables Macroeconómicas	2020 ^a	2021 ^a
(Cambio porcentual anual)		
Producto Interno Bruto Real	4,0	4,0
Producto Interno Bruto Nominal	7,7	7,7
Deflactor del PIB	3,7	3,7
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,0	4,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	4,0	4,4
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	2,0	2,0
(Variables nominales)		
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	275.831	297.070
PIB Nominal (millones de US\$)	46.520	49.120
Deflactor del PIB	1,2	1,3
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	13.228	13.810
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	5.929	6.048

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

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

En cuanto al tipo de cambio, se espera que la moneda local mantenga su evolución reciente, ya que no se esperan shocks externos significativos y los flujos de divisas hacia la economía permanecerían estables. En éste sentido, se estima una depreciación del tipo de cambio nominal (moneda nacional con respecto al dólar norteamericano) para el periodo en cuestión de 2,0% en promedio. Las previsiones del tipo de cambio están en línea con las proyecciones de otros organismos internacionales que mantienen una depreciación del 1,4% en promedio para el periodo⁷.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un crecimiento promedio de las importaciones de bienes de 4,65%, para el 2020 y 2021, con esto las importaciones tendrían en este periodo una participación relativamente constante con respecto al producto del 28,0% en promedio.

Es importante aclarar, que si bien las proyecciones presentadas en este informe son generadas utilizando modelos econométricos y supuestos consistentes a la coyuntura económica actual y las perspectivas sobre la evolución esperada de la economía global, estas estimaciones se realizaron utilizando los datos disponibles al cierre del primer semestre 2018, por lo que están sujetas a cambios en el escenario económico, a eventuales shocks exógenos no anticipados y a cambios en los parámetros relevantes de los modelos.

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

3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2019-2021

3.2.1 Administración Central

3.2.1.1 Estimación de Ingresos

El Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019 establece que los recursos de la Administración Central serían G. 39.034,7 mil millones, que representan el 15,2% del producto interno bruto.

Las estimaciones indican que los recursos en 2020 aumentarían a una tasa nominal del 6,3% y representarían el 15,0% del PIB. Los ingresos totales para el año 2021 aumentarían a la tasa nominal del 6,8% y serían equivalentes al 14,9% del PIB.

Cuadro N° 3.2.1.1

Gobierno Central Presupuestario - Ingresos del Programa Financiero 2019 - 2021

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

Conceptos	PGN 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	39.034,7	15,2%	41.500,7	15,0%	44.325,3	14,9%
Ingresos tributarios	25.228,5	9,9%	27.031,4	9,8%	29.045,4	9,8%
Contribuciones sociales	2.933,7	1,1%	3.034,1	1,1%	3.267,8	1,1%
Donaciones	2.422,1	0,9%	2.608,6	0,9%	2.809,4	0,9%
Otros ingresos	8.450,4	3,3%	8.826,6	3,2%	9.202,7	3,1%

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

Analizando los componentes principales de los ingresos del PGN 2019, se puede observar que los recursos impositivos representan el 9,9% del PIB y el incremento previsto para el año 2020 es inferior al crecimiento del producto nominal, lo que se traduce en una disminución de la recaudación tributaria expresada como porcentaje del PIB llegando al 9,8 % para el año 2020, y manteniéndose dicho porcentaje para el año 2021.

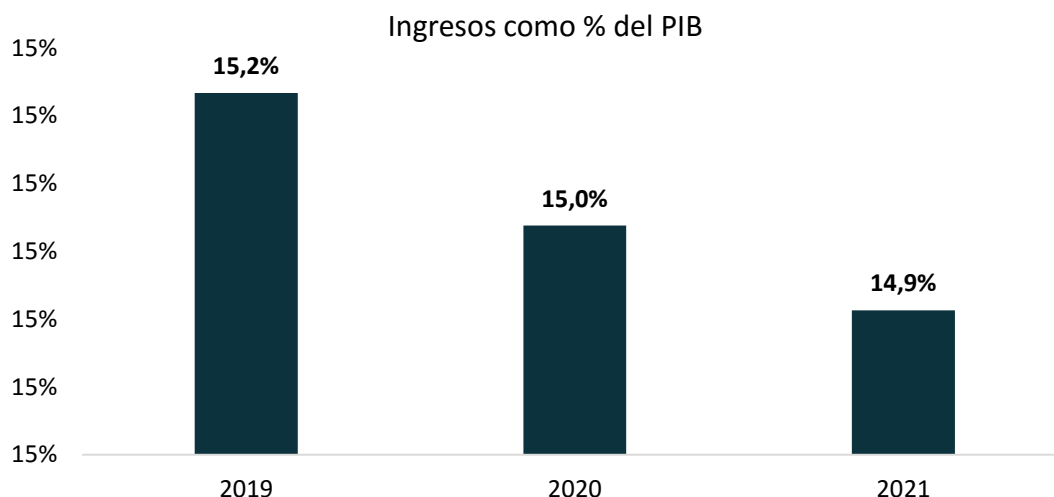
Por otra parte, en el proyecto de presupuesto para el año 2019, las Contribuciones Sociales y las Donaciones representan el 1,1% y 0,9% del PIB, respectivamente. Se estima que estos porcentajes se mantendrían para el año 2020 así como para el año 2021.

Con referencia a Otros Ingresos estipulados en el PGN 2019, los mismos se encuentran al nivel del 3,3% del producto de ese año. Para el año 2020 se estima que representen el 3,2% del PIB y para el 2021 en 3,1%. Esta reducción en el porcentaje se explica por la disminución de los ingresos provenientes de las entidades binacionales.

En el gráfico siguiente se observan, en porcentaje del producto interno bruto, los recursos establecidos para la Administración Central (Gobierno Central Presupuestario) en el Proyecto del PGN 2019, y las estimaciones de recursos para los años 2020 y 2021:

Gráfico N° 3.2.1.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Ingreso Presupuestado PGN 2019 y Proyección 2020-2021 (% del PIB)



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

3.2.1.2 Proyección de gastos

El Proyecto de Ley del Presupuesto 2019 del Poder Ejecutivo asigna a la Administración Central un gasto total de G. 35.852,8 mil millones, que representan un 14,0% del producto interno bruto. Estos gastos se incrementarían para el año 2020 a una tasa nominal del 7,4% y que en términos del producto seguirían en un 14,0%. Para el año 2021 se espera que siga la tendencia creciente pero similar al crecimiento del producto, con lo que los gastos se mantendrían como porcentaje del PIB.

Cuadro N° 3.2.1.2

Gobierno Central Presupuestario - Gastos del Programa Financiero 2019 - 2021

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

Conceptos	PGN 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	35.852,8	14,0%	38.555,0	14,0%	41.646,6	14,0%
Remuneración a los empleados	17.152,6	6,7%	18.473,3	6,7%	19.755,3	6,7%
Uso de bienes y servicios	3.914,8	1,5%	4.041,6	1,5%	4.352,8	1,5%
Intereses	1.820,3	0,7%	2.206,6	0,8%	2.537,4	0,9%
Donaciones	4.802,8	1,9%	5.163,4	1,9%	5.514,9	1,9%
Prestaciones sociales	6.258,8	2,4%	6.619,9	2,4%	7.278,2	2,5%
Otros gastos	1.903,5	0,7%	2.050,1	0,7%	2.207,9	0,7%

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

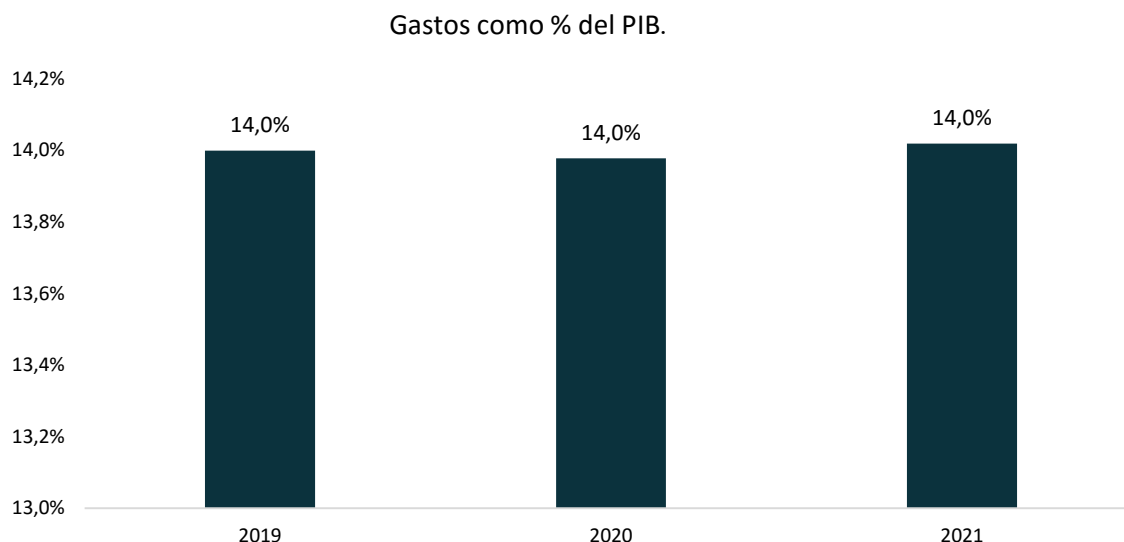
En el siguiente gráfico puede apreciarse que el gasto total del PGN 2019 y las estimaciones para los años 2020-2021 se mantienen en torno al 14,0% del PIB:

Gráfico N° 3.2.1.2.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Gasto Presupuestado

PGN 2019 y Proyección 2020-2021

(En % del PIB)



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

3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

En el Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2019, se establece un déficit de 1,5% del PIB para el Gobierno Central Presupuestario (Administración Central). El déficit se reduciría a 0,9% del PIB en el 2020, y se estima que para el año 2021 sería de 0,6% del PIB. Con esto se proyecta un déficit promedio del 1,0% en los tres años considerados.

Cuadro N° 3.2.1.3.1

Gobierno Central Presupuestario - Programa Financiero 2019 - 2021 - Partidas de Resultado

(En miles de millones de guaraníes)

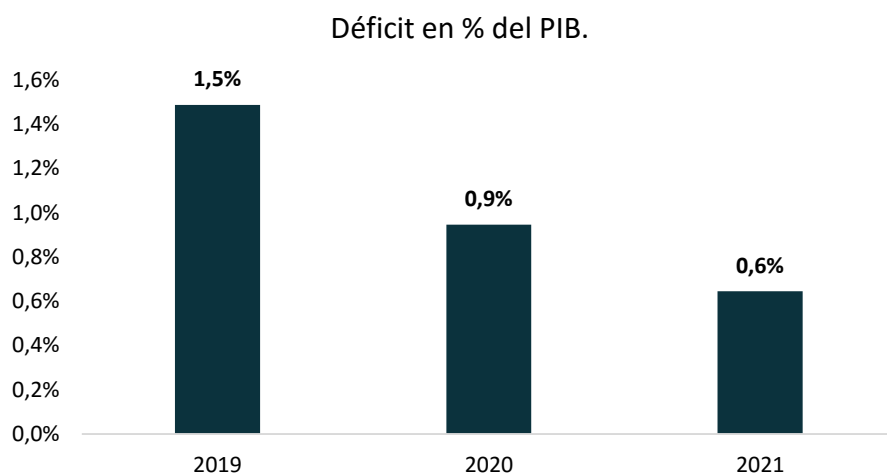
Conceptos	PGN 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.182,0	1,2%	2.945,8	1,1%	2.678,7	0,9%
Adquisición Neta de Activos no Financieros	6.993,4	2,7%	5.553,9	2,0%	4.596,4	1,5%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(3.811,5)	-1,5%	(2.608,1)	-0,9%	(1.917,8)	-0,6%

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

De manera gráfica, se presenta a continuación el déficit del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo para el año 2019 y las proyecciones de resultado para los años 2020 y 2021:

Gráfico N° 3.2.1.3.1

Gobierno Central Presupuestario - Evolución del Resultado Fiscal
PGN 2019 y Proyección 2020-2021 (% del PIB)



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

3.2.2 El Programa financiero del Gobierno General y Sector Público 2019-2021

La programación financiera para el Gobierno General en el proyecto del Ejecutivo para el año 2019, incluye un déficit del 1,4% del PIB que disminuiría para el año 2020 representando un déficit del 0,9%. Se estima que en el año 2021 llegaría a un déficit del 0,5% del PIB.

Cuadro N° 3.2.2.1

Gobierno General - Programa Financiero 2019 - 2021

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

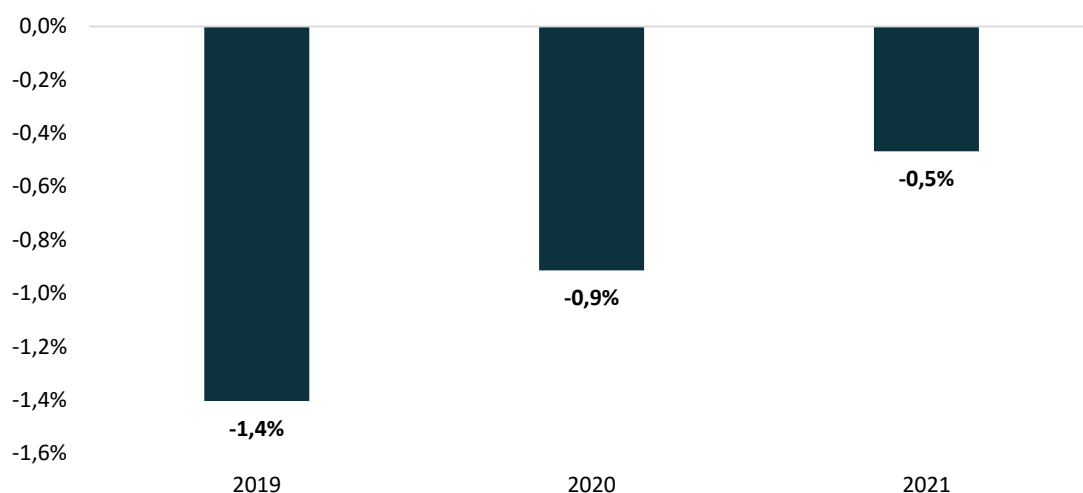
Conceptos	PGN 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB
Ingresos Totales	49.310,5	19,3%	52.312,3	19,0%	56.180,8	18,9%
Gastos Totales	44.494,3	17,4%	47.899,9	17,4%	51.630,7	17,4%
Balance Operativo Neto	4.816,2	1,9%	4.412,4	1,6%	4.550,1	1,5%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	8.409,7	3,3%	6.870,2	2,5%	6.014,1	2,0%
Préstamo Neto/ Endeudamiento Neto	(3.593,5)	-1,4%	(2.457,8)	-0,9%	(1.463,9)	-0,5%

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

En el siguiente gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, se observan el déficit del PGN 2019 para el Gobierno General y las proyecciones para el mismo nivel de gobierno en los años 2020 y 2021:

Gráfico N° 3.2.2.1

Gobierno General - Evolución del Resultado Fiscal
PGN 2019 y Proyección 2020-2021 (% del PIB)



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

El programa financiero para el Sector Público en el periodo 2019-2021 muestra igual tendencia a la del Gobierno General. En el proyecto del Poder Ejecutivo para el año 2019 se obtiene un déficit del 0,8% del PIB, que para el año 2020 se reduciría a un déficit del 0,6% del PIB para finalmente llegar a un déficit del 0,1% del PIB en el año 2021.

Cuadro N° 3.2.2.2

Sector Público - Programa Financiero 2019 - 2021

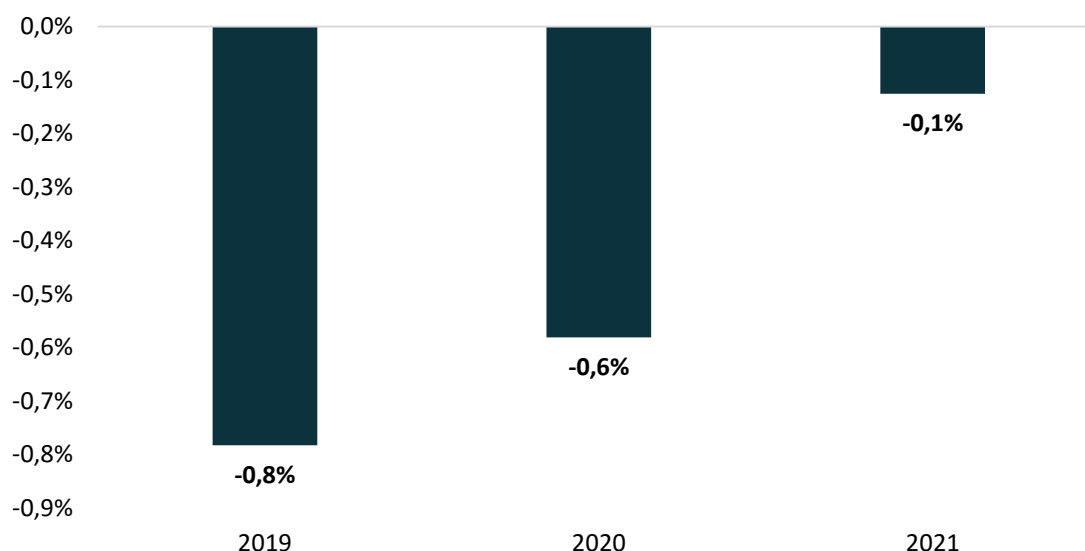
(En miles de millones de guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2019	Como % del PIB	Proyección 2020	Como % del PIB	Proyección 2021	Como % del PIB
Ingresos Totales	65.218,0	25,5%	69.130,7	25,1%	74.324,0	25,0%
Gastos Totales	56.093,5	21,9%	60.065,0	21,8%	64.696,8	21,8%
Balance Operativo Neto	9.124,5	3,6%	9.065,7	3,3%	9.627,2	3,2%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	11.128,3	4,3%	10.621,3	3,9%	10.054,0	3,4%
Préstamo Neto/ Endeudamiento Neto	(2.003,8)	-0,8%	(1.555,5)	-0,6%	(426,8)	-0,1%

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

Se presenta a continuación un gráfico, elaborado como porcentaje del PIB, que muestra la evolución del déficit para el Sector Público, partiendo del resultado obtenido en el proyecto de presupuesto del Ejecutivo para el año 2019 y las proyecciones para los años 2020-2021:

Gráfico N° 3.2.2.2
Sector Público - Evolución del Resultado Fiscal
PGN 2019 y Proyección 2020-2021 (% del PIB)



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

3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

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

Con la emisión de bonos soberanos del año 2018 por un monto USD 530 millones, la relación Deuda/PIB de la Administración Central a junio de 2018 alcanzó el 16,2⁸%. En el escenario base, se proyecta un crecimiento promedio anual moderado del PIB real del 4% a lo largo de los próximos siete años en línea con el crecimiento de tendencia de la economía. La tasa de interés doméstica se mantiene constante y corresponde al promedio ponderado de la tasa de interés de colocación de los Bonos del Tesoro.

En lo que respecta, a la evolución de la tasa de depreciación de la moneda nacional, se estima que la misma se mantenga alrededor de 2,0% a lo largo del periodo estudiado. Es importante resaltar, que su estabilidad depende de varios factores exógenos, como, por ejemplo: el nivel de las exportaciones, de la Política Monetaria (Paraguay y Estados Unidos), de las remesas, etc.

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

⁸ PIB año base 2014

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

Línea Base	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crecimiento Real PIB	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de Interés Doméstica	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%
Tasa de Depreciación de la moneda	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Déficit Primario del Sector Público	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Inflación	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de Interés externa	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
Deuda/PIB ratio	17,6%	17,9%	18,2%	18,4%	18,5%	18,6%	18,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

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

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

Escenario 1: Se considera una depreciación nominal de la moneda igual a 25%, 10% y 5% para los años 2019, 2020 y 2021 respectivamente, para luego volver a su tendencia normal.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al (-1%) para el año 2019 y de 0% para el año 2020, para luego volver a recuperarse a sus niveles correspondientes al escenario base.

Escenarios 3 y 4: Aumento de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) igual a 9% para los años 2019 y 2020 y un aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) hasta alcanzar un nivel de 7% en el año 2020.

Escenario 5: Se supone un incremento del déficit primario de la Administración Central al 2% para el año 2019 y de 1,5% para el 2020 y luego converger nuevamente su senda.

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

Modelo Endógeno de Deuda Simulación			
Escenarios	2019	2020	2021
Depreciación de la moneda	25,0%	10,0%	5,0%
Crecimiento del PIB	-1,0%	0%	-
Tasa de Interés Externa	6%	7%	-
Tasa de Interés Doméstica	9%	9%	-
Déficit Primario del Sector Público	2,0%	1,5%	-
Año de Inicio	2019	-	-

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

Con estos datos, podemos observar el comportamiento que genera cada perturbación al ratio Deuda/PIB. En el cuadro siguiente, notamos que cada escenario presenta un crecimiento del ratio; la trayectoria del ratio Deuda/PIB se muestra especialmente sensible ante cambios significativos en la depreciación del tipo de cambio. La acción conjunta de los acontecimientos considerados en los escenarios 1 a 4, conducen a un crecimiento del ratio deuda producto, hasta situarse a partir del año 2021 en niveles superiores al 28% del PIB. Es importante enfatizar que este es un escenario de stress, donde se combinan varios choques negativos, con una probabilidad conjunta de ocurrencia simultánea muy baja.

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

Deuda/PIB ratio con perturbaciones	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Escenario 1: Depreciación	20,8%	22,4%	23,1%	23,3%	23,3%	23,3%	23,4%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	18,5%	19,5%	19,7%	19,9%	20,0%	20,1%	20,2%
Escenario 3: Tasa de Interés ajustada por la inflación	17,8%	18,6%	18,8%	19,0%	19,1%	19,2%	19,3%
Escenario 4: Déficit Primario del Sector Público	19,0%	20,2%	20,5%	20,6%	20,7%	20,8%	20,8%
Escenario 5: Choques combinados	23,5%	27,7%	28,5%	28,6%	28,6%	28,5%	28,5%

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



IV. Otros temas de interés

4.1 Estimación de Gastos Tributarios

El Estado suele otorgar exoneraciones o tratos tributarios diferenciados como una forma de fomentar o incentivar aquellas actividades que considera prioritarias ya sea con fines económicos o sociales, sean estos la provisión de ciertos bienes y servicios, o la generación de empleo formal. Los Gastos Tributarios son los impuestos que deja de percibir el Estado debido a la existencia de incentivos fiscales o beneficios que son otorgados a estas actividades específicas a través de la reducción de la carga tributaria directa o indirecta.

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

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

El conocimiento de los gastos tributarios permite un análisis más profundo y acabado del gasto público, aun cuando estos gastos no son sometidos a evaluación, por lo que los informes de gastos tributarios son considerados necesarios para favorecer la transparencia de las políticas del gobierno nacional en la administración de los recursos públicos. En tal sentido, la medición de los gastos tributarios:

- Promueve la transparencia de la política fiscal.
- Ayuda mejorar el manejo de las finanzas públicas y el presupuesto, al considerar un concepto más amplio del gasto público (gastos a ser efectivamente ejecutados más gastos tributarios).
- Muestra fuentes de potencial movilización de nuevos recursos.
- Constituye un insumo valioso para evaluaciones costo-beneficio de muchos incentivos tributarios y el análisis de la equidad.
- Ofrece claridad sobre las restricciones que enfrentan las administraciones tributarias para alcanzar sus metas de recaudación.

Metodología aplicada para la estimación del gasto tributario

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

Para el efecto, se determinan las disposiciones legales y normativas vigentes que representan gastos tributarios como un trabajo previo. Posteriormente, se procede a la compilación de los datos estadísticos existentes relacionados a exoneraciones tributarias explícitas de un ejercicio fiscal, (por ejemplo: las liberaciones arancelarias de bienes de capital de la Ley N° 60/90 “De Inversiones”), también se calculan las recaudaciones potenciales que ciertas actividades exoneradas hubieran generado de haberse aplicado el régimen tributario general (por ejemplo: de aplicarse la tasa del IVA del 10% a algunos bienes de la canasta familiar o el transporte público). En total, el estudio⁹ analiza individualmente más de 70 regímenes de beneficios e incentivos tributarios.

Asimismo, la base para proyectar los resultados para los ejercicios 2018 y 2019 la constituyó la estimación de gasto tributario 2017 basada en datos de recaudación proyectadas, indicadores macroeconómicos y otros. Este último, es el que se incluye en el Presupuesto General de la Nación del año 2019¹⁰.

Estimación de Gastos Tributarios

Este año se realizó la cuarta estimación del Estudio del Gasto Tributario. En esta estimación, se verificaron y corrigieron algunos cálculos, y fue realizada empleando la misma metodología que años anteriores utilizando datos del ejercicio fiscal del año 2017. Con esto se procedió a estimar el gasto tributario para el ejercicio fiscal 2019.

De acuerdo a los datos observados en el cuadro 4.1.1, la proyección del Gasto Tributario para el año 2019 es de G. 3,5 billones, unos USD 604,2 millones al tipo de cambio promedio estimado para el 2019, y el 1,36% en términos del PIB.

Es importante resaltar que para la estimación del año 2019 se utilizaron las Cuentas Nacionales del BCP con el nuevo año base 2014. Más del 69% del Gasto Tributario corresponde al IVA, que se estima con datos del consumo privado de las Cuentas Nacionales, indicador que tuvo un incremento de aproximadamente el 23% con el cambio de año base, además del incremento natural que en 2017 fue cercano al 9% con relación al 2016. Como resultado de la actualización de las cuentas nacionales, la cifra estimada para Gasto Tributario del PGN 2019 tuvo un incremento nominal de aproximadamente el 31,3% con relación a la estimación para el PGN 2018. Sin embargo, en la evolución como porcentaje del PIB se observa una leve disminución – específicamente 0,10% del PIB – en el Gasto Tributario estimado para el PGN 2019 con relación a la estimación realizada para el PGN 2018. Si bien el monto nominal se incrementó, como porcentaje del PIB se mantiene la misma estructura, lo que demuestra que los cálculos son consistentes.

A continuación, se presentan los resultados de la estimación de los gastos tributarios para el PGN 2019.

⁹ El informe de la estimación de los gastos tributarios en el Paraguay 2013 – 2016 contiene en detalle la metodología utilizada, como así también los regímenes de incentivos analizados. El informe se encuentra disponible en: https://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf

¹⁰ El Art. 11º de la Ley N° 5.061/2013 que establece: “Anualmente deberá incluirse dentro del Presupuesto General de la Nación, la estimación del Gasto Tributario correspondiente a dicho ejercicio fiscal”.

Cuadro N° 4.1.1

Gastos Tributarios Proyectados para el Ejercicio 2019

En miles de G.

Concepto	(En miles de G.)	% Participación	% PIB
IVA	2.401.516.954	69,13%	0,94%
Exoneraciones	1.372.026.381	39,50%	0,54%
Alícuotas Reducidas	1.005.307.419	28,94%	0,39%
Regímenes Especiales	24.183.154	0,70%	0,01%
Impuesto a la Renta Personal	128.575.147	3,70%	0,05%
Exoneraciones	128.575.147	3,70%	0,05%
Impuesto a la Renta Comercial	535.819.893	15,42%	0,21%
Exoneraciones	311.131.650	8,96%	0,12%
Regímenes Especiales	224.688.243	6,47%	0,09%
Derechos Aduaneros	407.884.711	11,74%	0,16%
Exoneraciones	407.884.711	11,74%	0,16%
Total	3.473.796.705	100,0%	1,36%

Fuente: SSEE/SET. Los porcentajes del PIB se dan sobre la nueva base del año 2014.

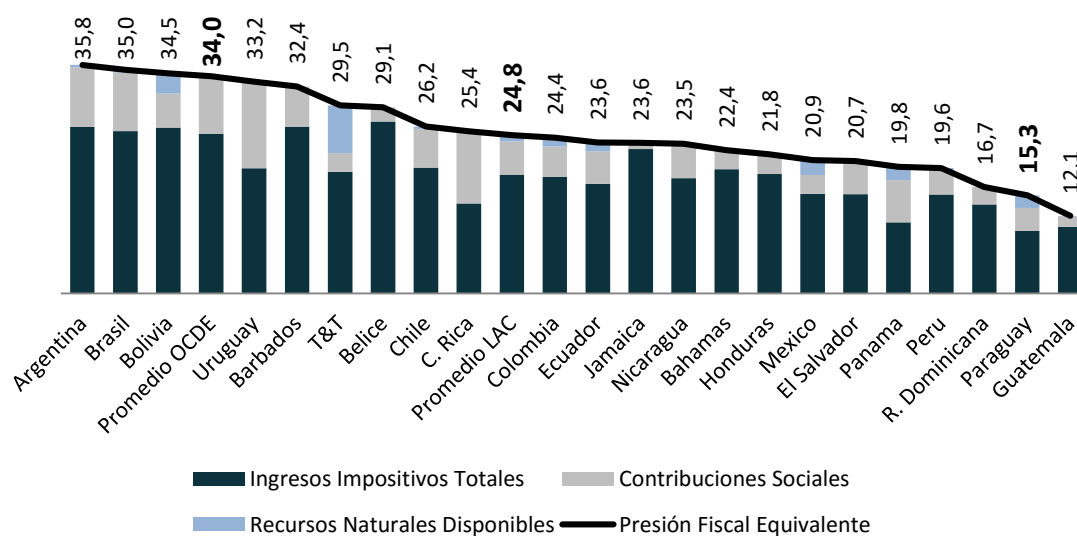
4.2 Sistema Tributario del Paraguay

4.2.1 Análisis del Sistema Tributario Paraguayo

La presión tributaria en el Paraguay es una de las más bajas en América Latina, la cual se relaciona de manera importante con una de las principales características del sistema tributario de nuestro país que son las bajas tasas impositivas.

Gráfico N° 4.2.1.1

Presión Fiscal Equivalente por países de la región

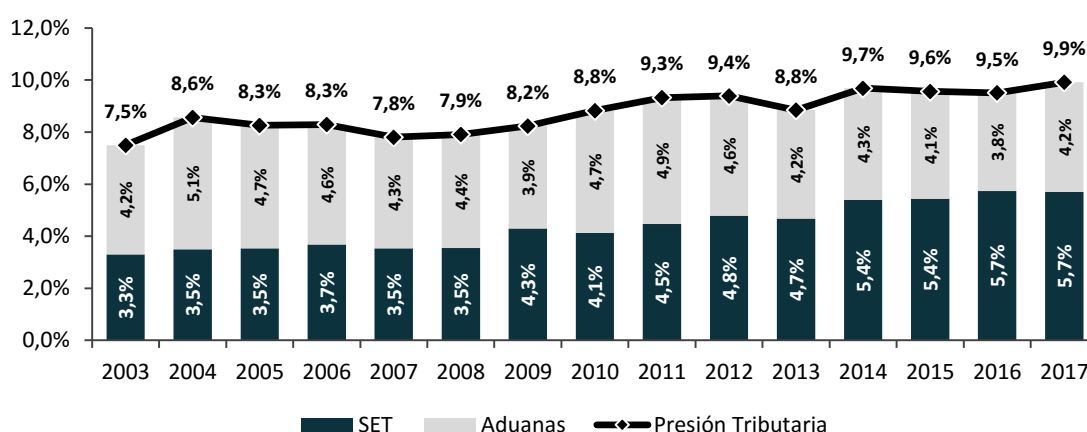


Fuente: CIAT (2015), OCDE (2016) – Paraguay PIB nuevo años base 2014.

Utilizando la metodología de “Presión Fiscal Equivalente” del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la cual incluye los ingresos tributarios del gobierno central y gobiernos subnacionales, las contribuciones sociales públicas (pensiones y salud) y contribuciones privadas (actuariales) y la rentas derivadas de los recursos naturales, el Paraguay registró en el año 2016 una presión fiscal equivalente de un 15,3% del PIB, sólo por encima de Guatemala que registró un 12,1% y ubicando a este indicador muy por debajo del promedio de LAC (24,8%) así como de la OCDE (34,0%).

Gráfico Nº 4.2.1.2

Recaudación Interna y del Comercio Exterior
Como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Dirección Nacional de Aduanas – Recaudación efectiva (neta de créditos fiscales).

Anteriormente, los ingresos provenientes del comercio exterior representaban la mayor parte del total de los ingresos fiscales considerando el gran desenvolvimiento experimentado en este sector a partir de una coyuntura internacional que favorecía al comercio y al intercambio entre países. Sin embargo, esa participación posteriormente se invirtió y permaneció invariable desde el 2012, año a partir del cual los impuestos internos mostraron una mayor dinámica, en comparación con los impuestos provenientes del comercio exterior, y se convirtieron en los mayores aportantes de los ingresos fiscales totales, y reflejando a su vez una mayor eficiencia por parte de la Administración Tributaria.

4.2.1.1 Impuesto a las Rentas Empresariales (IRACIS e IRAGRO)

IRACIS

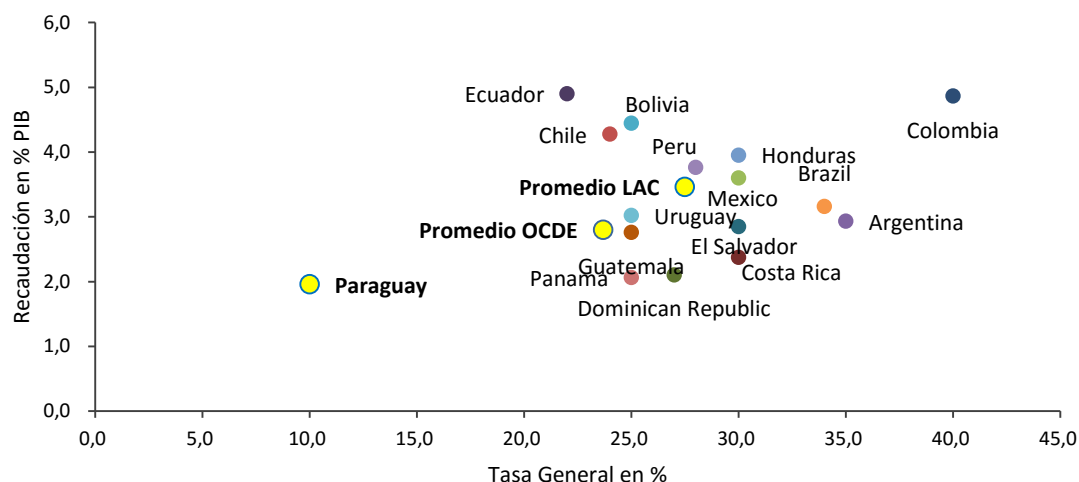
El Impuesto a las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) constituye el impuesto directo más importante en el total de recaudación en nuestro país, representando el 21,3% de los ingresos tributarios en promedio para los años 2003 al 2016¹¹. Asimismo, representa casi la totalidad de los impuestos a la renta vigentes, alcanzando el 93% de entre todos los impuestos que gravan la renta. En los últimos 13 años, la presión fiscal del impuesto fue evolucionando de forma positiva, pasando del 1,5% del PIB en el año 2004 al 2,1% en el 2017.

¹¹Borda, Caballero, 2016: “Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación”, 2018, pág. 16.

Gráfico Nº 4.2.1.1.1

Impuesto a la Renta Empresarial

Como porcentaje del PIB en LAC (según tasas máximas del año 2016)



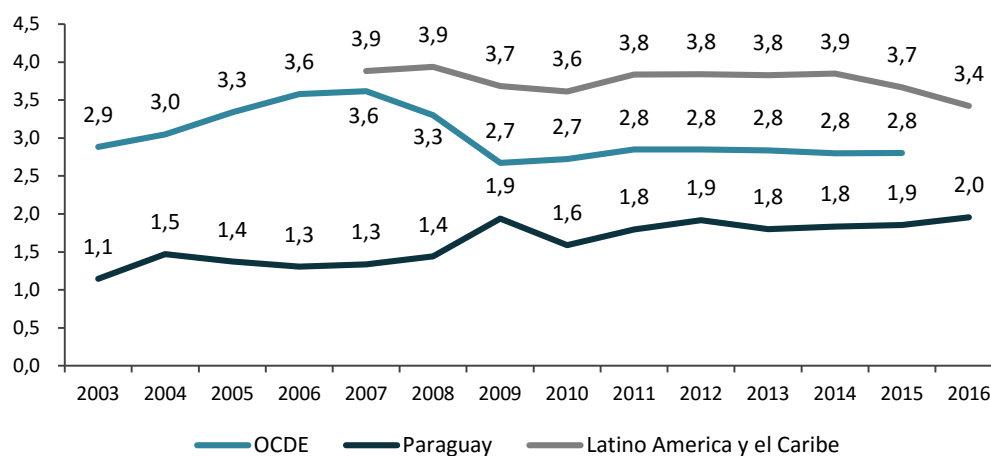
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIAT y la OCDE (2016) – Paraguay (PIB Año Base 2014).

Paraguay, además de figurar como uno de los países con la menor presión fiscal, es uno de los países con menor tipo impositivo para las actividades empresariales. Dada esta situación junto a la carencia de un impuesto progresivo a las rentas de las personas físicas, el sistema tributario paraguayo no se ajusta a la tendencia mundial de gravar poco a las empresas, pero en forma progresiva a las personas físicas, la cuales son las beneficiarias finales de las ganancias empresariales. El gráfico 4.2.1.1.1 muestra los impuestos a la renta empresarial como porcentaje del PIB en relación a las tasas aplicadas en los países seleccionados de LAC. La tasa estatutaria del IRACIS es una de las más bajas de la región, pero la recaudación es similar a la de Panamá y República Dominicana, los cuales aplican tasas más altas, lo que supone un interesante *trade-off* entre tipo impositivo y recaudación.

Gráfico Nº 4.2.1.1.2

Evolución del IRACIS

Como porcentaje del PIB



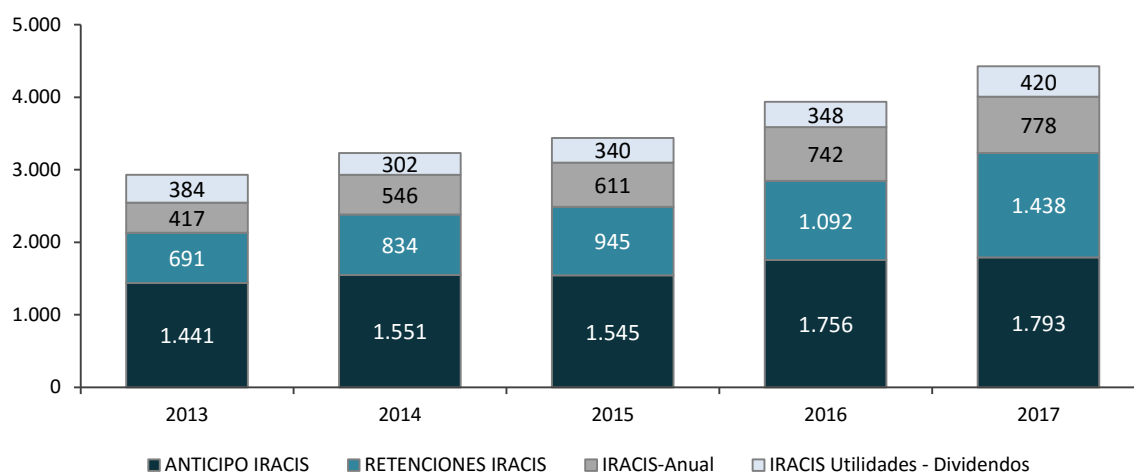
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Hacienda CIAT, y la OCDE (2016).

El gráfico 4.2.1.1.2 detalla la evolución del IRACIS como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestro país en comparación con los promedios de la OCDE y América Latina y el Caribe (LAC). Los datos reflejan la plena aplicación de la Ley N° 2421 desde el año 2005 para este impuesto, en donde la tasa del IRACIS fue reducida del 30% al 10%¹². Esto repercutió en una mayor recaudación, donde la misma se elevó del 1,1% del PIB en el 2003 a 2,0% del PIB en el año 2016. No obstante, los datos muestran que Paraguay sigue por debajo de los promedios de LAC y de la OCDE a pesar de la tendencia positiva que tiene la participación del impuesto en la presión tributaria, ubicándose un poco menos de 2 puntos porcentuales por debajo del promedio de LAC y 0,8 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE.

Gráfico N° 4.2.1.1.3

Recaudación del IRACIS por fuente 2013-2017

En miles de millones de Gs.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Hacienda.

El gráfico 4.2.1.1.3 muestra la recaudación efectiva del IRACIS por fuente. Como se observa, los anticipos y las retenciones constituyen los componentes más importantes, aportando en promedio el 45,4% y 27,4% de la recaudación total del IRACIS durante el periodo 2013 al 2017. Por otro lado, el IRACIS General aportó en promedio el 17,1%, mientras que los pagos en concepto de Utilidades y Distribución de Dividendos constituyeron en promedio el 10,1% de la recaudación por IRACIS.

IRAGRO

El Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO), aquel que incide sobre el sector rural, fue implementado como resultado de una reforma de la legislación impositiva permitiendo la actualización y sustitución del anterior impuesto denominado IMAGRO.

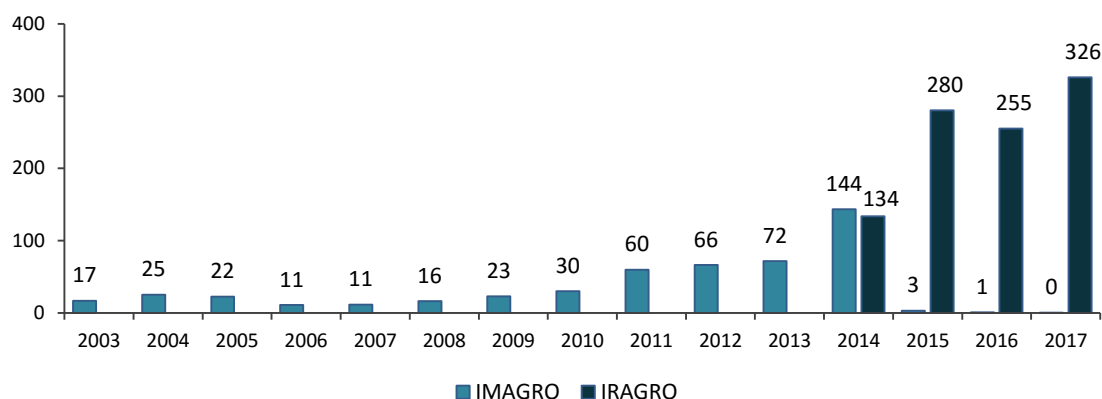
Al respecto, los ingresos del sector agropecuario se gravan con un impuesto que tiene algunas diferencias con el IRACIS. En primer lugar, en el IRAGRO existen tres regímenes: Resultado contable (RC), mediano contribuyente rural (MC) y pequeño contribuyente rural (PC). El RC incluye a las empresas con ingresos anuales en el período anterior mayor a 1000 millones de guaraníes. El MC a empresas unipersonales con ingresos anuales entre 500 y 1000 millones de guaraníes. Finalmente, el PC comprende a empresas unipersonales con ingresos anuales entre 36 y 500 millones de guaraníes.

¹² La reducción de la tasa del 30% fue gradual, 20% en el 2005 y 10% en el 2006.

Gráfico N° 4.2.1.1.4

Recaudación de Impuestos Agropecuarios

En miles de millones de Gs.



Fuente: Elaboración propia, Ministerio de Hacienda.

Los tres regímenes pagan el 10% de la renta neta imponible, pero en la definición de la misma es donde se perciben las diferencias. Los regímenes MC y PC permiten deducciones especiales como los gastos en fincas colindantes y, algunas construcciones rurales, además, los contribuyentes más pequeños pueden optar por liquidar de dos formas: el impuesto que corresponde a su renta real y el otro a una renta presunta del 30% de sus ingresos. En el caso de los grandes contribuyentes, la legislación le permite declarar deducciones presuntas (hasta 3% por mortandad de vacunos y 1% sobre el valor de la hacienda vacuna).

La sanción y aplicación del IRAGRO significó una mejora sustancial en los criterios de imposición al sector rural, ya que se pasó de regímenes de renta presunta basados en el valor fiscal de la propiedad, a regímenes contables o mixtos basados en el valor de la producción agropecuaria y sus costos documentados. Si bien las exigencias del IRAGRO no se equiparan a los del IRACIS, la reforma fue un avance hacia la formalización y trazabilidad de la renta agropecuaria. Así también, las clasificaciones de tamaño y escala proveen cierta comodidad para la simplicidad de las exigencias según la capacidad de los contribuyentes, por lo que no se está dificultando ni cargando la actividad rural llevándola hacia la informalidad. El gráfico 4.2.1.1.4 demuestra que la implementación del IRAGRO duplicó con creces la recaudación correspondiente a las actividades agropecuarias, alcanzando en el año 2017 G. 326.162 millones.

4.2.1.2 Impuesto a la Renta Personal (IRP)

El impuesto a la renta de las personas físicas en el Paraguay data del año 1971, cuando por un corto periodo entro en vigencia con la Ley N° 248/71 para luego ser suspendida indefinidamente y finalmente derogada por la Ley N° 125/91. Fue creado nuevamente por la Ley N° 2421/04 pero de nuevo postergado en varias ocasiones hasta que un acuerdo político permitió que entre en vigencia la Ley N° 4673/12, que modificaba y ampliaba el Impuesto a la Renta de Carácter Personal (IRP) dispuesto en la Ley N° 2421/04.

El IRP grava las rentas de fuente paraguaya que provengan de la realización de actividades que generen ingresos personales, tales como:

1. Cualquier tipo de remuneración o retribución, sean estos en dinero o en especie, habitual o accidental, percibida bajo un vínculo de dependencia o no, proveniente del trabajo personal

prestado a entidades privadas o públicas y a las entidades binacionales, excluido el aguinaldo que se perciba dentro de los límites de la legislación laboral.

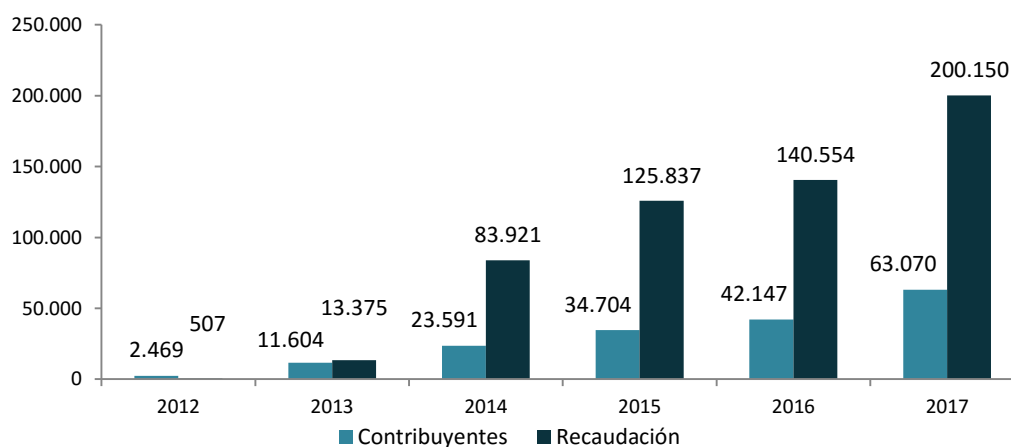
2. Las remuneraciones percibidas por el personal superior, por la prestación de servicios personales o cualquier otro concepto, y las que se auto asignen los propietarios de empresas unipersonales.
3. Las retribuciones, honorarios y remuneraciones, habituales o esporádicas, o cualquier otro concepto por la prestación de servicios sin vínculo de dependencia laboral.
4. El cincuenta por ciento (50%) de los dividendos, utilidades y excedentes percibidos de las entidades.
5. Los ingresos provenientes de la enajenación ocasional de inmuebles, la cesión de derechos y la venta de títulos, acciones y cuotas de capital de sociedades.
6. Los intereses, comisiones o rendimientos de capitales y otros ingresos provenientes de capitales mobiliarios e inmobiliarios.
7. Los ingresos provenientes del retiro de depósitos o de la venta de acciones realizado antes de transcurrir los 3 (tres) ejercicios fiscales contados desde la fecha del primer depósito, o de la compra, salvo que tales ingresos fueren reinvertidos dentro de los 60 (sesenta) días siguientes por un monto igual o superior al obtenido. Para tal efecto, el monto del depósito o de la compra de las acciones inicialmente invertidos será incrementado en un treinta y tres por ciento (33%) anual, multiplicando para el efecto por el factor uno coma treinta y tres (1,33).
8. Regalías en pago de patentes de invención, derechos de marca, derechos de autor.
9. Los ingresos provenientes de la enajenación de los bienes muebles, cuando superen los treinta (30) salarios mínimos mensuales.

El gráfico 4.2.1.2.1 detalla la evolución de la recaudación del impuesto y la ampliación de la base tributaria. Desde la vigencia del impuesto, en el año 2012, la cantidad de contribuyentes pasó de 2.469 a 75.111 en el año 2018, mientras que la recaudación pasó de G. 507 millones a G. 200.150 millones en el del año 2017.

Gráfico Nº 4.2.1.2.1

Recaudación y cantidad de contribuyentes del IRP

En millones de Gs.

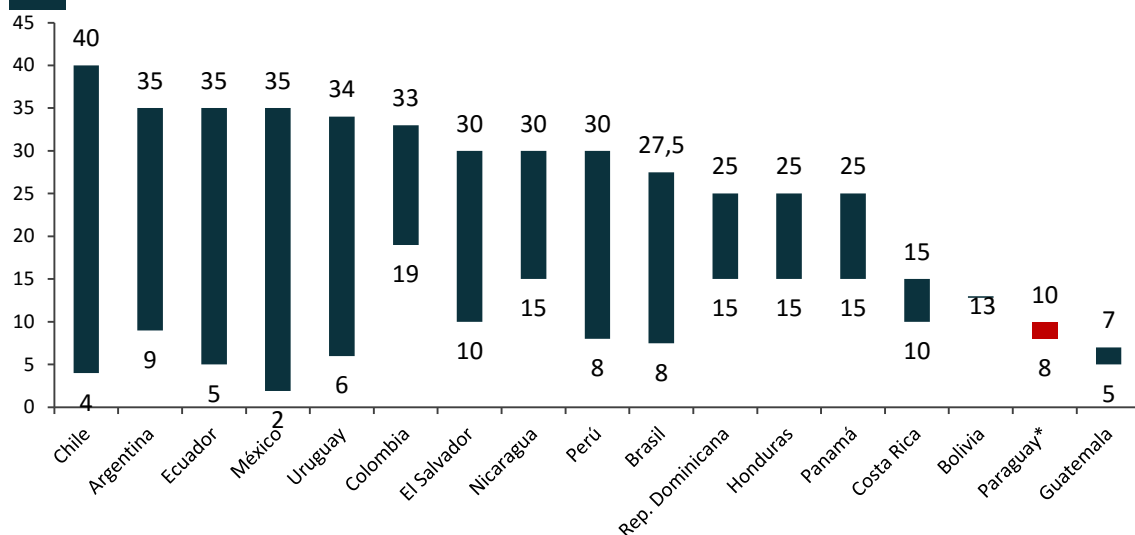


Fuente: Elaboración propia Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 4.2.1.2.2 se observan las distintas tasas máximas y mínimas vigentes en los países de América Latina en 2017. Como puede observarse, Paraguay se encuentra entre los países que gravan menos la renta personal, y posee el menor *spread* entre tasas mínimas y máximas conjuntamente con Guatemala y Bolivia (que tiene una tasa única del 13%).

Gráfico Nº 4.2.1.2.2

Tasas impositivas máximas y mínimas del IRP en América Latina en el 2017



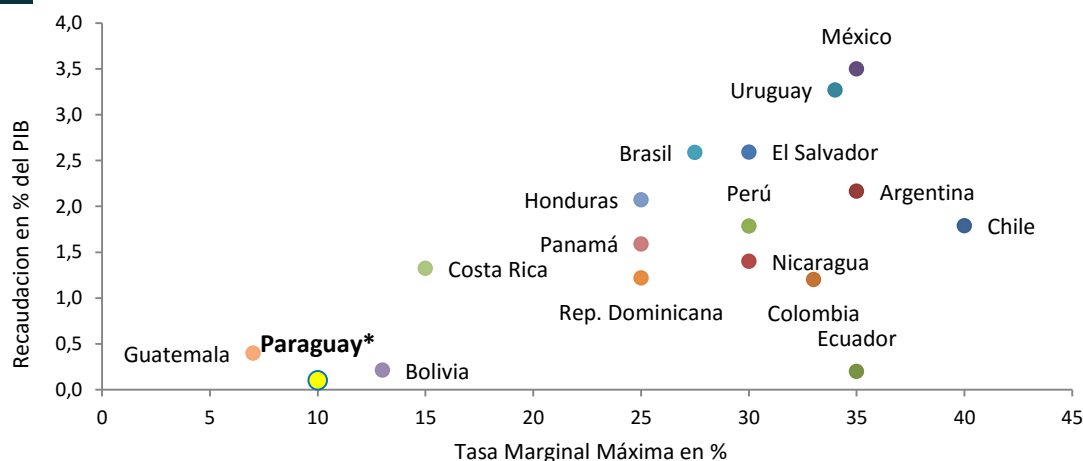
Fuente: Elaboración propia Ministerio de Hacienda y CIAT.

*Único sistema impositivo cuyas tasas gravan la renta imponible en forma absoluta sin discriminar por tramos.

Por otro lado, la recaudación del impuesto como porcentaje del PIB, que se observa en el gráfico 4.2.1.2.3, es la más baja en América Latina. Sin embargo, una alta tasa de impuesto no es una condición necesaria de una mayor recaudación, el caso ecuatoriano es el más destacado, a pesar de poseer la tasa máxima más alta su recaudación apenas supera a Paraguay y Bolivia. Este resultado es reflejo de una serie de beneficios fiscales que socaban la base imponible del impuesto.

Gráfico Nº 4.2.1.2.3

Recaudación de IRP vs tasa máxima impositiva 2016



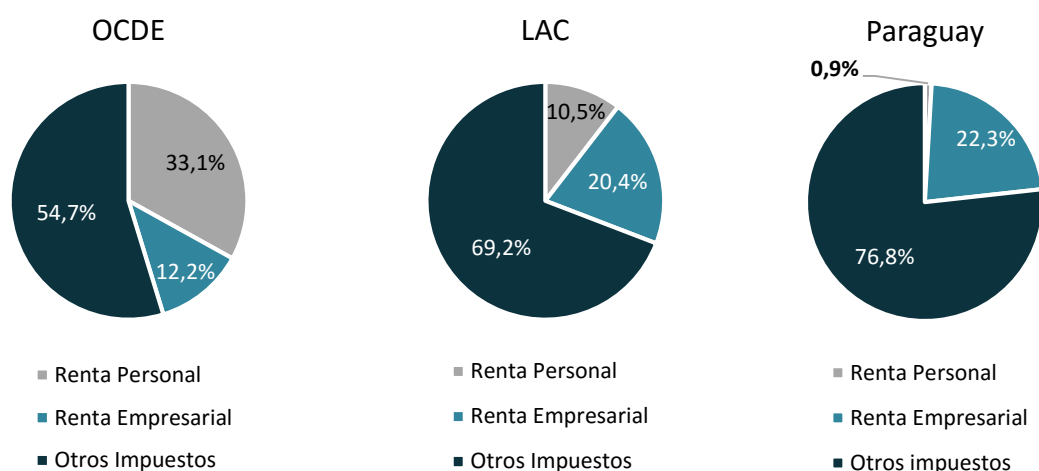
Fuente: Elaboración propia Ministerio de Hacienda y CIAT.

A pesar del importante incremento registrado en la recaudación del IRP en los últimos años, la contribución del IRP en el total de impuestos sigue siendo baja y fue de solo el 0,9% del total recaudado en el 2017, mientras que en los países de Latinoamérica el IRP contribuye con el 10,5% de la recaudación y el 33,1% en los países de la OCDE. La contribución del IRP en Paraguay se sitúa muy por debajo de estos ratios, principalmente debido a que el potencial recaudador del impuesto se ve limitado por excesivas deducciones permitidas, que hacen que se asemeje más a un impuesto al ahorro que a un impuesto a la renta personal.

Gráfico N° 4.2.1.2.4

Impuestos Directos en el Total de la Recaudación

Participación Porcentual



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda para Paraguay (2017) y de la OCDE (2016). Total de impuestos no incluye las contribuciones sociales.

4.2.1.3 Impuestos al Consumo (IVA e ISC)

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA se constituye en el impuesto al consumo más implementado en el mundo debido a que es el impuesto que menos distorsiona las decisiones económicas y en su estructura posee incentivos que limitan su evasión, el IVA representa actualmente una parte significativa de la recaudación total en aquellos países donde fue acogido.

En el Paraguay, este impuesto tiene una tasa general del 10% así como una tasa diferenciada del 5% para algunos productos específicos. Asimismo, algunas bases imponibles están definidas por ley, dando como resultados tasas efectivas menores a las mencionadas.

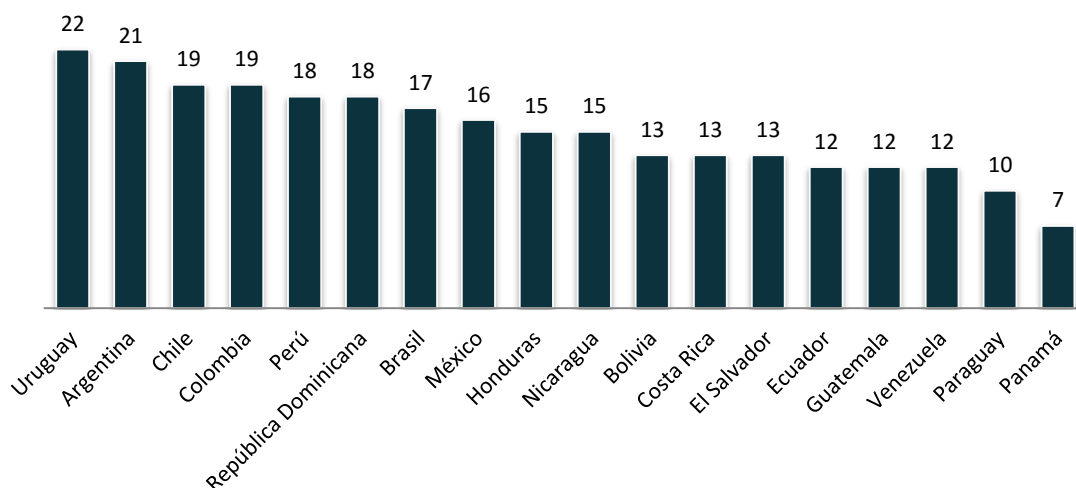
Con relación a los países de la región, varios de ellos presentan tasas diferenciadas para el IVA, generalmente aplicando tasas más bajas con relación a la tasa general (como también es el caso de Paraguay), aunque también se dan casos en los que las tasas son más altas que ésta.

A nivel mundial el IVA se constituye en el impuesto generalizado de consumo más difundido, representando alrededor del 30% de la recaudación en los países de Latinoamérica y superando el 20% en los países de la OCDE, con una tasa general promedio del 15,3% y 19,2% respectivamente (2016).

En el caso de Paraguay, la tasa general del IVA (10%) representa la segunda más baja de la región, después de Panamá (7%). Sin embargo, el IVA se constituye en el impuesto más recaudador, representando en el año 2017 aproximadamente el 50% del total de los ingresos tributarios y el 5,1% del PIB

Gráfico Nº 4.2.1.3.1

Tasas General del Impuesto al Valor Agregado a nivel regional (2017)

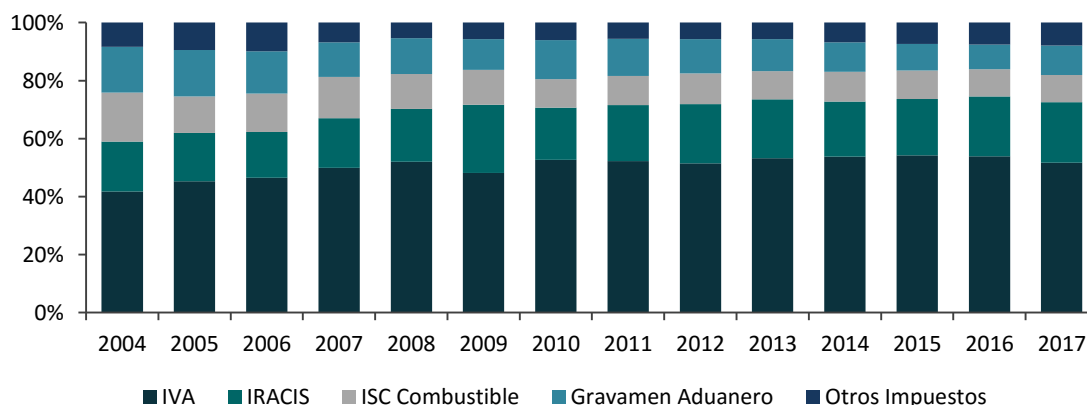


Fuente: Elaboración propia con datos del CIAT.

Esta tendencia se ha mantenido ininterrumpidamente desde el año 2014, con un IVA representando más de la mitad de los ingresos tributarios y por encima del 5,0% al referirse a su participación como porcentaje del PIB, con promedios del 5,2% en este concepto y 53,4% en lo que respecta a su participación en el total de ingresos tributarios para el periodo 2014-2017.

Gráfico Nº 4.2.1.3.2

Participación por impuestos en la recaudación tributaria total

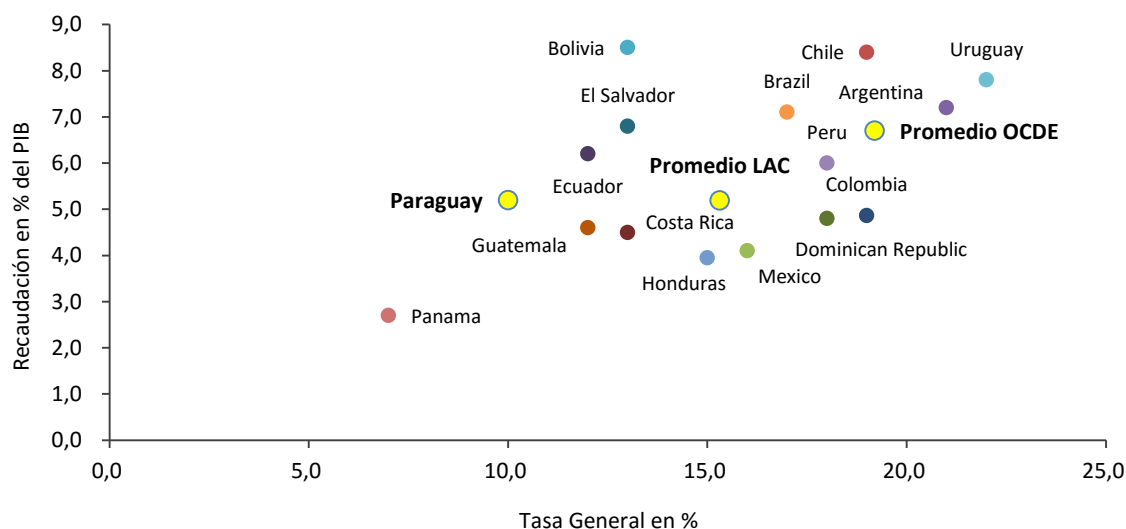


Fuente: Ministerio de Hacienda y Dirección Nacional de Aduanas – Recaudación efectiva (neta de créditos fiscales).

Con respecto al rendimiento del IVA, considerando la relación tasa/participación en el PIB, puede observarse en el caso de Paraguay que a pesar de tener una de las tasas más bajas de la región, la recaudación del IVA es similar al promedio LAC, lo que evidencia la eficacia de la administración tributaria.

Gráfico Nº 4.2.1.3.3

Tasa del IVA y participación en el PIB por países de la región (2015)

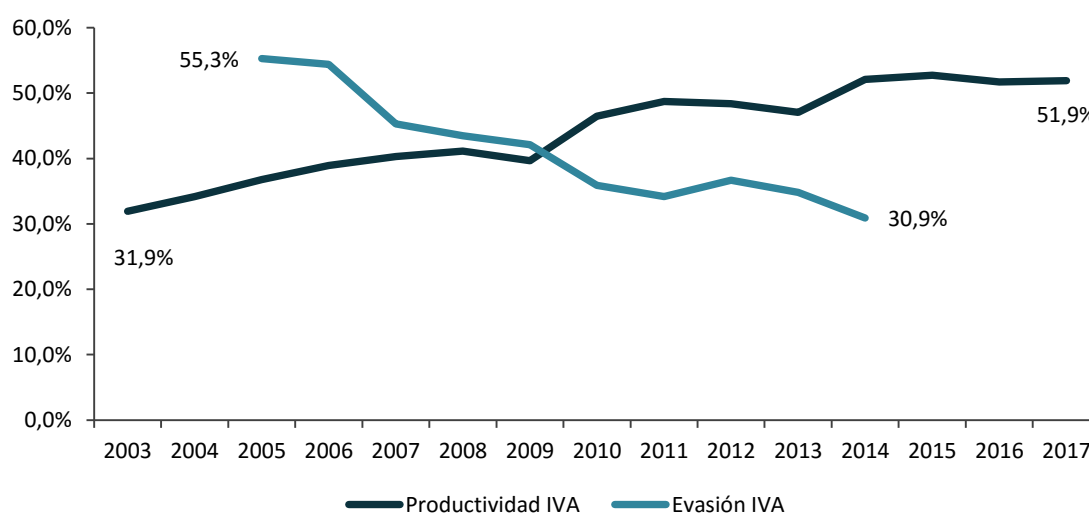


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE y Ministerio de Hacienda.

Desde la introducción de la Ley Nº 2421/2004 “De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal”, la Administración Tributaria implementó diversas acciones centradas en una mayor formalización de la economía. Entre ellas se encontraba la ampliación de la base a través de la cual, en el caso del IVA pasó de contar con 147.318 contribuyentes en el año 2004 a 563.509 contribuyentes en el año 2017. Además de esta ampliación de la base también se llevaron a cabo diversas reducciones de exenciones que permitieron a su vez una disminución de la evasión, así como una mejora de la productividad de este impuesto.

Gráfico Nº 4.2.1.3.4

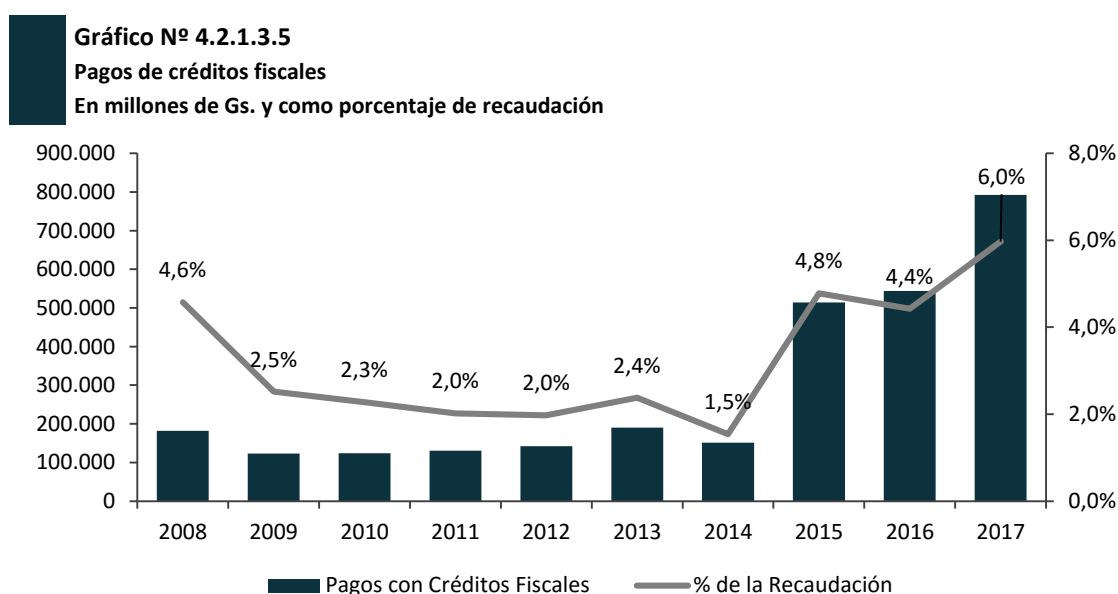
Productividad y evasión del IVA



Fuente: CIAT – Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar en el gráfico, resulta evidente la disminución de la evasión que ha experimentado el IVA en nuestro país en los últimos años, así como las mejoras en términos de productividad. Con respecto a la evasión, si bien para el caso del IVA ésta representaba en el año 2005 más del 50%, para el año 2014 había disminuido de manera importante llegando al 30,9% reflejando de esta manera una importante mejora en este concepto. Sin embargo, este resultado representa a su vez un gran desafío para la Administración Tributaria, que debe seguir haciendo frente a esa brecha de evasión y a las consecuencias de la misma en términos de recaudación.

Otro aspecto que resulta importante resaltar con relación al IVA y su recaudación se relaciona con los pagos con créditos fiscales los cuales se han incrementado en los últimos años. Mientras en el periodo 2009-2014 éstos representaban en promedio un 2,1% de la recaudación, a partir del 2015 este resultado registra un evidente incremento llegando al 4,8% en ese año, 4,4% en el 2016 y alcanzando el 6,0% del total recaudado en el año 2017, lo cual sitúa el nuevo promedio para estos últimos años en 5,1% de la recaudación y representa, a través de esta tendencia creciente, un nuevo desafío al sistema.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SET.

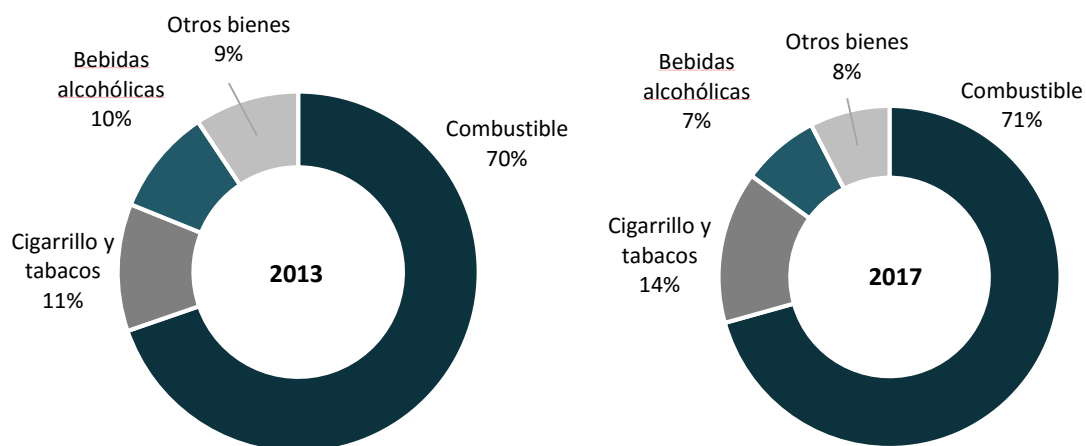
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)

El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) generalmente grava la importación y la primera enajenación a nivel nacional de ciertos bienes de lujo, así como a bienes cuyo consumo es considerado dañino para la salud, como los productos derivados del tabaco y las bebidas alcohólicas, o dañino para el medio ambiente, como los hidrocarburos. En nuestro país el ISC grava, además de los bienes citados más arriba (que pueden ser denominados bienes tradicional/típicamente gravados por el ISC), bienes como: perfumes, maquillajes, perlas, piedras preciosas, relojes, instrumentos musicales, armas, combustibles, juguetes, entre otros.

Para analizar la estructura de este impuesto en Paraguay, resulta necesario conocer la contribución de los bienes gravados por el mismo a su recaudación total. En primer lugar, puede observarse que la recaudación del ISC se sustenta fundamentalmente en dos rubros principales: Combustibles, y cigarrillos y tabacos, los que sumados representaron el 81% y el 85% del total recaudado en concepto de este impuesto durante los años 2013 y 2017 respectivamente.

Gráfico Nº 4.2.1.3.6

Recaudación del ISC proveniente de bienes tradicionalmente gravados y otros bienes

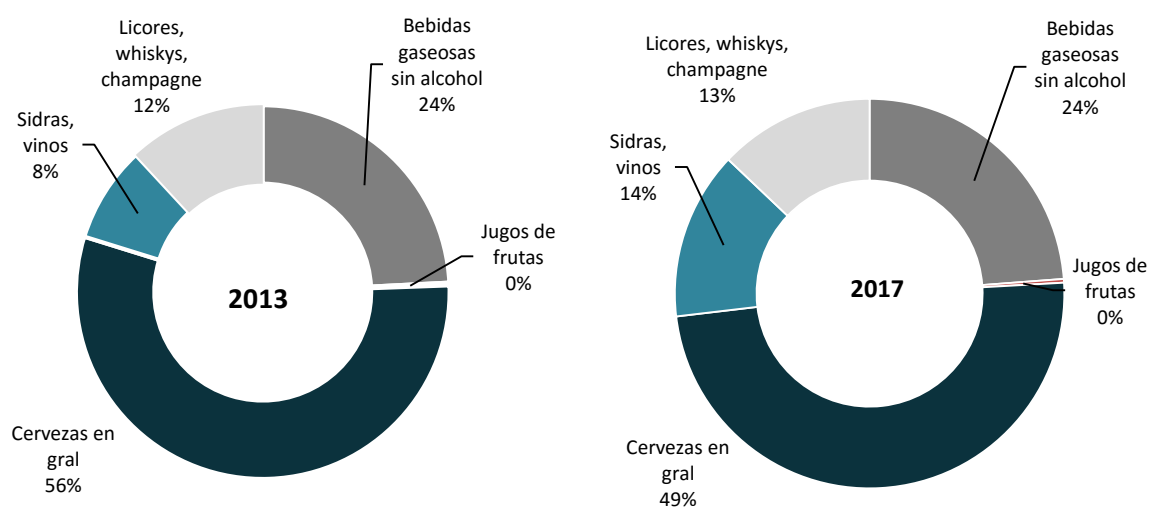


Fuente: Ministerio de Hacienda y Dirección General de Aduanas.

Asimismo, considerando la importancia cuantitativa del rubro bebidas alcohólicas, cabe resaltar que entre las mismas las Cervezas son las que más contribuyen al total recaudado del rubro, con 56% y 49% del total en los años 2013 y 2017 respectivamente, seguidas por las Gaseosas (tipo de bebida azucarada gasificada) con el 24% del total recaudado por el rubro en ambos periodos (2013 y 2017).

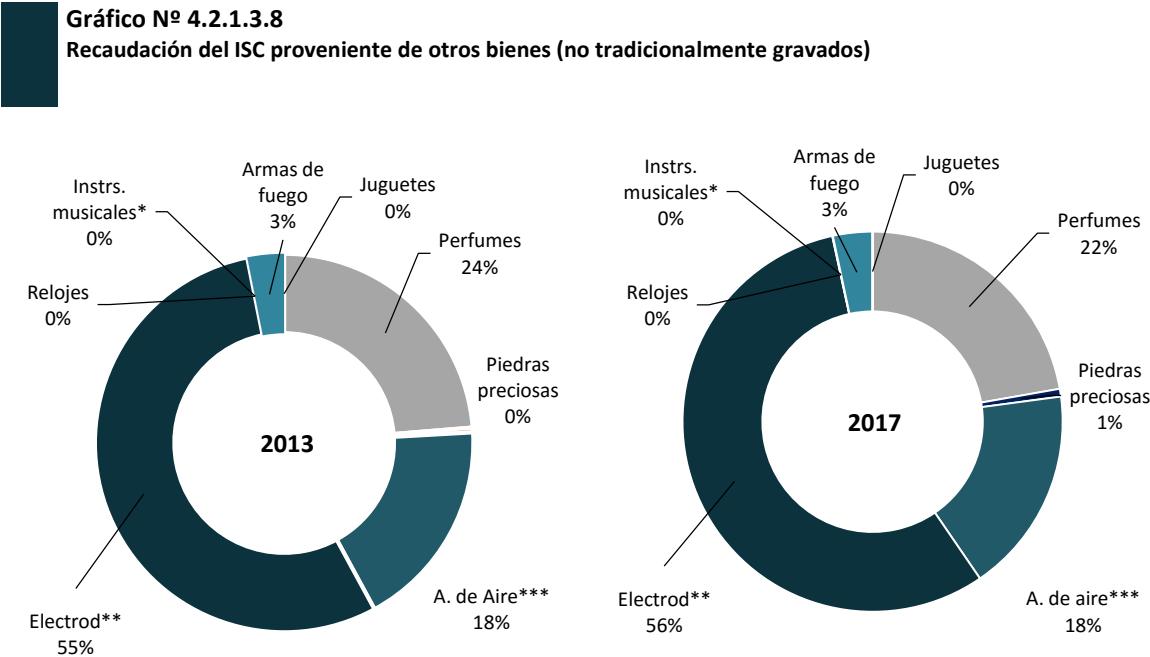
Gráfico Nº 4.2.1.3.7

Recaudación del ISC proveniente del rubro bebidas alcohólicas



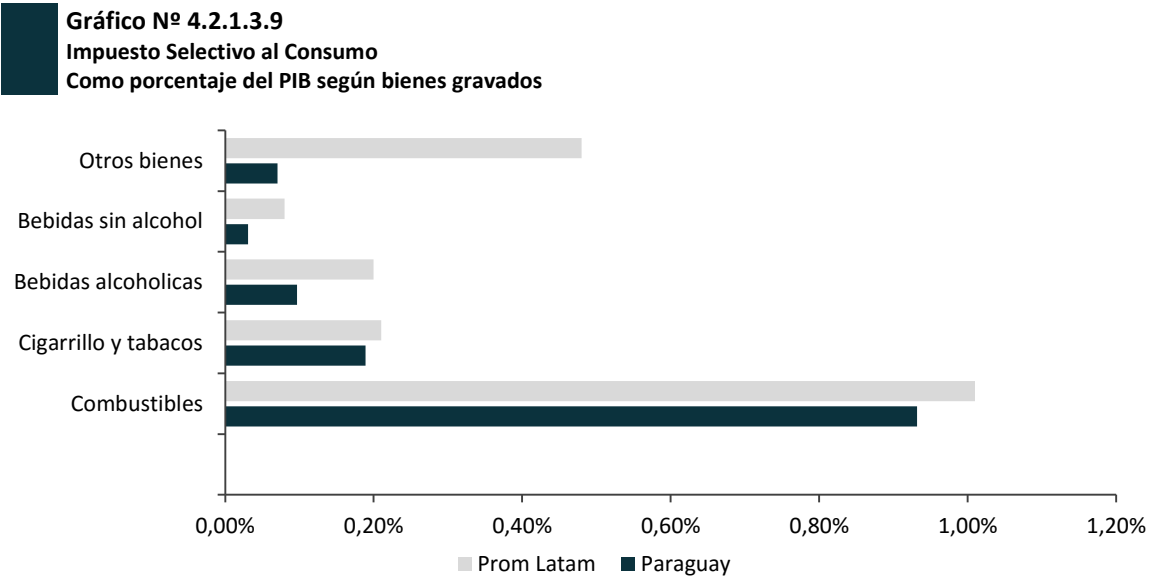
Fuente: Ministerio de Hacienda y Dirección General de Aduanas.

Actualmente, existen bienes gravados por el ISC que solo aportan una recaudación marginal, lo cual se constituye en pérdidas para la Administración Tributaria en términos de eficiencia, debido al bajo volumen de recaudación de dichos bienes respecto a los esfuerzos realizados para lograr el cobro efectivo del impuesto. Algunos de estos bienes gravados que no tienen poder recaudatorio son: Los instrumentos musicales, los relojes, los juguetes, las piedras preciosas, entre otros.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Dirección General de Aduanas.
 *Instrumentos musicales; **Electrodomésticos; ***Acondicionadores de Aire

Por otro lado, es importante mencionar que existe un margen recaudatorio de este impuesto que se podría aprovechar. Ello puede observarse al analizar algunos datos relativos a la relación de recaudación como porcentaje del PIB de distintos bienes gravados por el impuesto para países latinoamericanos y compararlos con datos de Paraguay.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda sobre Paraguay (2017, "PIB - Nuevo Año Base") y en base a datos BID-CIAT sobre otros países (Prom. Latam.: promedio simple de países de Sudamérica y Centroamérica).

En el gráfico se puede ver cómo en Paraguay la recaudación es levemente menor en los productos derivados del tabaco y en los combustibles comparando con el resto de América Latina utilizando como proxy el PIB. Sin embargo, la recaudación en Paraguay medida como porcentaje del PIB para el ISC a las bebidas alcohólicas, a las bebidas sin alcohol y a Otros bienes, está por muy debajo del promedio recaudado en la región, producto especialmente de las diferencias en tasas que se aplican en los otros países.

4.3 Nueva Estructura de la Economía – PIB Base 2014

La importancia de las cuentas nacionales se basa en su alcance a la economía en general, en la que se consideran datos relacionados con el Gobierno, las Empresas, los Hogares y el Resto del Mundo. En ese sentido, las cuentas nacionales se encargan de compilar los principales datos macroeconómicos que permiten percibir y explicar el funcionamiento de la economía paraguaya, y que ello posteriormente facilite la toma de decisiones por parte de las autoridades.

Al respecto, el Banco Central del Paraguay ha estado trabajando durante los últimos años en la actualización de las cuentas nacionales, siendo su resultado principal la actualización del año base para el cálculo del PIB, que en su nueva versión corresponde al año 2014. En este proceso, el BCP ha seguido todas las recomendaciones a nivel internacional sugeridas por las Naciones Unidas, a través del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008), con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Oficina de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El cambio de año base ha permitido mostrar un escenario económico acorde con los avances y el desarrollo de nuevas actividades económicas, mostrando el tamaño actual de la economía paraguaya, con una nueva estructura productiva. Los resultados más relevantes muestran que, según el enfoque de la producción (a precios corrientes) se registró un incremento en el nivel del PIB del 32% en el año 2017 con respecto a la serie anterior que corresponde al año base 1994, es decir, que pasó de un PIB de USD 29.810 millones a USD 39.338 millones.

Cuadro Nº 4.3.1

Variación del PIB

(En términos constantes)

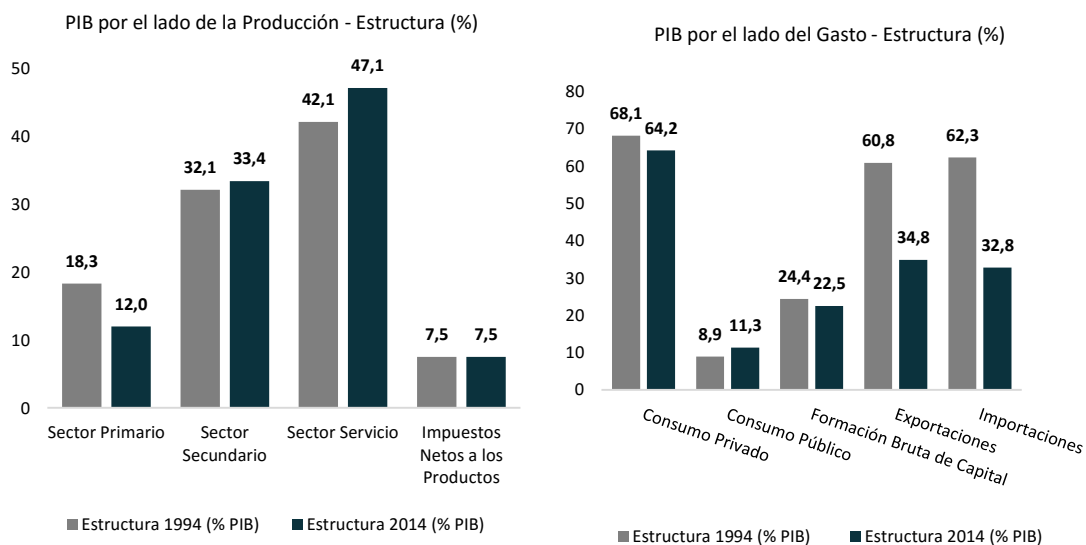
Año	Año base 1994	Año base 2014	Diferencia (p.p.)	PIB en millones USD		Diferencia (p.p.)
				Base 1994	Base 2014	
2008	6,4	6,4	0,0	18.505	24.579	32,8
2009	-4,0	-0,3	3,7	15.955	22.377	40,3
2010	13,1	11,1	-1,9	20.028	27.213	35,9
2011	4,3	4,2	-0,1	25.149	33.782	34,3
2012	-1,2	-0,5	0,7	24.691	33.412	35,3
2013	14,0	8,4	-5,6	28.915	38.517	33,2
2014	4,7	4,9	0,1	30.657	39.984	30,4
2015	3,0	3,1	0,1	27.374	36.285	32,6
2016	4,0	4,3	0,3	27.645	36.345	31,5
2017	4,3	4,8	0,5	29.810	39.338	32,0
Promedio	4,9	4,6	-0,2			33,8
Varianza	30,5	12,6	-17,9			

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP

Por su parte, los resultados en la variación del PIB, en términos constantes, reflejan una menor volatilidad en el crecimiento real promedio de la economía. Concretamente, para los años 2009 y 2012, bajo la base anterior se produjo una caída en el crecimiento del PIB real del -4,0% y -1,2%, respectivamente. En cambio, con el nuevo año base 2014, si bien los resultados muestran un crecimiento negativo para los años 2009 y 2012, los mismos reflejan unas cifras mucho más suavizadas, las cuales no sobrepasan el -0,5%.

El cambio de año base ha reflejado también la existencia de una mayor diversificación de la economía, por el lado de la producción, la estructura del PIB para el año 2016 muestra una menor dependencia en el sector primario o agrícola, que disminuyó de 18,3% a 12,0%, lo que a su vez explica la disminución de la volatilidad en el crecimiento del PIB, que proviene principalmente del sector primario. Por el contrario, hubo incrementos en la participación de la Industria (32,1% a 33,4%) y del Sector de los Servicios (42,1% a 47,1%). Por el lado del Gasto, para el mismo año, los resultados muestran disminuciones en el ratio de las Exportaciones e Importaciones, así como en el Consumo Privado y la Formación Bruta de Capital.

Gráfico N° 4.3.1
Cambios en la estructura del PIB
(En porcentajes)*



Fuente: Banco Central del Paraguay.

*Datos correspondientes al año 2016.

Las principales variables fiscales, con el nuevo año base 2014, han disminuido con relación al PIB para los casos del Déficit Fiscal, Deuda Pública y Deuda Externa, explicados por la obtención de una mayor cifra del Producto Interno Bruto. De este modo, se produjo una disminución en el Déficit Fiscal de 1,4% registrados en 2016, a una cifra de déficit de 1,1% para el nuevo año base. Al cierre de 2017, los valores para el Déficit Fiscal fueron de 1,4% del PIB (base 1994) y de 1,1% del PIB (base 2014), similares al 2016.

Los resultados para la Deuda Pública y la Deuda Externa también presentaron una disminución para cada ratio con el año base 2014; siendo para el año 2016 una cifra de 18,2% del PIB para el caso de la Deuda Pública, y 14,2% del PIB para la Deuda Externa, lo cual mejora el perfil crediticio de Paraguay. Asimismo, los resultados del ratio con el nuevo año base para la Deuda Pública y Deuda Externa al cierre del año 2017 fueron de 18,2% y 14,2%, respectivamente. En cuanto la relación de los Ingresos Tributaria y el PIB, el nuevo año base refleja una disminución del ratio de 12,5% a 9,6% en el año 2016, y 13,1% a 9,9% para el año 2017.

Cuadro Nº 4.3.2
Cambios en las Principales Variables
Fiscales entre ambos años base
(Serie 2008 - 2017)

Variables Económicas /PIB	Déficit Fiscal		Deuda Pública		Deuda Externa		Ingresos Tributarios	
Año Base	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
2008	2,2	1,7	13,9	10,4	11,9	8,9	10,7	8,1
2009	0,1	0,1	17,0	12,1	13,9	9,9	11,6	8,3
2010	1,3	1,0	14,2	10,4	11,7	8,6	12,0	8,8
2011	1,0	0,7	10,9	8,1	9,1	6,8	12,6	9,3
2012	-1,7	-1,2	14,5	10,7	9,1	6,7	12,7	9,4
2013	-1,7	-1,3	14,4	10,8	9,2	6,9	11,8	8,9
2014	-1,1	-0,9	17,6	13,5	12,0	9,2	12,7	9,7
2015	-1,8	-1,3	20,0	15,1	13,1	11,0	12,7	9,5
2016	-1,4	-1,1	22,8	17,3	15,7	13,3	12,5	9,6
2017	-1,4	-1,1	24,1	18,2	17,0	14,2	13,1	9,9

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Hacienda y BCP.

4.4 Fiscalidad Internacional

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

En la actualidad, en el mundo se ha incrementado la movilidad de capitales, facilitando esto que se oculten ingresos y bienes en otras jurisdicciones en las que, a través de prácticas de planificaciones fiscales perjudiciales y estructuras tributarias artificiales, se eluda el pago de impuestos. En ese contexto, se crea el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines fiscales (llamado, de aquí en adelante, Foro Global), que es actualmente el grupo tributario más importante a nivel mundial para la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales¹³.

Este Foro Global se crea en el año 2000, de la mano de países miembros de la OCDE, los que serían miembros fundadores del mismo. Luego, a partir del 2002, países miembros del foro se comprometen a aplicar estándares de transparencia e intercambio de información, si bien aplicación de compromiso no fue muy efectiva.

Con la crisis financiera global que estalla en el 2009, foro es reestructurado con membresía abierta para todos los países del mundo que estuvieran interesados en formar parte de él, con la única condición de implementar estándares en materia de transparencia fiscal.

En junio del 2016, el Paraguay fue aceptado como miembro número 134 del Foro Global, comprometiéndose a adoptar e implementar los estándares internacionales de transparencia fiscal. En este sentido, se prevé la primera evaluación por parte del Grupo de Revisión de Pares del Foro Global en el primer semestre del 2020.

El Foro Global cuenta actualmente con 153 países miembros¹⁴ en igualdad de condiciones, 17 observadores internacionales¹⁵ y una Secretaría Autónoma basada en la OCDE y financiada por los países miembros. Las decisiones se toman en consenso (o consenso menos uno para los informes).

El estándar del Foro Global está centrado en tres pilares:

- 1) La Disponibilidad de la Información,
- 2) El Acceso a la Información,
- 3) El Intercambio de la Información.

¹³ Se entiende por “Evasión Fiscal”, la práctica a través de la cual un contribuyente, al dejar de pagar impuestos, incurre en un delito legal; se entiende por “Erosión o Elusión Fiscal”, la práctica a través de la cual un contribuyente puede dejar de pagar impuestos sin salirse de la ley (a través de ‘prácticas de planificación fiscal’, que le permiten declarar o menos ingresos de los que realmente percibe o más egresos de los que realmente efectúa).

¹⁴ La lista actualizada de miembros se encuentra disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/>

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



Por otro lado, los objetivos del Foro Global se pueden resumir en cuatro puntos:

- Implementar *estándares internacionales* de transparencia fiscal.
- Asistir a los países miembros en la *implementación de dichos estándares*.
- Monitorear los compromisos asumidos por países miembros y evaluar la implementación por medio de un *proceso de revisión de pares*.
- Proveer *asistencia técnica* para alentar la participación de países en vías de desarrollo a nivel mundial.

Al día de hoy, en el marco del foro, se han acordado *dos estándares* en materia de intercambios de información con fines tributarios, estos se constituyen en *dos tipos de intercambio de información* con sus respectivas modalidades y requisitos. Los mismos, se detallan a continuación.

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

Todas las jurisdicciones miembros del Foro Global se han comprometido a aplicar el estándar internacional sobre el intercambio de información a pedido (EOIR). Dichas jurisdicciones se pueden observar en el mapa (en verde, miembros del foro; en amarillo, no miembro pero en proceso de evaluación)¹⁶:

La aplicación de este estándar contribuye de manera significativa a la lucha contra la evasión y la erosión/elusión fiscal, a través de una mayor cooperación internacional.

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

- *Beneficiario final* o efectivo (de entidades).
- *Información contable* (estados financieros, facturas, contratos).
- *Registros bancarios* (titulares de cuentas, transacciones, balances).

¹⁶ El mapa fue actualizado por última vez en fecha 8 de agosto del 2018. El mismo se encuentra disponible, de forma interactiva, en: <https://compareyourcountry.org/tax-cooperation#>.

- *Declaraciones de renta.*
- Información sobre *residencia* (confirmar residencia o información para aplicar convenios para evitar la doble imposición).
- Documentación sobre *precios de transferencia.*



Es importante resaltar que el *intercambio* de información es única y exclusivamente *entre administraciones tributarias* y se realiza bajo estrictos controles de confidencialidad y seguridad de la información.

Los pasos para realizar el EOIR se pueden observar, a continuación, de forma gráfica:



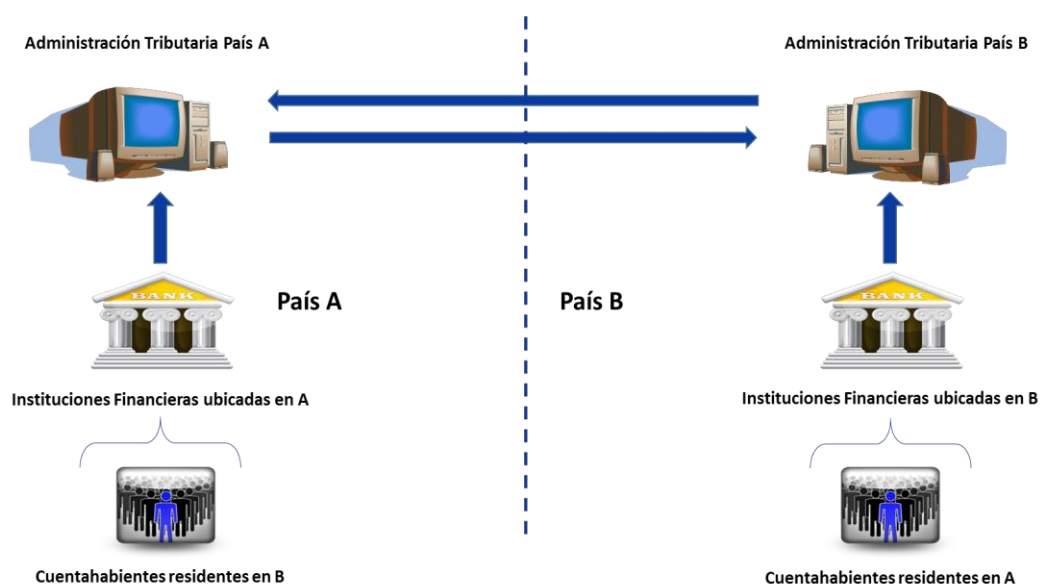
II. Intercambio automático de información (AEOI – *por sus siglas en ingles*).

El *estándar de AEOI* establece que las jurisdicciones adheridas deben obtener *información de sus instituciones financieras* y automáticamente intercambiar esa información con otras jurisdicciones de forma anual.

También, establece la información de *cuentas financieras* a ser intercambiada, las *instituciones financieras* que deben informar, los diferentes *tipos de cuenta* y los *contribuyentes cubiertos*, así como los *procedimientos comunes de diligencia debida* que deben seguir las instituciones financieras.

El estándar de AEOI está basado en la residencia - no se refiere a la ciudadanía de los titulares de cuentas – y es un sistema recíproco, esto es, quien envía información financiera de residentes de su país, la recibe, y viceversa. Los *términos de intercambio* han sido estandarizados, de tal manera que los países que utilicen el nuevo estándar, no tengan que negociar anexos individualizados.

Tiene dos partes: el Estándar de Reporte Común (CRS / Common Report Standard), que contiene las reglas de debida diligencia y reporte que deberán cumplir las instituciones financieras e implementar en la normativa interna de cada país; y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre intercambio de información de cuentas financieras (CRS MCAA / Multilateral Competent Authorities Agreement for the Common Report Standard), el cual incluye las reglas operativas para el intercambio de información.



Es importante resaltar que el nuevo estándar de AEOI *no reemplaza* al EOIR, sino que lo complementa.

Así mismo, es importante mencionar que este estándar se compone de cuatro bloques o áreas en las que se debe trabajar desde las administraciones nacionales para poder cumplirlo (ver siguiente grafica).

Los países en vías de desarrollo que no son considerados un centro financiero¹⁷, no están obligados a comprometerse a implementar el estándar AEOI en una fecha específica. Paraguay no está considerado un centro financiero, por tanto, no se le exige que implemente el estándar de AEOI en un plazo determinado.

¹⁷ Según un estudio del Banco Central de Reserva de El Salvador – realizado por Edgar Cartagena –, un centro financiero puede ser determinado por la densidad de las operaciones financieras realizadas en un territorio dado (enfoque de Geografía Económica), o, por el desarrollo de los mercados de capitales y de dinero en los cuales se realiza dichas operaciones.

A pesar de ello, el Paraguay se comprometió a implementar el estándar AEOI. En este sentido, representantes del Foro Global brindaron una asistencia técnica en junio del presente año (2018) al país para diagnosticar la situación de nuestro país en materia de Gestión de Seguridad de la Información (ISM por sus siglas en inglés).



Durante la asistencia técnica se identificaron las áreas en las que se debe trabajar para cumplir con el estándar y se elaboró un plan de acción que incorporó las recomendaciones a ser implementadas.

Paraguay en el Foro Global: Actualidad y Perspectivas

a) Compromisos asumidos, acciones ejecutadas y a realizar – desafíos.

Actualmente, el Paraguay está recibiendo asistencia técnica en el marco del Programa de Inducción para nuevos miembros del Foro Global. En octubre del 2016, junio del 2017 y junio del 2018, se realizaron las primeras tres visitas de la Secretaría del Foro Global a nuestro país.

En última visita de la secretaría, relacionada con el tercer bloque de AEOI citado más arriba (sobre “Confidencialidad y resguardo de datos”), los expertos tuvieron como objetivo principal asistir técnicamente a la administración tributaria en el tema Gestión de Seguridad de la Información. Objetivos específicos del mismo fueron: reunión con altos funcionarios para crear conciencia y apoyo para el trabajo ISM; encuentro con el personal operativo clave para comprender y evaluar la infraestructura existente y la cultura de seguridad de la información de la administración tributaria; y, colaboración durante preparación de Plan de Proyecto de la administración tributaria.

El marco legal actual del Paraguay permite escaso intercambio de información. En ese sentido, se dio un gran paso con la firma de la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en temas fiscales, la llamada ‘Convención Multilateral’, en mayo pasado, la cual permitirá que Paraguay realice intercambios de información con todas los demás jurisdicciones firmantes de la Convención. A la fecha, 124 jurisdicciones han firmado la Convención Multilateral¹⁸.

Para cumplir con el estándar EOIR del Foro Global se deberán implementar varias modificaciones administrativas antes de la evaluación prevista para el primer trimestre del 2020:

¹⁸ Fuente: Reporte de la Secretaría General de la OCDE a los ministros de Finanzas y a los gobernadores de los bancos centrales del G20. Buenos Aires, Argentina: Julio, 2018.

Entre las principales modificaciones administrativas a implementar, se encuentra la “Elaboración de un Proyecto de Ley que incorpore requisitos de los estándares”. Para cumplir con el estándar, dicho proyecto de ley deberá incluir:

- La obligación de informar la propiedad legal y la identificación del Beneficiario Final de todas las entidades y arreglos legales, incluidos los beneficiarios efectivos de fideicomisos extranjeros.
- Mantenimiento de información contable y legal confiable de propiedad de las sociedades por un periodo de 5 años, definiendo claramente los responsables.
- Levantamiento del secreto bancario para requerir y remitir las solicitudes de intercambio de información.
- La seguridad de que la propiedad legal y la información de identidad estén disponibles para todas las empresas extranjeras con un nexo suficiente en Paraguay.
- La definición de control efectivo final y las situaciones en las que el control se ejerce a través de una cadena de propiedad o por un control que no sea directo.
- La definición del alcance del secreto profesional (por ejemplo, abogados, contadores, notarios) asegurando que no obstaculice el efectivo EOIR.
- La eliminación del registro a las sociedades inactivas.
- Sanciones por incumplimiento de las disposiciones establecidas en la norma.

Se presenta a continuación una *línea del tiempo* con las principales acciones a las que nos hemos comprometido como país y los plazos para ejecutarlas:



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

b) Calificaciones y posibles sanciones por incumplimiento

El monitoreo y la evaluación de la implementación de los estándares se lleva a cabo por medio de un proceso denominado *Revisión de Pares*. El mismo es realizado por el Grupo de Revisión de Pares (Peer Review Group, PRG – *por sus siglas en ingles*) que está conformado por países miembros del Foro Global.

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

Es importante resaltar las consecuencias de recibir una calificación “no conforme”. Primeramente, existe un daño reputacional al país debido a que la transparencia fiscal constituye una práctica ya adoptada a nivel mundial. Segundo, varios organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Europeo) utilizan las

calificaciones a la hora de otorgar financiamiento. Finalmente, existe la posibilidad de que se elabore y haga pública una “lista negra de países no cooperantes”.

En este sentido, la Unión Europea, en diciembre del 2017, hizo pública una lista de “países no cooperantes a efectos fiscales”. La lista inicialmente contenía a 17 jurisdicciones, que fue modificada en el 2018 y actualmente 8 jurisdicciones siguen en la lista¹⁹. El objetivo general de la lista de la UE es mejorar la buena gobernanza fiscal a nivel mundial y garantizar que los socios internacionales de la UE respeten los mismos estándares que los Estados miembros de la UE.

A pesar de que los criterios de transparencia fiscal de la UE se basan en el trabajo del Foro Global, varios países expresaron su disconformidad con la lista de la UE, debido a que la misma fue elaborada fuera del marco del Foro Global. Varios miembros enunciaron la necesidad de una plataforma para apoyar una mayor clarificación de los criterios para garantizar su comprensión y aplicación objetiva y coherente sobre la base del principio de igualdad de condiciones.

c) La importancia de la cooperación tributaria

Algunos efectos positivos de la cooperación tributaria son:

- Mejoras en términos de transparencia fiscal.
- Aumento de redes entre distintas administraciones tributarias nacionales.
- Posibilidad de las administraciones tributarias de dar respuestas coordinadas a problemas de planificación fiscal que acarrea la globalización.
- Aumento de la base de tributos disponible, gracias a menores niveles de elusión y evasión fiscal.

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

4.4.2 Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)

Con la globalización se presentaron oportunidades para que las empresas multinacionales disminuyan en gran medida su carga fiscal, utilizando estrategias de planificación fiscal que explotan las discrepancias e inconsistencias en los sistemas fiscales de muchas jurisdicciones. Como una medida a combatir esto surgen las buenas prácticas BEPS como un marco a partir del cual los estados coordinan mecanismos entre sus administraciones fiscales para perseguir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

En 2016 el Ministerio de Hacienda, siguiendo el eje estratégico “Inserción de Paraguay en el Mundo” del Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”, suscribió compromisos para la implementación de estándares internacionales en materia tributaria, adhiriéndose al Marco Inclusivo para Evitar la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS – por sus siglas en inglés) de la OCDE.

El Marco Inclusivo sobre BEPS busca combatir las estrategias utilizadas por las empresas multinacionales para aprovecharse de las discrepancias, lagunas e inconsistencias de los sistemas fiscales nacionales para trasladar sus beneficios a países de escasa o nula tributación, y de esta forma, eludir el pago del impuesto a la renta corporativa en sus países de residencia.

¹⁹ La lista publicada en diciembre del 2017 contenía a las siguientes jurisdicciones: Samoa Americana, Bahréin, Granada, Guam, Corea, Macao, Islas Marshall, Mongolia, Namibia, Palaos, Panamá, Santa Lucía, Samoa, Trinidad y Tobago, Túnez y Emiratos Árabes Unidos. La lista fue modificada, algunas jurisdicciones fueron removidas, quedando la lista actualizada a junio del 2018 con 7 jurisdicciones: (Samoa Americana, Guam, Namibia, Palaos, Samoa, Trinidad y Tobago y Las Islas Vírgenes de EE.UU.).

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

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

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

Acción 1	Abordar los retos de la economía digital para la imposición.
Acción 2	Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos
Acción 3	Refuerzo de la normativa sobre CFC (Controlled Foreign Companies – <i>por sus siglas en inglés</i>).
Acción 4	Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros.
Acción 5	Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia.
Acción 6	Impedir la utilización abusiva de convenios.
Acción 7	Impedir la elusión artificiosa del estatuto de EP (establecimiento permanente).
Acción 8-10	Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor.
Acción 11	Evaluación y seguimiento de BEPS.
Acción 12	Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva.
Acción 13	Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia.
Acción 14	Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias.
Acción 15	Desarrollar el instrumento multilateral legal.

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

Objetivos del Marco Inclusivo:

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

Actualmente, el Marco Inclusivo sobre BEPS cuenta con 117 miembros²⁰. Cada miembro del Marco Inclusivo está obligado a implementar los estándares mínimos de BEPS, que corresponden a las acciones 5, 6, 13 y 14. A continuación, se explican los estándares mínimos de BEPS y se detallan las implicancias más importantes para el Paraguay.

Estándares mínimos de BEPS

1- *Estándar mínimo para contrarrestar las prácticas tributarias nocivas de manera más efectiva (Acción 5).*

El estándar mínimo de la Acción 5 tiene dos aspectos: un proceso de revisión de los regímenes fiscales preferenciales para garantizar que no sean perjudiciales, y un marco de transparencia que se aplica a las resoluciones tributarias o consultas vinculantes (“el marco de transparencia”).

Con relación a los regímenes fiscales preferenciales, la Secretaría de la OCDE realizó un análisis preliminar de los regímenes fiscales preferenciales del Paraguay, de los cuales, sólo tres están dentro del alcance del Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FHTP por sus siglas en inglés), ya que aplica a la imposición de empresas de los ingresos provenientes de actividades geográficamente móviles. Los regímenes identificados son (i) Ley 60/90 de Inversiones de Capital, (ii) El Régimen de Zonas Francas y, (iii) El Régimen de Garantías para inversiones y promoción de la generación de empleo.

Los tres regímenes cumplen el criterio de ofrecer una tasa impositiva efectiva baja. Los dos primeros regímenes plantean inquietudes con respecto a factores claves (en particular, preocupaciones de “*ring-fencing*” y falta de un requisito de actividades sustanciales) y podrían considerarse potencialmente dañinos. Con base en un análisis preliminar, el tercer régimen no parece cumplir con ninguno de los factores claves y puede considerarse no dañino.

El Paraguay deberá completar un cuestionario de autoevaluación para cada uno de los tres regímenes identificados, y enviarlos al FHTP antes de la reunión del mismo en octubre de este año. Se está trabajando con la Secretaría de la OCDE en el cuestionario de autoevaluación, con el objetivo de que la revisión de la FHTP sirva de base a estos regímenes en la reunión de octubre de 2018 en París.

El segundo aspecto de la norma de la Acción 5 es el marco de transparencia, que es un estándar para el intercambio obligatorio espontáneo de información sobre resoluciones tributarias (consultas vinculantes). En el caso de Paraguay, las sentencias dentro del alcance se refieren a un régimen preferencial (incentivo fiscal para el régimen de la Ley 60/90).

El intercambio de las resoluciones tributarias se efectivizará una vez que el Paraguay tenga plenamente implementado las medidas legales y administrativas para intercambiar información con fines fiscales. Se estima que esto ocurra a partir de ejercicio fiscal 2019 en adelante. Todo lo relacionado a intercambio de información con fines fiscales se viene trabajando con la Secretaría del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE.

En cuanto a la definición de paraísos fiscales y regímenes preferenciales perniciosos de la OCDE es pertinente exponer algunas definiciones:

²⁰ La lista actualizada de miembros se encuentra actualizada en: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

Regímenes preferenciales perniciosos

Estos regímenes ofrecen en general condiciones favorables para la tenencia de inversiones pasivas o el registro de beneficios latentes o “sobre el papel”. En muchos casos, el régimen puede haber sido diseñado específicamente para actuar como instrumento para canalizar los flujos de capitales entre países. Estos regímenes se pueden encontrar en el código general tributario o en las prácticas administrativas, o pueden haber sido establecidos por medio de legislación especial tributaria y no tributaria al margen del marco del sistema tributario general.

Los regímenes fiscales preferenciales suelen estar dirigidos de forma específica a atraer actividades económicas que pueden trasladarse muy fácilmente en respuesta a diferenciales impositivos, por lo general actividades de servicios financieros y otros servicios.

Factores claves para identificar si un régimen potencialmente pernicioso (1):

1. **Tipos impositivos efectivos cero o reducidos:** La aplicación de un tipo impositivo efectivo cero o reducido a las rentas en cuestión es un punto de partida necesario para examinar si un régimen fiscal preferencial es pernicioso. Un tipo impositivo efectivo cero o reducido puede derivarse de una escala de tipos muy baja o del modo en que un país define la base imponible a la que se aplica el tipo. Un régimen preferencial pernicioso se caracterizará por una combinación de un tipo impositivo efectivo cero o reducido y uno o varios de los demás factores que se recogen en esta sección.
2. **Estanqueidad o “Ring – Fencing” de los regímenes:** Algunos regímenes fiscales preferenciales están total o parcialmente aislados de los mercados nacionales del país que ofrece el régimen. El hecho de que un país sienta la necesidad de proteger su propia economía del régimen dotándolo de estanqueidad es un indicio importante de que un régimen tiene el potencial para generar efectos secundarios perniciosos. La estanqueidad puede revestir diferentes formas, a saber:
 - i. Un régimen puede excluir explícita o implícitamente a los contribuyentes residentes para que no se beneficien de sus ventajas;
 - ii. Las empresas que se benefician del régimen pueden estar sujetas a una prohibición explícita o implícita de operar en el mercado nacional.
3. **Falta de transparencia:** La falta de transparencia en el funcionamiento de un régimen puede dificultar que el país de origen adopte medidas defensivas. La falta de transparencia puede responder al modo en que un régimen está diseñado y administrado. La falta de transparencia es un concepto amplio que incluye, entre otras cosas, la aplicación favorable de leyes y reglamentos, disposiciones fiscales negociables y el hecho de no lograr unas prácticas administrativas ampliamente disponibles.
4. **Falta de intercambio efectivo de información:** en relación con los contribuyentes que se benefician del funcionamiento de un régimen fiscal preferencial es un indicio importante de que un país está incurriendo en competencia fiscal nociva.
5. **El régimen fomenta operaciones o arreglos puramente impositivos que no implican actividades sustanciales:** detrás de las operaciones beneficiadas no existe actividad sustancial directamente relacionada a la producción de bienes y servicios.

Otros factores para determinar si un régimen es potencialmente pernicioso (2):

1. Una definición artificial de la base imponible.

2. No se adhiere a los principios internacionales de precios de referencia.
3. Ingresos obtenidos en el extranjero exentos de impuestos en el país de residencia.
4. Tasa de impuesto o base impositiva negociables.
5. Existencia de disposiciones de confidencialidad.
6. Acceso a una amplia red de tratados fiscales.
7. El régimen se promueve como un vehículo de reducción de impuestos.

2- Prevenir la utilización abusiva de Tratados Fiscales (Acción 6).

El estándar mínimo de la Acción 6 tiene por objeto impedir el otorgamiento de beneficios de los convenios en circunstancias inapropiadas. El estándar está sujeto a una revisión de pares para garantizar su implementación. El proceso de revisión comenzó en 2018 con el objetivo de presentar un primer informe en la reunión plenaria de enero del 2019 del Marco Inclusivo.

Actualmente el Paraguay tiene vigentes 2 tratados tributarios y otros 3 firmados, pero no ratificados²¹. Solo uno de esos tratados (aun no en vigor) cumple con los estándares mínimos de la Acción 6. Para actualizar los tratados restantes de modo a implementar el estándar mínimo de la Acción 6, Paraguay puede optar por renegociar cada tratado sobre una base bilateral. Paraguay también puede implementar el estándar mínimo de la Acción 6 suscribiendo la Convención Multilateral para Implementar Medidas Relacionadas con los Tratados Fiscales para Prevenir la Erosión de Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios (MLI – por sus siglas en inglés).

El MLI es una convención internacional adoptada para modificar la red de acuerdos tributarios bilaterales existentes de manera sincronizada y eficiente con el fin de implementar rápidamente las medidas relacionadas con los tratados tributarios desarrolladas durante el Proyecto BEPS sin la necesidad de renegociaciones bilaterales costosas y que requieren mucho tiempo. La firma del MLI no es requerida por ningún estándar mínimo de BEPS y, en consecuencia, Paraguay no ha asumido el compromiso de firmar el MLI como parte de su incorporación al Marco Inclusivo.

El Paraguay debe decidir para diciembre de este año como actualizara aquellos tratados que no cumplen con el estándar. Se ha indicado a la Secretaria de la OCDE que lo factible es la renegociación, dado a que no son muchos tratados, pero esta decisión deber realizarse de manera conjunta con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Acción 6 requiere que las jurisdicciones incluyan en sus convenios fiscales:

- A. Una declaración expresa (en el título y el preámbulo) acerca que de la intención común de las partes es eliminar la doble imposición sin crear oportunidades para la doble no imposición o una imposición reducida a través de la evasión o la elusión fiscales (incluyendo a través de la práctica la búsqueda de un convenio más favorable o eficiente) y,
- B. Ya sea:
 - a. La regla de anti abuso de los convenios: la regla de la prueba del propósito principal (PPT).

²¹ Los Convenios para Evitar la Doble Imposición vigentes son con Chile y Taiwán. Se han firmado Convenios también con Emiratos Árabes Unidos, Catar y Uruguay (de estos solo el Convenio con Uruguay cumple con el estándar de la Acción 6).

- b. La regla sobre la limitación de beneficios (LOB) complementada con un mecanismo que abordaría las estrategias de canalización de rentas a través de sociedades instrumentales (conduit arrangements); o
- c. Tanto la regla general anti abuso de los convenios como la regla LOB.

3- Estándar mínimo del Reporte País por País (Acción 13).

La Acción 13 contiene un enfoque estandarizado en tres niveles de la documentación sobre precios de transferencia (multinacional, local, intergubernamental), incluyendo un estándar mínimo en relación al informe país por país (CbC Report – por sus siglas en inglés).

Los informes CbC deben presentarse en la jurisdicción de la sociedad matriz última del grupo multinacional y se compartirá con cada jurisdicción en la que operan de manera automática a través de intercambios de información intergubernamentales. El informe deberá contener la cuantía de los ingresos y los beneficios antes del impuesto sobre sociedades, así como el importe del impuesto sobre la renta pagado y devengado en cada jurisdicción en la cual la multinacional opera.

¿Qué contiene un informe CbC?	
Un Informe CbC contiene información sobre la distribución entre las jurisdicciones del grupo multinacional:	
• Ingresos de terceros • Ingresos de partes relacionadas • Beneficios antes de impuestos • Impuestos devengados • Impuestos pagados	• Capital • Ganancias acumuladas • Empleados • Activos tangibles • Principales actividades comerciales

El Paraguay ha informado a la Secretaría de la OCDE que, a pesar de no contar con legislación sobre precios de transferencia, promulgará una legislación (Decreto) CbC con el objetivo de obtener información relevante de otras jurisdicciones. El Paraguay se compromete a enviar un Proyecto de Decreto para finales de octubre a la Secretaría de la OCDE.

La legislación nacional es necesaria para exigir a las empresas del grupo multinacional con sede en el país que completen y presenten sus informes anuales CbC a la administración tributaria. El estándar expresa que todo grupo multinacional con ingresos grupales anuales consolidados de 750 millones de euros o más deben presentar el informe en la jurisdicción de la sociedad de la matriz del grupo multinacional.

El Paraguay actualmente no cuenta con ninguna matriz residente en el país que se encuentre dentro del umbral solicitado. Sin embargo, de acuerdo con el principio de reciprocidad, los países no pueden obtener información bajo las disposiciones de intercambio de información (EOI) si no cuentan con la infraestructura legal para hacer lo mismo. En este sentido, el Paraguay debe implementar una legislación nacional que requiera que una entidad matriz última de un grupo EMN presente un informe CbC a nivel nacional.

Por otro lado, de manera a que el Paraguay pueda recibir los informes CbC de otras jurisdicciones, debe tener vigentes acuerdos internacionales sobre el intercambio automático de información (AEOI). En este sentido, el Paraguay firmó el 29 de mayo de este año la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en asuntos fiscales (MAC). La ratificación del MAC permitirá al Paraguay realizar el AEOI. Actualmente se está trabajando en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para enviar el MAC al Congreso Nacional para su aprobación, que se estima sea antes de finales de 2018.

4- Hacer que la resolución de disputas sea más efectiva (Acción 14).

El estándar mínimo de la Acción 14 se refiere a los elementos de las cuatro áreas claves de una resolución efectiva de disputas: evitar disputas, disponibilidad y acceso al MAP (Procedimiento de Acuerdo Mutuo por sus siglas en inglés), resolución de casos MAP e implementación de acuerdos MAP. La metodología de evaluación de este estándar establece procedimientos detallados y directrices para un enfoque en dos etapas para la revisión de pares y monitoreo de la implementación del estándar mínimo.

El proceso de revisión y monitoreo de pares se lleva a cabo por el Foro de Administración Tributaria (Foro MAP) con todos los miembros participando en igualdad de condiciones. La metodología de evaluación contiene un mecanismo que permite el aplazamiento de una revisión inter pares hasta el 2020. En este sentido, el Paraguay ha proporcionado información relacionada con su red de tratados y experiencia en MAP, con una solicitud para diferir su revisión por pares hasta el 2020. Esto ha sido aceptado por el Foro MAP.

Apoyo a los Países en Desarrollo en la implementación de los estándares del Plan de Acción BEPS – Programa de Inducción.

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

Entre estas iniciativas se encuentra el Programa de Inducción del Marco Inclusivo de BEPS. El mismo esta construido sobre la experiencia de Programas de Inducción del Foro Global. Se trata de un proceso de 4 pasos que se desarrolla generalmente sobre un periodo de 2 años e incluye: (i) Visita de Alto Nivel a los países (Ministerio de Hacienda); (ii) Taller Técnico; (iii) Acuerdo de una Hoja de Ruta; y (iv) Implementación.

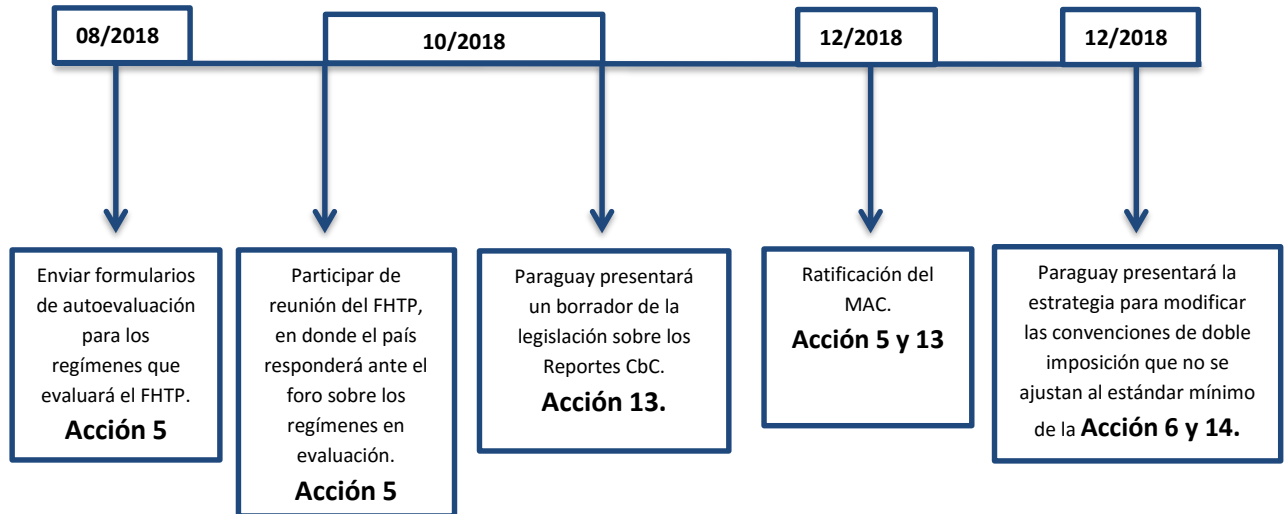
El Programa de Inducción de BEPS para Paraguay fue lanzado en noviembre del 2017, cuando la Directora Adjunta del Centro de Política y Administración Tributaria (CTPA) de la OCDE, Grace Pérez Navarro se reunió con la Ministra de Hacienda Lea Giménez Duarte. Una siguiente misión técnica fue realizada por la Secretaria de la OCDE del 12 al 14 de junio del 2018. La misión fue estructurada como un seminario, que incluyó presentaciones de cada uno de los estándares mínimos y discusiones sobre la situación de Paraguay en miras a la implementación de los estándares mínimos.

Acuerdo de una Hoja de Ruta.

Como parte del Programa de Inducción de BEPS se elaboró conjuntamente con la Secretaria de la OCDE una hoja de ruta para implementar de manera satisfactoria y en un periodo de tiempo prudente los estándares mínimos y aquellas acciones de BEPS que más contribuyan al sistema tributario del Paraguay.

El programa de inducción ha sido muy importante para identificar las modificaciones legales, regulatorias y administrativas necesarias para cumplir con los estándares internacionales. Por tal motivo, consideramos que es sumamente importante continuar recibiendo asistencia técnica por parte del CTPA.

Hoja de ruta de compromisos BEPS



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

4.5.1 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Antecedentes del (SNIP)

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué es el SNIP?

El Sistema Nacional de Inversión Pública es el conjunto de normas e instrucciones que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión pública, para optimizar el uso de los recursos en el financiamiento de proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socio-económico y ambiental.²²

²² Decreto N° 8312/12 – Anexo I, Sección I, Terminología.

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

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

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

El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) tiene un plazo de vigencia de 10 años, el cual ha está llegando a su conclusión. En este periodo, el Paraguay ha sido beneficiado con la asignación de fondos por el Total de US\$ 647.589.344, para el financiamiento de importantes proyectos de inversión pública.

Al mes de agosto de 2018, Paraguay cuenta con un remanente a su favor de US\$ 92.661.000, que serán destinados al financiamiento del proyecto “Mejoramiento de los Tramos San Pedro del Ycuamandýj, Belén y el acceso al Puerto Yvapovó, que abarca los territorios de San Pedro y Concepción. Dicho proyecto ha sido declarado admisible por el Consejo de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y se encuentra a instancias de análisis en la Unidad Técnica FOCEM (UTF).

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

Inversión, infraestructura y desarrollo

A efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, la inversión pública es entendida como el uso y/o compromiso de recursos públicos, independientemente del origen de la fuente de financiamiento o de la aplicación de recursos, que puede ser realizada directamente por los Organismos y Entidades del Estado o a través de Organismos Financieros Públicos, que permitan mantener y/o aumentar el stock de capital²³ del país en bienes, servicios, recursos humanos, conocimientos e inversiones productivas, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad.²⁴

Por otro lado, la infraestructura física se la refiere al conjunto de bienes físicos y materiales representados por las obras viales de comunicación y el desarrollo urbano y rural; tales como: transporte (incluye carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes), presas, sistema de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.²⁵

El proceso de provisión de infraestructura implica planificar, construir y mantener para proveer servicios de calidad adecuada que promuevan el crecimiento sostenible. Esta visión concibe la infraestructura

²³ 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.

²⁴ Decreto 3944/15 – Art. 1°

²⁵ Banco Mundial 2009

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 habitantes²⁶. La adecuada disponibilidad de obras de infraestructura, así como la prestación eficiente de servicios conexos, permiten a un país atenuar el déficit que pudiera tener en la dotación de determinados recursos naturales²⁷.

Dentro de los principales desafíos que enfrenta la infraestructura se destaca la adecuada provisión de la misma, que en los casos de una respuesta inconveniente origina una escasez conocida en la literatura como la brecha en infraestructura. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²⁸ 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.

Realizando una comparación con los países de la región²⁹, se observa que Paraguay viene realizando un fomento a la inversión pública a partir del año 2012, año en que se crea la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP); pasando de una inversión en infraestructura de 2,6% del PIB en el año 2013 a 3,3% del PIB en el año 2016.

Se debe considerar que la brecha en infraestructura de transporte de Paraguay al año 2016 asciende a USD 10.800 Millones. En el año 2016, Paraguay invirtió 2,9% de su PIB mientras que debería estar invirtiendo 5,2%³⁰, permaneciendo así una brecha de 2,9% entre lo que se debería invertir sostenidamente y lo que realmente se está invirtiendo.

El Foro Económico Mundial, en su reporte 2016-2017³¹ refleja que Paraguay subió un puesto en cuanto al periodo anterior, quedando así actualmente en el puesto 117 comparado al puesto 118 al que ascendió en el periodo anterior 2015-2016. El puntaje obtenido en el presente periodo alcanzó 3,65.

²⁶ 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).

²⁷ 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).

²⁸ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2010a. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, junio.

²⁹ Datos Infralatam hasta el año 2013. A partir del año 2014, elaboración propia de proyecciones realizadas a partir de los datos obtenidos de Infralatam.

³⁰ La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel E. Perrotti, Ricardo J. Sanchez- Cepal

³¹ The Global Competitiveness Report 2016–2017

Tomando el Índice de Competitividad Global³², en su pilar de infraestructura, el cual constituye uno de los doce pilares que contribuyen a medir el nivel de competitividad, para el año 2016 Paraguay se ubicó en el puesto número 122 de un análisis en base a 138 países de todo el mundo con un puntaje de 2,57 (siendo 1 la escala menor y 7 el puntaje máximo posible).

Importancia del SNIP

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

Componentes del SNIP

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

1. **Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos:** Son herramientas de análisis que permiten comparar los beneficios y costos generados por un proyecto, y determinar si es rentable o no. Se cuenta con metodologías y una guía a las que deben ajustarse los proyectos a ser presentados ante el SNIP para su análisis.
2. **Normas e instructivos:** La Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), en el ámbito de su competencia, por medio de un acto administrativo denominado “Directiva” define las normas técnicas requeridas para la gestión y formulación de proyectos. Otras normativas que utiliza la DSIP para establecer instrucciones son leyes, como la Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) y decretos, como el Decreto Reglamentario del PGN.
3. **Capacitación:** El SNIP ejecuta un ambicioso programa de capacitación para fortalecer las capacidades técnicas y la calidad en la ejecución de los proyectos de inversión. Entre los años 2013 y 2017 el SNIP capacitó a más de 1.000 funcionarios de los diferentes Organismos y Entidades del Estado que planifican y ejecutan proyectos de inversión pública. MOPC; ANDE; Hacienda; STP son algunas de las más de 15 instituciones que participan en las capacitaciones del SNIP.

En el marco del *Plan del Plan de Fortalecimiento de RRHH del SNIP*³³, la DSIP ha mejorado las capacidades en formulación y evaluación privada y social, así como en otros tópicos relevantes para la gestión de la Inversión Pública. Algunos de los cursos organizados por el SNIP fueron: Postgrado en Gestión de Proyectos de Desarrollo, Especialización en Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública, Diplomado en APP para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios, Gestión de Proyectos de Desarrollo con Certificación Project Management Associate (PMA) y Project Management Leadership (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.

³² Índice realizado por el World Economic Forum, toma en cuenta la competitividad en 138 países, basándose en más de 110 indicadores que incluyen cifras oficiales provenientes de diversas fuentes nacionales e internacionales. El ICG Contempla doce pilares de competitividad: 1.Instituciones 2. Infraestructura 3.Estabilidad macroeconómica 4.Salud y Educación Primaria 5.Educación Superior y capacitación 6.Eficiencia en el mercado de bienes 7.Eficiencia en el mercado laboral 8.Sofisticación del mercado financiero 9.Preparación tecnológica 10.Tamaño del mercado 11.Sofisticación empresarial 12.Innovación

³³ Aprobado por Decreto 6497/2016.

4. **Banco de Proyectos:** Es el sistema informático que registra la información estandarizada del proceso de Inversión Pública en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Se puede acceder al mismo a través del portal web del SNIP (http://bancosnip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/portalBancoProyecto.jsf)

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

Logros del SNIP desde su implementación a la fecha

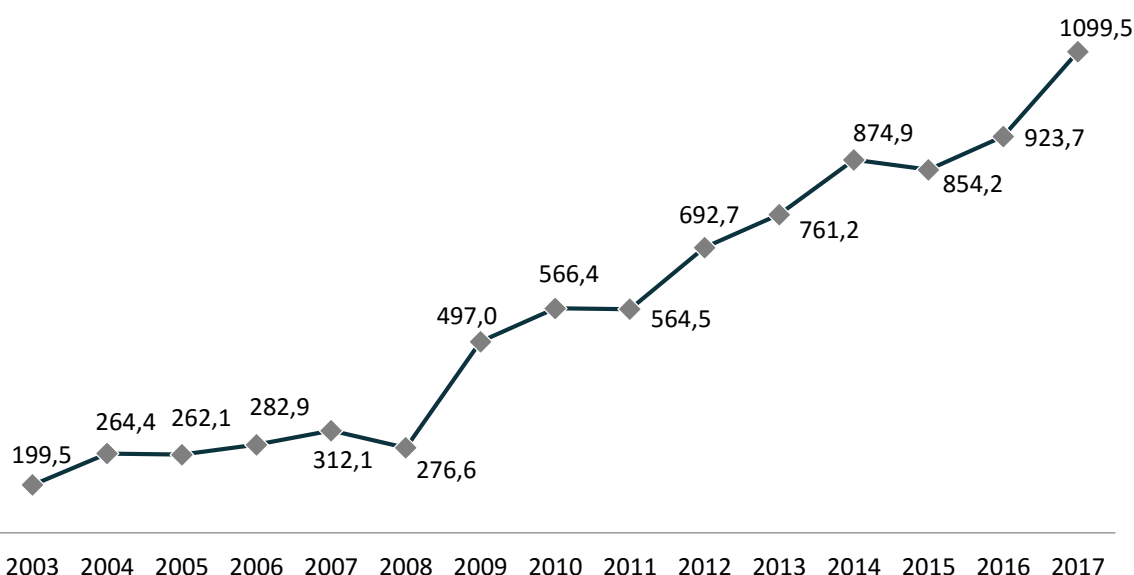
Se ha mejorado la calidad del gasto, conteniendo el gasto corriente para redireccionarlo hacia áreas prioritarias

La Promulgación de la Ley N° Ley 5.098/2013 “De Responsabilidad Fiscal” sentó las bases para un manejo más responsable y prudente de las finanzas públicas, lo que ha permitido ubicar a Paraguay entre los países con menor déficit fiscal en la Región.

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), desde el año 2012 ha venido fortaleciendo y ordenado el presupuesto de Inversión Pública de la Administración Central por medio de la puesta en operación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Entre de las medidas propuestas, está el fomento a la contención del gasto corriente, generando el espacio fiscal suficiente para lograr un aumento sustancial del gasto en inversión, el que alcanzó niveles sin precedentes durante este periodo de gobierno (Véase gráfico siguiente).

Gráfico N° 4.5.1.1
Aumento de la Inversión Pública
En millones de USD



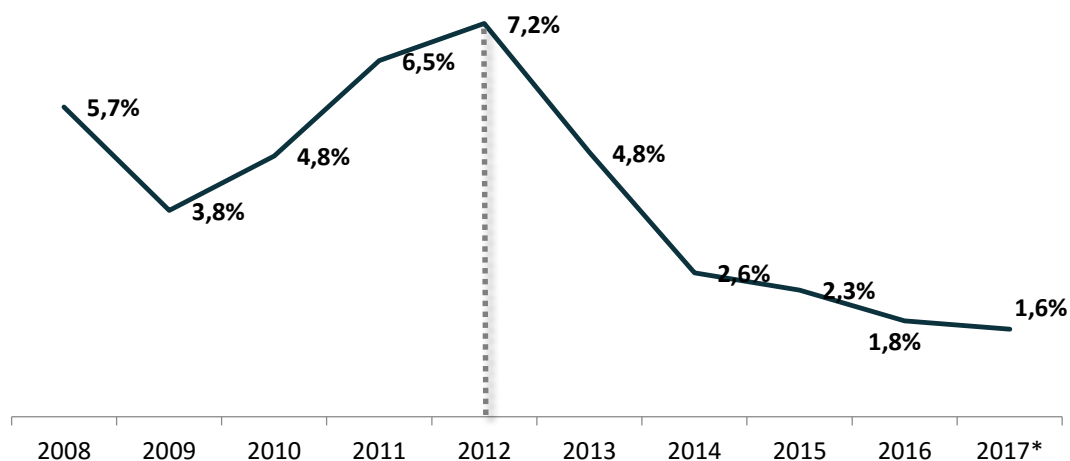
Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

Antes de la creación del SNIP no se realizaban estudios de pre-inversión, con lo cual los documentos evaluados no contaban con todos los elementos de un proyecto de inversión (fecha de inicio y fin, objetivos definidos, entre otros). Por lo que se inició un proceso de ordenamiento de dichos documentos de proyectos con trazabilidad definida capaces de ser monitoreados. Este ordenamiento permitió que la

ejecución de proyectos sea más eficiente, ya que se duplicó el gasto de inversión pública a partir de la creación del SNIP, como se observa en el gráfico 4.5.1.1.

Gráfico Nº 4.5.1.2

Porcentaje destinado a gastos de personal dentro del presupuesto de Inversión



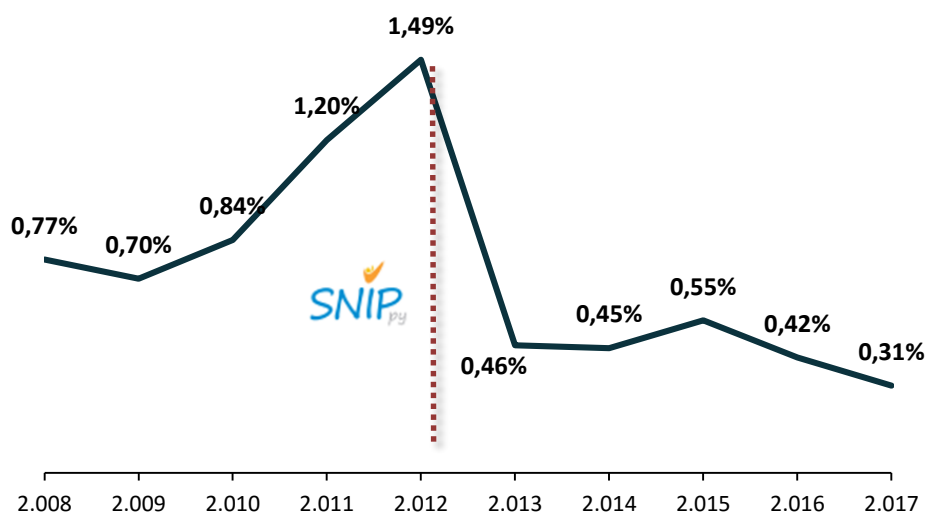
Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

Otro impacto positivo de la implementación del SNIP, está referido a que el gasto destinado al pago de personal disminuyó significativamente, pasando en este periodo de Gobierno de 7,2% en 2012 a un 1,6% en el 2017.

Gráfico Nº 4.5.1.3

Reducción de Gastos de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión

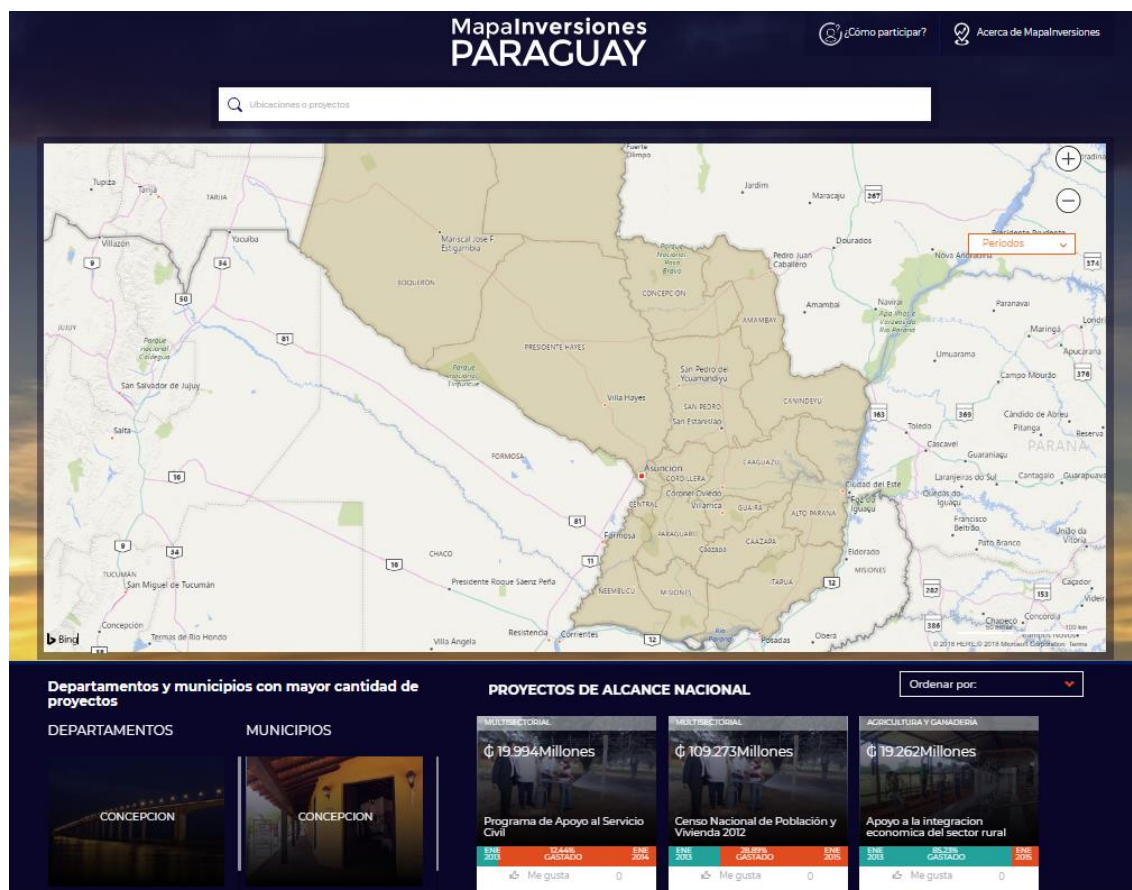
El rubro de pasajes y viáticos en el presupuesto de Inversión también fue optimizado, disminuyendo desde 1,49% (2012) a un 0,31% (2017), lo que representa una disminución del 79%, como puede observarse en el gráfico 4.5.1.3.



Fuente: Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP) con datos del SICO.

Uno de los principales legados de la DSIP es haber fomentado la transparencia y el acceso a la información pública

Una herramienta clave para fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los proyectos de inversión pública es la herramienta **MapalInversiones**; que es una plataforma por medio de la cual la ciudadanía puede visualizar de manera georreferenciada los avances y resultados de los proyectos de inversión pública.



La plataforma **MapalInversiones** visualiza y mapea proyectos de inversión pública en varios países de América Latina. Esto supone abrir a la ciudadanía los datos sobre sectores tan cruciales como vivienda, salud o infraestructuras de transporte. Los ciudadanos pueden monitorear en tiempo real dónde y cómo invierten las instituciones.

Esta plataforma fue desarrollada por el BID en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Inversión Pública (DSIP) del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.

4.5.2 Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura en Paraguay y elaboración del Programa Plurianual de Inversiones

La Dirección del Sistema Nacional de Inversión Pública (DSIP), con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ha elaborado un Estudio para la Estimación de las Brechas de Inversión en Infraestructura existentes en el país en algunos sectores estratégicos y con un horizonte de planificación al año 2024, de manera de poder dimensionar los montos de inversión requeridos para cubrir las brechas y contribuir a alcanzar la visión plasmada en el PND Paraguay 2030.

El objetivo general del estudio es identificar y cuantificar las brechas en infraestructura a nivel total del país al año 2024 (meta intermedia) y con una meta de cero brechas total final, en los sectores de transporte, agua, energía, vivienda, educación y salud, proponiendo una programación de los flujos de gastos de capital requeridos en dichos sectores que sea consistente con las metas propuestas (programa plurianual de inversiones públicas).

4.5.3 Las Alianza Público-Privadas (APP) en Paraguay

Las Participaciones Público-Privada o Alianzas Público-Privadas establecen normas y mecanismos para promover las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios a que las mismas estén destinadas o que sean complementarios a ellas; así como en la producción de bienes y en la prestación de servicios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte.³⁴

Los proyectos APP buscan mejorar la infraestructura pública y la prestación de servicios complementarios, así como la producción de bienes y/o prestación de servicios que sean propios de organismos, entidades, empresas públicas y sociedades en las que el Estado sea parte, con miras a establecer una relación jurídica contractual de largo plazo con una distribución de compromisos, riesgos y beneficios entre las partes pública y privada³⁵. Son una modalidad innovadora de desarrollo de las inversiones públicas a través de la aportación y participación de capital privado.

Las Alianzas Público-Privadas (APP), se incorporan al Sistema de Inversión Pública a partir de la aprobación de la Ley Nº 5102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado”, conocida como “Ley de APP”. El Decreto Nº 1350/14, establece el rol que ejerce el Sistema de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda en los procesos de estructuración de los proyectos de inversión.

Las APP se han convertido en una herramienta esencial para proveer nueva infraestructura, posibilitar que el sector privado gestione el ciclo de vida del proyecto, asumir una gran parte de los riesgos y brindar financiamiento para desarrollar el proyecto.

Proyecto	Beneficios
AMPLIACIÓN Y DUPLICACIÓN DE LAS RUTAS NACIONALES Nº 2 Y 7 (SNIP 566) Ampliar y Duplicar 143 km, desde Ypacaraí hasta el km. 183 (Ruta 7). Inversión: US\$ 527 millones. Contrato firmado el 14 de marzo de 2017, con Rutas del Este S.A. (SACYR-MOTA ENGIL-OCHO A)	Beneficios de USD 1.300 millones (doble de la inversión) Ahorros de tiempo y de costos de operación para los usuarios 322 km desde Asunción a Ciudad del Este en 3 horas Mantenimiento por 30 años. El MOPC estima que la obra dará empleo directo a 2.500 personas y de manera indirecta a 7.500 personas.

³⁴ Ley Nº 5102/13 – Art. 1.

³⁵ Decreto Nº 1350/14 – Art. 2.



V. Anexos

5.1 Metodología del Resultado Estructural

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

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

Siguiendo el trabajo de Felipe Larraín y Rodrigo Cerda (2016)³⁶, se excluye el efecto del ciclo económico sobre los ingresos fiscales, estimándose el nivel de los ingresos estructurales, mientras que en el caso de los gastos no hay ajustes dado que se considera que no hay partidas de gasto que se muevan en consonancia con el ciclo económico.

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ ¿Cómo implementar una regla de Balance Estructural para Paraguay? Este trabajo es parte de la asesoría al Gobierno de Paraguay en el marco del proyecto “Identificación de trabas de crecimiento económico en Paraguay”, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.



VI. Glosario

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

Balance Anual de Gestión Pública: Es un documento de rendición de cuentas, acerca de los principales resultados de los objetivos, metas e indicadores, de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, por periodo de un año. Además, de informar a la ciudadanía sobre los resultados del desempeño institucional, se constituye en un importante insumo que aporta a otros procesos de análisis durante cualquier etapa del ciclo presupuestario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metas de producción: es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado (Ejercicio Fiscal), con los recursos asignados, de tal forma que permita medir la eficacia del cumplimiento de un programa/subprograma y/o proyecto. Establecen lo que se va a lograr, cuándo serán alcanzados los resultados, mas no establece cómo serán logrados.

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

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

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

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

Presupuesto por Resultados: Es una estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

Producto: bien o servicio que se entrega a la población beneficiaria con el fin de contribuir al logro de un determinado resultado.

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

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

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

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

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

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

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

Sector Público Consolidado: Cuando al Gobierno Central se le agregan los gobiernos departamentales y municipales se obtiene el Gobierno General. Luego, si al Gobierno General se le incorporan las empresas públicas financieras y no financieras, así como el Banco Central, se obtiene el Sector Público consolidado.

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

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

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

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

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



VII. Abreviaturas

A.C: Administración Central
APS: Atención Primaria de la Salud
BCP: Banco Central del Paraguay
BAG: Balance Anual de Gestión
DGP: Dirección General de Presupuesto
DGTP: Dirección General de Tesoro Público
ECN: Estimador de Cifras de Negocios
EE. DD.: Entidades Descentralizadas
FF.: Fuente de financiamiento
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
G.: Guaraníes
GpR: Gestión Para Resultados
IFP: Informe de las Finanzas Públicas
IMAEP: Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay
INAN: Instituto de Alimentación y Nutrición
IPC: Índice de Precios al Consumidor
IVA: Impuesto al Valor Agregado
IRAGRO: Impuesto a la Renta agropecuaria
ISC: Impuesto Selectivo al Consumo
LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal
MH: Ministerio de Hacienda
MEC: Ministerio de Educación y Ciencias
MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEE: Organismos y Entidades del Estado
ONG'S: Organismos No Gubernamentales
PGN: Presupuesto General de la Nación
PIB: Producto Interno Bruto
PPR: Presupuesto por Resultados
SAS: Secretaría de Acción Social
SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.
SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera
SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria
SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Externa
SICO: Sistema Integrado de Contabilidad
SSEE: Subsecretaría de Estado de Economía
SSEAF: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
SET: Subsecretaría de Estado de Tributación
SSPP: Servicios Personales
TCN: Tasa de Cambio Nominal
TDI: Término de Intercambio
TCM: Transferencias Monetarias Condicionadas
USF: Unidad de Salud de las Familias
USD: Dólares americanos