

Ministerio
de
Hacienda

Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo



Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011



Ministerio
de
Hacienda

Transparencia y
Responsabilidad
Fiscal
para el
Desarrollo



Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011

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





Dionisio Borda, Ministro de Hacienda

Presentación

Con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011, el Ministerio de Hacienda reafirma su compromiso con la transparencia y la responsabilidad fiscal en la República del Paraguay con el propósito de conseguir un crecimiento sustentable e inclusivo.

En 2010 comenzamos a implementar un proceso de profundo fortalecimiento de la política fiscal y de la gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda. Con el propósito de avanzar en la transparencia fiscal, como de aumentar la calidad de la información que el Poder Ejecutivo envía al Congreso Nacional, iniciamos la publicación del *Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay*, que de ahora en más acompañará a los proyectos de Presupuesto de cada año, que constituye un aporte en el marco del proceso de cambio impulsado por el Gobierno del Presidente de la República, Don Fernando Lugo Méndez.

Esperamos que este instrumento se convierta en un canal de dialogo que permita fortalecer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda y lograr una mayor solvencia fiscal y una mejor asignación de los recursos.

Este primer documento contiene un análisis de la gestión de las finanzas públicas del Paraguay comparadas con las de los demás países de la región. También presenta una detallada descripción de los principales lineamientos y prioridades del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación de 2011, un análisis de los riesgos y oportunidades de la política fiscal y la descripción de las principales iniciativas destinadas a promover una mejor gestión del gasto público. Incluye, además, una síntesis del programa financiero de mediano plazo (marco macro fiscal) del período 2011-2013.

Adicionalmente, el Informe muestra el avance y las propuestas del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, así como los avances en el fortalecimiento del programa Administración Financiera, que conducen a la implementación del Presupuesto por Resultados en la República del Paraguay.

Finalmente, agradezco a todos los funcionarios y autoridades de la administración pública que colaboraron con esfuerzo y rigurosidad con la elaboración de este primer *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay*.



Dionisio Borda
Ministro de Hacienda

Índice

| | |
|--|-----------|
| I. Gestión de las Finanzas Públicas: Paraguay en perspectiva comparada | 9 |
| 1. Principales Características de la Gestión del Gasto Público en el Paraguay | 9 |
| 2. Factores Estructurales que Impactan sobre el Presupuesto General de la Nación | 14 |
| 3. Acciones para un Presupuesto con Transparencia y Responsabilidad Fiscal para el Desarrollo en el Paraguay | 23 |
| II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley de Presupuesto General 2011 | 27 |
| 1. La Situación Fiscal en el año 2010 | 27 |
| 2. El Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011 | 31 |
| 3. Prioridades del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011 | 35 |
| III. Programa Financiero del Sector Público 2012-2013 | 41 |
| 1. Proyecciones Macroeconómicas 2012-2013 | 41 |
| 2. Metodología y Aplicación para el Período 2012-2013 | 42 |
| IV. Acciones para implementar el Presupuesto por Resultados en el Paraguay | 47 |
| 1. Principales Conceptos del Presupuesto por Resultados | 47 |
| 2. Definición de las principales líneas del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria | 49 |
| 3. Avances en la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria | 52 |
| 4. Compromisos para 2011 y 2012 | 55 |
| V. Programa de Fortalecimiento de la Administración Financiera del Estado | 57 |
| 1. Situación actual de la gestión financiera en la República del Paraguay | 57 |
| 2. Desafíos para la incorporación del Presupuesto por Resultados al SIAF | 58 |
| Glosario | 61 |
| Bibliografía | 63 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1. | 10 |
| Presupuesto General de la Nación, Administración Central y Entidades Descentralizadas: 2006-2009. | |
| Cuadro 2. | 11 |
| Ingresos Tributarios y Gastos Rígidos como porcentaje del PIB: 2002-2009 | |
| Cuadro 3. | 12 |
| Sub ejecución de la Inversión Física - Administración Central: 2005-2008 | |
| Cuadro 4. | 13 |
| Modificaciones Presupuestarias, Presupuesto Vigente y Plan Financiero de la Administración Central (2006-2009) | |
| Cuadro 5. | 16 |
| Indicadores Seleccionados de Bienestar América Latina (Grupos de Países) | |
| Cuadro 6. | 18 |
| América Latina y el Caribe (21 países). Gasto Público Social per Cápita | |
| Cuadro 7. | 19 |
| Resultado de la Caja Fiscal: 2006-2009 | |
| Cuadro 8. | 21 |
| Atribuciones del Poder Legislativo (PL) y Poder Ejecutivo (PE) en Materia Presupuestaria para Países Seleccionados de América Latina | |
| Cuadro 9. | 23 |
| Requerimientos Financieros Adicionales para el 2010 con Recursos del Tesoro | |
| Cuadro 10. | 28 |
| Principales Variables Macroeconómicas 2007-2010 | |
| Cuadro 11. | 30 |
| Ingresos Fiscales PGN 2010 y Estimado 2010 | |
| Cuadro 12. | 31 |
| Escenario Fiscal 2010 | |
| Cuadro 13. | 32 |
| Principales Variables Macroeconómicas 2011 | |
| Cuadro 14. | 33 |
| Ingresos Fiscales Proyectados 2011 | |
| Cuadro 15. | 34 |
| Gasto Público Proyectado 2011 | |
| Cuadro 16. | 34 |
| Escenario Fiscal - Administración Central: 2007 – 2011 | |
| Cuadro 17. | 35 |
| Clasificación Funcional - Administración Central 2003 - 2010 y Proyecto Ejecutivo 2011 - Todas las Fuentes | |
| Cuadro 18. | 36 |
| Servicios Sociales - Administración Central 2003- 2010 y Proyecto Ejecutivo 2011 | |
| Cuadro 19. | 41 |
| Principales Variables Macroeconómicas: 2012 – 2013 | |

| | |
|--|----|
| Cuadro 20. | 44 |
| Ingresos Totales: 2009-2013 | |
| Cuadro 21. | 45 |
| Escenario Fiscal del Gasto Público de la Administración Central: 2009 – 2013 | |
| Cuadro 22. | 46 |
| Escenario Fiscal: 2009 – 2013 | |
| Cuadro 23. | 54 |
| Sistema de Evaluación y Seguimiento Presupuestario | |
| Ministerios Seleccionados: Año 2011 | |
| Cuadro 24. | 56 |
| Presupuesto por Resultados – Compromisos 2011-2012 | |
| | |
| Índice de Gráficos | |
| Gráfico 1. | 11 |
| Índice de la Influencia del Congreso en la determinación de los salarios del Servicio Civil (0 muy baja influencia – 20 influencia muy alta) | |
| Gráfico 2. | 15 |
| Ingresos Tributarios en Países Seleccionados de América Latina: Año 2008 | |
| Porcentaje del PIB | |
| Gráfico 3. | 20 |
| Proporción del Beneficio sobre las Contribuciones: Año 2009 | |
| Gráfico 4. | 22 |
| Proyección del Balance Fiscal como Porcentaje del PIB, en base a la tendencia actual de Ingresos y Gastos | |
| Gráfico 5. | 29 |
| Crecimiento Económico en América Latina 2010-2011 | |
| Variación porcentual del Producto Interno Bruto real | |
| Gráfico 6. | 37 |
| Ministerio de Educación y Cultura - Total de Gastos | |
| Gráfico 7. | 38 |
| Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Total de Gastos | |
| Gráfico 8. | 39 |
| Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Total de Gastos | |



I. GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: PARAGUAY EN PERSPECTIVA COMPARADA

1. Principales Características de la Gestión del Gasto Público en el Paraguay

Como en varios países de América Latina, especialmente en aquellos que presentan indicadores de menor desarrollo, también en el Paraguay el ciclo presupuestario adolece de una serie de vulnerabilidades que reducen la eficacia del presupuesto y de la gestión presupuestaria como herramientas de planificación estratégica del Gobierno.

En la fase de formulación, las entidades elaboran sus anteproyectos sin una relación directa con los planes operativos y de inversión anuales, cumpliendo sólo de manera formal la técnica de Presupuesto por Programas y la metodología de Presupuesto Base Cero. De este modo, el proceso de formulación presupuestaria se caracteriza por ser incremental, en base a las asignaciones de los años anteriores y un porcentaje relevante destinado a mantener estructuras de funcionamiento, especialmente el gasto en personal. En este contexto, la formulación de Metas e Indicadores de Desempeño para los distintos programas públicos no es práctica común y, por tanto, no está generalizada en la administración pública.

Una vez elaborado el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, el cual comprende los recursos y gastos de las Administración Central y de las Entidades Descentralizadas, pero no incluye los fondos de las Municipalidades¹, el Poder Ejecutivo lo eleva al Congreso para su aprobación (Cuadro 1).

¹ Existe un total de 237 Municipalidades que no están dentro del PGN y que sólo reciben transferencias de la Administración Central en concepto de royalties y compensaciones, y no existen reportes del presupuesto y la ejecución presupuestaria a nivel de la Administración Central.

Cuadro 1.
Presupuesto General de la Nación, Administración Central y Entidades Descentralizadas:
2006-2009
En miles de millones de Guaraníes

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Administración Central ^a | 12.056 | 13.613 | 15.198 | 18.092 |
| Entidades Descentralizadas | 11.483 | 12.476 | 16.893 | 20.569 |
| Total | 23.539 | 26.090 | 32.091 | 38.661 |

a) Incluye transferencias consolidables de la Administración Central a las Entidades Descentralizadas
Fuente: Sistema de Contabilidad (SICO) – SSEAF, Ministerio de Hacienda.

El tratamiento del Proyecto de Presupuesto en el Congreso se inicia el 1 de septiembre en la Comisión Bicameral de Presupuesto, conformada por diputados y senadores, quienes cuentan con 60 días para emitir su dictamen, hasta el 30 de octubre. Posteriormente se inicia el tratamiento en la Cámara de Diputados, desde el 1 hasta el 15 de noviembre, para su posterior estudio en la Cámara de Senadores, la cual cuenta con igual plazo de 15 días corridos (entre el 15 y el 30 de noviembre). En el caso de que haya divergencia entre los dictámenes de ambas Cámaras, el proyecto regresa a la Cámara de Diputados, la que cuenta con 10 días para tratar exclusivamente los puntos divergentes y remitirlo posteriormente al Senado, el que a su vez dispone de otros 10 días hábiles, entre el 11 y el 20 de diciembre, para expedirse. Este largo proceso de debate parlamentario, especialmente el plazo otorgado a la Comisión Bicameral de Presupuesto del 1 de septiembre al 30 de octubre, posibilita instancias de *lobby* de grupos de presión y, en algunas ocasiones, de los propios Ministerios del Poder Ejecutivo, frente a las restricciones impuestas por el Ministerio de Hacienda en el proceso de formulación presupuestaria².

En esta etapa el Congreso introduce una serie de modificaciones, principalmente relacionadas con la composición y distribución interna de los fondos entre las entidades y la creación y/o modificación de cargos de funcionarios públicos, generando un presupuesto de muy difícil implementación con los recursos disponibles. La aprobación del Anexo de Personal en forma conjunta con la Ley de Presupuesto, con un máximo nivel de detalle (cargo, categoría, salario) y la posibilidad de introducir modificaciones directamente en ese componente del proyecto de ley, genera una elevada rigidez del gasto, ya que los gastos en salarios deben ser cubiertos necesariamente con recursos del Tesoro. Ejemplo de estas modificaciones es el incremento de las categorías de personal, las que aumentaron de 285 en 2005 a 437 en el año 2007. Entre las nuevas categorías creadas se pueden identificar 82 de ellas que solo incluyen a una persona³.

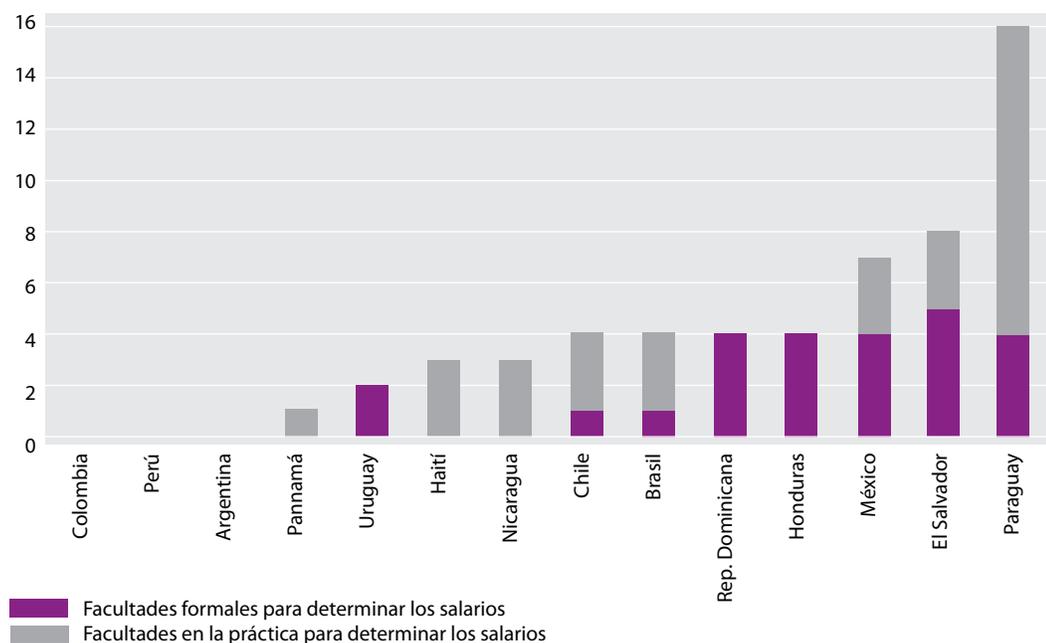
De acuerdo a un Índice elaborado por el Banco Mundial sobre la influencia del Poder Legislativo en América Latina para determinar los salarios del servicio civil en 14 países de la región⁴, el Congreso de la República del Paraguay es el único Parlamento que aprueba incrementos salariales superiores a la propuesta que el Poder Ejecutivo incluye en el proyecto de Ley de Presupuesto (Gráfico 1).

² Según Artículo 15 de la Ley de Administración financiera del Estado.

³ Banco Mundial (2008), "Policy Note on Public Employment and Wage Bill". PREM, Public Sector.

⁴ Banco Mundial (2010), "Executive-Legislative authority over public servants' pay". WP 0210, Public Sector.

Gráfico 1.
Índice de la Influencia del Congreso en la determinación de los salarios del Servicio Civil
 (0 muy baja influencia – 20 influencia muy alta)



Fuente: Banco Mundial (2010).

Una vez sancionada la Ley de Presupuesto General de la Nación, el Poder Ejecutivo aprueba el Decreto Reglamentario. Considerando los incrementos introducidos por el Congreso al Proyecto de Ley de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo, tanto en su monto total como en su distribución entre Administración Central y Administración Descentralizada, el Ministerio de Hacienda se aboca a la tarea de controlar la ejecución presupuestaria mediante el Plan Financiero para acercarla a los recursos efectivamente disponibles y, de esta manera, preservar la solvencia fiscal.

En este punto es necesario señalar que las modificaciones introducidas por el Congreso, especialmente de las partidas destinadas a salarios, los fondos para transferencias y los servicios de la deuda, generan una creciente rigidez del gasto público con respecto a los ingresos tributarios. De esta forma, la relación entre los ingresos tributarios y los gastos rígidos se vuelve deficitaria, situación que obliga a la utilización de los recursos provenientes de las transferencias de las hidroeléctricas para su financiación (Cuadro 2).

Cuadro 2.
Ingresos Tributarios y Gastos Rígidos como porcentaje del PIB: 2002-2009

| Concepto | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingresos Tributarios / PIB | 10,3 | 11,9 | 11,8 | 12,0 | 11,4 | 11,8 | 13,0 |
| Gastos Rígidos / PIB | 7,7 | 7,3 | 14,1 | 14,0 | 13,0 | 12,0 | 13,4 |
| Saldo | 2,6 | 4,6 | -2,3 | -1,9 | -1,5 | -0,2 | -0,4 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF).

Las modificaciones introducidas al Proyecto de Ley de Presupuesto combinadas con la alta rigidez del gasto tienen como consecuencia un bajo nivel de ejecución en partidas muy relevantes. Por ejemplo, las partidas destinadas a la inversión física presentan una sub ejecución cercana al 40%, en promedio, con respecto a Ley de Presupuesto, como se puede apreciar en el período 2005-2008 (Cuadro 3).

Cuadro 3.

Sub ejecución de la Inversión Física - Administración Central: 2005-2008 En miles de millones de Guaraníes

| Año | Proyecto de Presupuesto | Ley de Presupuesto | Plan Financiero | Presupuesto Ejecutado | Desviación (%) ^a | | |
|------|-------------------------|--------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|---------|---------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (4)/(2) | (4)/(3) | (4)/(1) |
| 2005 | 2.335 | 2.713 | 2.637 | 1.889 | 30 | 28 | 19 |
| 2006 | 2.906 | 2.962 | 2.801 | 2.205 | 26 | 21 | 24 |
| 2007 | 3.226 | 3.149 | 3.149 | 2.310 | 27 | 27 | 28 |
| 2008 | 3.511 | 3.895 | 2.929 | 1.989 | 49 | 32 | 43 |

a) Para el cálculo de la desviación, se resta del 100% el resultado de las divisiones respectivas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, SITUFIN.

Esta situación se modificó sustancialmente en el año 2009, cuando un objetivo central del Plan de Reactivación Económica diseñado para enfrentar la crisis fue incrementar la inversión pública y acelerar la ejecución de las obras para sostener el nivel de empleo en la economía. Particular impulso cobraron las obras viales, en las que se invirtieron U\$S 73 millones más que en el año anterior.

Estas fuertes restricciones financieras, junto con las rigideces del gasto y la deficiente planificación presupuestaria de las Entidades, producen innumerables reprogramaciones a lo largo del ejercicio que en algunos casos incluyen ampliaciones presupuestarias. El hecho de que ellas sólo pueden ser realizadas por el Presidente de la República o por el Ministerio de Hacienda debido a un procedimiento jerárquico, y de que en cada caso deben ser sancionadas por el Congreso, ocasiona demoras en su aprobación (Cuadro 4).

Estos problemas normativos y de deficiente gestión presupuestaria, que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina, generan retrasos en la ejecución de los programas públicos y, en ocasiones, no permiten a las Entidades cumplir con los planes y metas señalados por las prioridades del Gobierno.

Cuadro 4.
Modificaciones Presupuestarias, Presupuesto Vigente y Plan Financiero de la Administración Central: 2006-2009^a
En miles de millones de Guaraníes

| Año | Ley de Presupuesto | Ampliaciones | Presupuesto Vigente | Plan Financiero | Presupuesto Ejecutado | Desviación (%) | | | |
|------|--------------------|--------------|---------------------|-----------------|-----------------------|----------------|-------|-------|-------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (3/1) | (4/1) | (4/3) | (5/4) |
| 2006 | 11.780 | 277 | 12.056 | 11.974 | 10.504 | 102 | 102 | 99 | 88 |
| 2007 | 12.884 | 729 | 13.613 | 13.560 | 11.411 | 106 | 105 | 100 | 84 |
| 2008 | 14.928 | 271 | 15.198 | 14.293 | 11.987 | 102 | 96 | 94 | 84 |
| 2009 | 15.888 | 2.205 | 18.092 | 17.433 | 15.294 | 114 | 110 | 96 | 88 |

a) Incluye transferencias consolidables de la Administración Central a las Entidades Descentralizadas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema de Contabilidad (SICO) – SSEAF.

Debido a las debilidades del proceso de formulación presupuestaria y a las presiones fiscales que surgen durante el debate y aprobación de la Ley de Presupuesto, la ejecución presupuestaria se transforma en la etapa de mayor relevancia, en desmedro de las fases de elaboración y de control. A ello se suma el hecho de que el Marco Macro fiscal de Mediano Plazo se encuentra aún en un proceso de fortalecimiento iniciado en el año 2009⁵. Por lo tanto, las asignaciones presupuestarias de mediano plazo presentan todavía ciertas debilidades.

De otro lado, los controles presupuestarios se focalizan principalmente sobre el cumplimiento de los procesos y el marco legal. Con el fin de revertir esta situación, el Ministerio de Hacienda promueve, desde el año 2005, la implementación de un Sistema de Control y Evaluación Presupuestaria, en el marco del cual se iniciaron las primeras acciones tendientes a la implementación de un *Presupuesto por Resultados*.

Esta dinámica del proceso presupuestario, que presenta una lógica incremental, se basa principalmente en el cumplimiento formal de las normas presupuestarias en la etapa de formulación, sufre cambios significativos en la etapa de aprobación, tiene una compleja ejecución presupuestaria y muestra una fuerte preeminencia de controles formales, afecta en gran medida la capacidad del Gobierno de brindar de manera eficaz y eficiente los bienes y servicios públicos, restando previsibilidad y validez al proceso de planificación y programación presupuestaria.

Frente a estos problemas sistémicos del ciclo presupuestario, el Ministerio de Hacienda busca preservar la solvencia fiscal de mediano plazo a la vez de promover acciones que permitan una asignación eficiente de los recursos públicos, especialmente de aquellos destinados a la población más vulnerable y al desarrollo de infraestructura que promuevan el crecimiento de la economía. Sin embargo, además de los problemas propios del presupuesto público, existe una serie de factores estructurales que influyen sobre el gasto público.

5 Estas actividades se realizaron con el apoyo del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI).

2. Factores Estructurales que Impactan sobre el Presupuesto General de la Nación

El presupuesto es parte del ciclo de las políticas públicas, donde las decisiones son el resultado de un proceso colectivo que incluye múltiples actores con diferentes incentivos y objetivos. A su vez, el presupuesto público se encuentra influenciado por diversos factores de orden económico, social y político. En el caso de nuestro país, se identifican principalmente la estructura del sistema tributario, las brechas sociales, la situación de la Caja Fiscal de Jubilaciones y el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

2.1 Estructura del Sistema Tributario

De acuerdo con la CEPAL⁶, el promedio de la presión tributaria de América Latina se eleva a alrededor del 18% del Producto Interno Bruto (PIB). Este nivel es bajo, tanto en relación con el grado de desarrollo relativo de la región como, sobre todo, con las necesidades de recursos implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos. Sin embargo, la evolución de la carga tributaria entre 1990 y 2008, incluida la seguridad social, muestra que la presión media de la región creció apreciablemente, de 12,9% en 1990 a 18,4% en 2008, aunque aún resta mucho por avanzar.

Una forma de evaluar si el nivel de recaudación y la estructura tributaria son adecuados, según la CEPAL, es comparar la relación entre impuestos y PIB en un amplio número de países. La situación de América Latina y el Caribe respecto de otras regiones del mundo es muy reveladora. En 2007, la carga tributaria de la OCDE fue casi dos veces mayor a la de América Latina como porcentaje del PIB. Por otra parte, en diferentes estudios sobre la materia se muestra que el nivel potencial de recaudación de los países de la región es considerablemente más alto que el efectivo.

Para el caso de los países miembros del Mercosur, en Argentina y Brasil existe una presión tributaria elevada en relación con el PIB per cápita, del 30,6% y 35,5% respectivamente, mientras que en el Uruguay la carga tributaria cercana al 24% parece compatible con su grado de desarrollo. En el caso de nuestro país, se registra una presión tributaria de 12,7%, un tercio de la de Brasil y la mitad de la del Uruguay y claramente inferior a la que debería tener de acuerdo con su nivel de desarrollo. Para la CEPAL, esto quiere decir que hay margen para aumentar los ingresos públicos y, con ello, la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos.

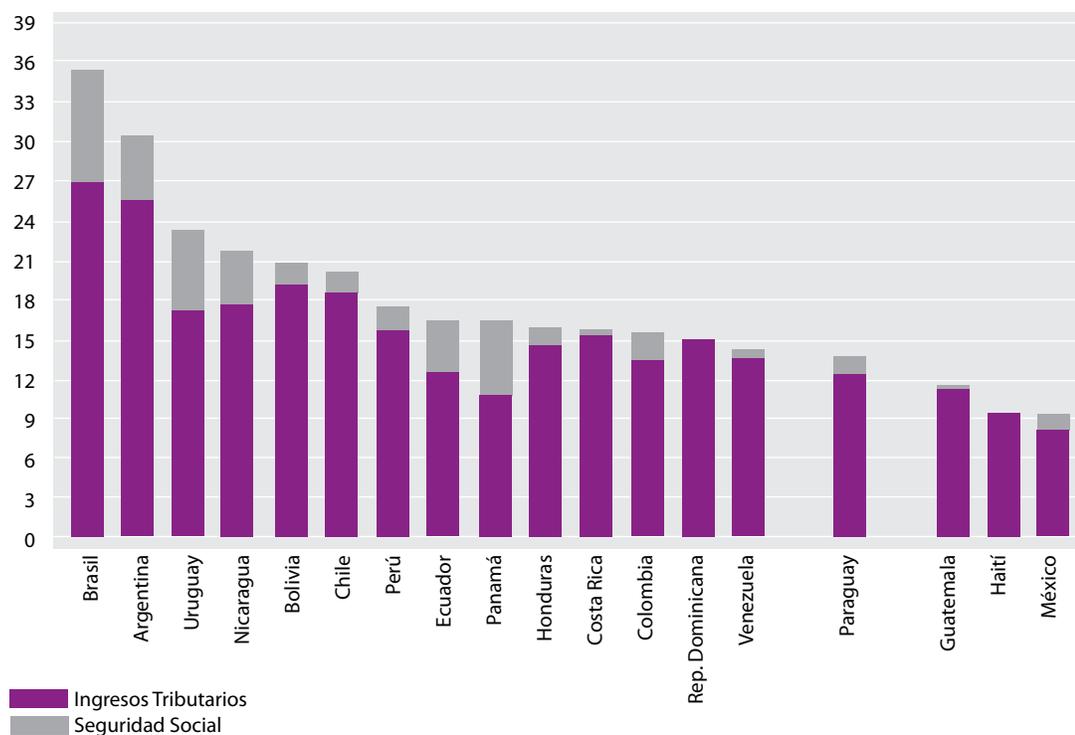
De acuerdo al FMI, al analizar en detalle el sistema tributario del Paraguay desde una perspectiva regional se encuentra que presenta bajas tasas tributarias y está fuertemente inclinado hacia impuestos indirectos⁷. Según este organismo internacional, la recaudación tributaria se incrementó en forma moderada durante el período reciente de alto crecimiento (2003-2008), especialmente, comparado con países similares. Esta situación refleja bajas tasas impositivas, estrechas bases de imposición y debilidades en la administración tributaria.

En este esquema tributario el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos especiales y los tributos aduaneros representan el 80% de la recaudación tributaria total (9,4% del PIB), mientras que en países similares estos recursos representan el 60% de la recaudación tributaria. Por otra parte, la recaudación de los tributos a las rentas es menor al 20% de la recaudación total, comparada con el promedio de 30% del resto de los países.

6 CEPAL (2010) "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir". 33° Período de Sesiones de la CEPAL, Brasilia.

7 Este punto se elabora en base a FMI (2010) "Paraguay: 2010 Consulta Artículo IV". Country Report No 10/169, Junio.

Gráfico 2.
Ingresos Tributarios en Países Seleccionados de América Latina: Año 2008
Porcentaje del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2010).

Como es posible observar en el Gráfico N° 2, nuestro país ocupa el último lugar en ingresos tributarios entre los países miembros del Mercosur, Brasil, Argentina y Bolivia, los cuales se ubican en los tres primeros lugares de los 18 países analizados.

De esta forma, la estructura de la recaudación tributaria y sus montos son un factor estructural que influye sobre el Presupuesto General de la Nación y en la capacidad del Estado de brindar bienes y servicios públicos de calidad, especialmente a la población en situación de pobreza.

2.2 Brechas Sociales

La situación social de gran parte de nuestra población presenta severas privaciones, especialmente en las zonas rurales. Según la CEPAL, en América Latina, existen importantes brechas de bienestar, las que afectan de manera diferente a los países de región, los cuales conforman tres grupos. Los países con menores brechas de bienestar tienen un PIB más alto, menores tasas de dependencia demográfica (vale decir, mejor relación etaria entre población productiva y dependiente), mercados de trabajo menos informales y con mayor cobertura de seguridad social, mayor cobertura pública de los servicios de salud (menor proporción de gastos de bolsillo⁸), menores niveles de pobreza e

⁸ Gastos de Bolsillo, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, corresponden a todos los tipos de gastos sanitarios realizados por cuenta propia, en el momento en que el hogar se beneficia del servicio de salud. Definición de la Organización Mundial de la Salud.

indigencia y un gasto público social no solo superior en monto total per cápita, sino también como porcentaje del PIB (Cuadro 5).

Cuadro 5.
Indicadores Seleccionados de Bienestar América Latina (Grupos de Países) ^a

| Indicadores | Grupo I Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay | Grupo II Colombia, México, Venezuela | Grupo III Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana | América Latina |
|---|--|--|---|-------------------|
| PIB per cápita 2008 (US\$ de 2000) | 6.601 | 5.320 | 1.975 | 4.074 |
| Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 ^b | 52,9 | 54,3 | 68,3 | 60,9 |
| Población pobre alrededor de 2008 (en %) | 19,7 | 35,1 | 52,1 | 38,4 |
| Población indigente alrededor de 2008 (en %) | 6,7 | 14,7 | 26,8 | 18,1 |
| Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en % del total de ocupados) | 41,6 | 55,3 | 65,3 | 55,7 |
| Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (% del PIB) ^c | 24,8 | 13,7 | 16,4 | 18,7 |
| Gasto Público Social per cápita 2007/2008 (US\$ de 2000) | 1.209 | 619 | 181 | 597 |
| Gasto Público Social 2007/2008 (% del PIB) | 18,6 | 11,3 | 10,2 | 13,3 |
| Cobertura de pensiones a jubilados (en %) áreas urbanas | 64,4 | 26,5 | 14,1 | 33,0 |
| Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud | 23,3 | 35,1 | 72,1 | 49,7 |

a) Promedios simples de los países.

b) La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años más la población de 65 años y más sobre la población de 15 a 64 años multiplicado por 100.

c) En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refieren al gobierno central.

Fuente: CEPAL (2010)

En cambio, en los países con menor desarrollo relativo, todos estos parámetros se desplazan hacia situaciones más críticas. Así, las brechas de bienestar varían sustancialmente en términos de necesidades sociales y de capacidades fiscales. A menor desarrollo, mayor precariedad de los mercados laborales, más dificultades de las familias para proveerse de servicios, mayor dependencia demográfica infantil, mayor pobreza y menos recursos monetarios y capacidades de gestión y ejecución de las instituciones públicas.

Según CEPAL⁹, el Paraguay se encuentra en el grupo de países con brechas severas de bienestar, junto a Ecuador, El Salvador, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Este grupo de países presenta una estructura demográfica caracterizada por niveles relativamente elevados de fecundidad y una población joven.

9 CEPAL (2010), op cit.

Estos países poseen un débil mercado de trabajo, lo que hace que la carga de dependientes no sólo la conformen niños y jóvenes sino también un alto contingente de trabajadores informales, con bajos ingresos y sin protección social asociada al empleo.

El nivel de desarrollo de este grupo de países medido por el PIB per cápita alcanza, en promedio, un poco menos de US\$ 2.000 per cápita (en dólares constantes de 2000), junto con una baja carga tributaria (Cuadro 6). Esta situación provoca fuertes desafíos para asignar recursos significativos a las necesidades de educación de los jóvenes, de seguridad y asistencia social de las personas en edad de trabajar y de salud para toda la población. Estos países presentan, además, una incidencia de la pobreza superior al 45%. En muchos casos ella alcanza a dos tercios de los habitantes; entretanto, la cobertura de la seguridad social entre los ocupados suele ser inferior al 30%.

Profundizando el análisis del Gasto Social, se puede señalar que el Gobierno está realizando un esfuerzo sostenido para incrementar los recursos destinados a generar una red de protección social para los más necesitados. Pero los desafíos siguen siendo aún considerables. Según el Panorama Social 2009 de la CEPAL, en el período 2006-2007 el Gasto Público Social promedio per cápita en América Latina, en base a datos de 21 países, ascendió a U\$S 604. Nuestro país se ubicó el lugar N° 17 con U\$S 162 per cápita, superando a Honduras (U\$S 156), Guatemala (U\$S 124), Ecuador (U\$S 104) y Nicaragua (U\$S 100).

Por lo tanto, la implementación de las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC), que desde un número inicial de 13.900 familias en el 2008 llegaron en 2010 a más de 112.000 hogares, continuará siendo una prioridad del Gobierno.

Pero, para lograr que el gasto social sea un eje central del presupuesto público, es necesario preservar la solvencia fiscal y promover la asignación eficiente de recursos, responsabilidad principal del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en un marco de estrecha coordinación con el Congreso de la Nación.

Cuadro 6.
América Latina y el Caribe (21 países)
Gasto Público Social per Cápita (en dólares del año 2000)

| País | Periodo | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | 1990-91 | 1992-93 | 1994-95 | 1996-97 | 1998-99 | 2000-01 | 2002-03 | 2004-05 | 2006-07 | 2008 |
| Argentina | 1.179 | 1.414 | 1.551 | 1.547 | 1.689 | 1.635 | 1.301 | 1.531 | 2.002 | - |
| Bolivia ^a | - | - | 122 | 143 | 164 | 165 | 177 | 179 | 178 | - |
| Brasil | 554 | 596 | 697 | 712 | 789 | 785 | 827 | 882 | 1.019 | 1.158 |
| Chile | 381 | 458 | 501 | 595 | 686 | 745 | 757 | 734 | 738 | 886 |
| Colombia ^b | 129 | 160 | 248 | 383 | 295 | 264 | 269 | 308 | 365 | 376 |
| Costa Rica | 486 | 518 | 586 | 606 | 661 | 727 | 773 | 775 | 855 | 1.002 |
| Cuba | 864 | 779 | 632 | 563 | 668 | 661 | 772 | 1.028 | 1.395 | 1.749 |
| Ecuador ^c | 98 | 108 | 81 | 78 | 65 | 65 | 77 | 97 | 104 | - |
| El Salvador ^d | - | 53 | 104 | 128 | 175 | 222 | 248 | 267 | 291 | - |
| Guatemala | 49 | 62 | 64 | 70 | 100 | 105 | 113 | 114 | 124 | 119 |
| Honduras | 80 | 85 | 72 | 75 | 84 | 116 | 136 | 149 | 166 | - |
| Jamaica ^e | 294 | 284 | 298 | 924 | - | 331 | 294 | 309 | 309 | - |
| México | 358 | 457 | 492 | 482 | 559 | 621 | 644 | 672 | 782 | 885 |
| Nicaragua | 45 | 42 | 47 | 45 | 57 | 63 | 73 | 90 | 100 | 110 |
| Panamá | 229 | 317 | 287 | 315 | 377 | 371 | 328 | 345 | 460 | - |
| Paraguay | 45 | 96 | 115 | 128 | 129 | 107 | 116 | 105 | 162 | 135 |
| Perú ^f | 64 | 85 | 125 | 140 | 150 | 179 | 201 | 211 | 214 | 229 |
| Rep. Dominicana | 69 | 100 | 121 | 127 | 146 | 188 | 188 | 201 | 276 | - |
| Trinidad y Tobago ^g | 308 | 312 | 294 | 904 | - | 588 | 728 | 874 | 904 | 1.331 |
| Uruguay | 850 | 1.048 | 1.193 | 1.382 | 1.304 | 1.928 | 1.186 | 1.246 | 1.542 | 1.767 |
| Venezuela | 441 | 489 | 396 | 438 | 434 | 560 | 483 | 557 | 722 | - |
| América Latina y el Caribe ^h | 317 | 358 | 382 | 405 | 436 | 468 | 461 | 508 | 604 | 812 |
| América Latina y el Caribe ⁱ | 442 | 482 | 557 | 573 | 624 | 642 | 637 | 691 | 818 | - |

a) La cifra del bienio 1994-1995 corresponde al año 1995; la de 2006-2007, al año 2006.

b) Cifras preliminares. Cifras desde el año 2000 del Ministerio de Hacienda, no comparables con las anteriores. La serie anterior proviene del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

c) La cifra de 2006-2007 corresponde al año 2006.

d) La cifra de 1992-1993 corresponde al año 1993.

e) La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996; la de 2004-2005, al año 2004.

f) Desde 1990 hasta 1999, las cifras corresponden a datos del Gobierno Central presupuestario, y de 2000 en adelante, al Gobierno General.

g) La cifra de 1996-1997 corresponde al año 1996.

h) Promedio simple de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información de algunos países.

i) Promedio ponderado de los países. Incluye estimaciones en el caso de los años en que falta información de algunos países.

Fuente: CEPAL (2009)

2.3 Situación de la Caja Fiscal

La caja fiscal del Estado sigue presentando un déficit significativo que presiona sobre la situación fiscal. No obstante en los últimos dos ejercicios, el déficit se ha reducido, pasando de 1,2% del PIB en el año 2006 a 0,6% del PIB en los años 2008 y 2009 (Cuadro 7 y Gráfico 3).

Cuadro 7.
Resultado de la Caja Fiscal: 2006-2009
En miles de millones de Guaraníes

| Años | Contribuciones (1) | Transferencia a Jubilados (2) | Déficit ^a (1-2)=(3) | Pensiones (4) | Déficit ^b (3+4)=(5) | Déficit ^b (% PIB) |
|------|-----------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 2006 | 560 | 798 | -238 | 409 | -647 | -1,2 |
| 2007 | 752 | 874 | -122 | 390 | -512 | -0,8 |
| 2008 | 907 | 975 | -68 | 395 | -463 | -0,6 |
| 2009 | 1019 | 1104 | -85 | 372 | -457 | -0,6 |

a) Tiene en cuenta solamente la transferencia a Jubilados.

b) Tiene en cuenta la transferencia a Jubilados y Pensionados.

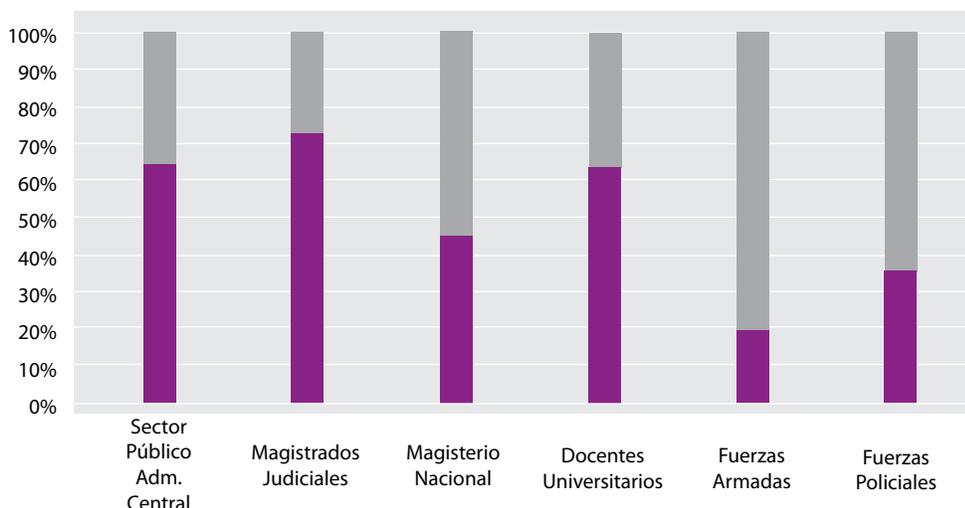
Fuente: Sistema Integrado de Contabilidad (SICO).

En el año 2003 fue promulgada la Ley N° 2.345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal” que introdujo una primera etapa de reformas, fundamentalmente paramétricas, y significó un avance en el sentido de reducir el déficit e igualar los requisitos entre distintos colectivos del régimen de jubilaciones. Sin embargo, las posteriores modificaciones que experimentó la norma citada no tuvieron el impacto deseado de reducir el déficit sostenidamente.

Algunas de las cajas, como la de Universidades Nacionales y la de Magistrados Judiciales, son superavitarias desde el punto de vista financiero; mientras que otras, como la del Magisterio Nacional, la de las Fuerzas Armadas y la de la Policía Nacional, presentaron continuos déficits que debieron ser financiados con recursos del Tesoro. Puntualmente, la caja de las Fuerzas Armadas de la Nación se encuentra en una delicada situación financiera, siendo la que más contribuyó al déficit de la Caja Fiscal. Entre los años 2001 y 2009 esta caja fue responsable, en promedio, por el 57% del déficit global del sector contributivo. Cabe resaltar que, según estudios actuariales, las todas cajas de jubilaciones de la Administración Central presentan una situación financiera vulnerable.

En cuanto a las pensiones del sector no contributivo, el déficit presenta una tendencia decreciente gracias a la implementación de mejoras en el campo administrativo. Este sector está integrado por los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco, sus herederos y los beneficiarios de pensiones graciables. Sin embargo, las últimas leyes que incorporaron nuevas prestaciones, y en consecuencia mayores rigideces presupuestarias, como es el caso de la Ley 3728/2009 “Que establece la Pensión para Adultos Mayores en situación de Pobreza”, representan un riesgo potencial para la situación de la Caja Fiscal, dado que las mismas no tienen identificadas las contrapartidas de ingresos correspondientes y deberán ser cubiertas por el Tesoro Nacional.

Gráfico 3.
Proporción del Beneficio sobre las Contribuciones: Año 2009
En millones de US\$



| | | | | | | |
|----------------|------|-----|------|------|------|------|
| Beneficios | 45.7 | 3.5 | 89.9 | 6.0 | 52.5 | 34.1 |
| Contribuciones | 85.0 | 9.4 | 73.7 | 10.6 | 12.6 | 18.8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Jubilaciones y Pensiones

2.4 Rol del Congreso de la Nación en el Presupuesto

En la mayoría de los países de América Latina existen coincidencias con respecto al rol del Congreso en el ciclo presupuestario. Estas coincidencias se presentan principalmente en aspectos tales como la iniciativa del Poder Ejecutivo (PE) para elaborar el presupuesto y su facultad de veto sobre el presupuesto aprobado, así como los distintos instrumentos que permiten al Congreso sostener la versión del presupuesto aprobada en la instancia legislativa. Las mayores diferencias, por su parte, se observan en las facultades para realizar modificaciones al presupuesto aprobado con las que cuenta el Poder Legislativo (PL), el alcance de las atribuciones del Congreso para modificar el proyecto de Ley de Presupuesto del Poder Ejecutivo y las alternativas en el caso de que el presupuesto no sea aprobado en fecha.

La República del Paraguay se encuentra entre los países la región que otorgan mayores facultades al Poder Legislativo en el proceso presupuestario (Cuadro 8). El Congreso puede introducir cambios en el proyecto enviado por el PE, incluso para incrementar el gasto, y cuenta con la facultad de aprobar modificaciones de la Ley de Presupuesto que impliquen aumentos del gasto. En Brasil y Perú, por ejemplo, el PE depende en menor medida del Congreso para realizar modificaciones al presupuesto aprobado y, tanto en estos dos países como en Chile y Uruguay, el Congreso no puede incrementar ni el gasto ni el déficit incluidos en el proyecto enviado por el PE.

En nuestro país, en el caso de que el Congreso no apruebe en la fecha prevista el Proyecto de Ley de Presupuesto, se prorroga el del año anterior. En otros países, en cambio, el atraso implica la aprobación automática del proyecto del PE o la necesidad de presentar un nuevo proyecto.

Al analizar con mayor detalle las facultades del PL en el proceso presupuestario se observa que la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE) - Ley N° 1.535 /99, permite al Congreso incrementar los gastos establecidos en el proyecto del PE, pero limitando este incremento a gastos destinados a rubros de inversión. Como esta limitación no fue establecida en la Constitución, sino en una ley ordinaria, la LAFE, y esta no puede vincular a una ley posterior (la ley que aprueba el presupuesto de cada año), en la práctica esta condición no se aplica¹⁰. De esta forma, en la etapa de aprobación presupuestaria, el Congreso puede introducir fuertes modificaciones al proyecto de Ley de Presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, especialmente de la distribución de los gastos entre los distintos Ministerios, así como de los salarios públicos, alterando la estimación de ingresos prevista por el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, el resultado fiscal.

El Congreso cuenta, además, con la facultad de aprobar en forma individual las operaciones de préstamos y donaciones de Organismos Internacionales o de gobiernos extranjeros. Esta situación otorga un gran poder al parlamento. Ya que la aprobación de estas operaciones sigue el trámite legislativo normal de cualquier proyecto de ley, el proceso puede tardar varios meses y el préstamo o donación puede ser, inclusive, ser rechazado, vicisitudes que impactan directamente en los planes del Poder Ejecutivo para la utilización de los fondos.

Cuadro 8.
Atribuciones del Poder Legislativo (PL) y Poder Ejecutivo (PE) en Materia Presupuestaria para Países Seleccionados de América Latina

| PAIS | INICIATIVA | VETO DEL PE | ATRIBUCIONES PARA MODIFICAR PRESUPUESTO POST SANCIÓN POR EL PL | | | INSISTENCIA DEL PL | PODERES DEL PL PARA MODIFICAR EL PROYECTO DEL PE | | ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PREVISTAS POR LA CONSTITUCIÓN O LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA SI EL PL NO TRATA O NO APRUEBA EL PROYECTO DEL PE | | | |
|-----------|------------|-------------|--|-----------------|----|--------------------|--|----------------------------------|---|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| | | | PE CON CONGRESO | PE SIN CONGRESO | PL | | SIN RESTRICCIONES | SI NO INCREMENTA DÉFICIT O GASTO | PRESUPUESTO AÑO ANTERIOR | APROBACIÓN PRE-SUPUESTO DEL PE | PRESENTAR NUEVO PROYECTO | NO SE PUEDE HACER NINGÚN GASTO |
| ARGENTINA | PE | X | X | | | X | | X | X | | | |
| BOLIVIA | PE | X | X | | X | X | X | | | X | | |
| BRASIL | PE | X | | X | | X | | X | | | X | |
| CHILE | PE | X | X | | | X | | X | | X | | |
| PARAGUAY | PE | X | X ^a | | | X | X ^b | | X | | | |
| PERÚ | PE | X | | X | | X | | X | | | X | |
| URUGUAY | PE | X | X | | | X | | X | | X | | |

a) A partir de 1999, con la sanción de la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE).

b) De acuerdo a la LAFE solo pueden incrementar gastos destinados a rubros de inversión.

Fuente: Banco Mundial (2006)

10 Banco Mundial (2006), "Paraguay: Análisis del Gasto Público", Informe N° 32797-PY.

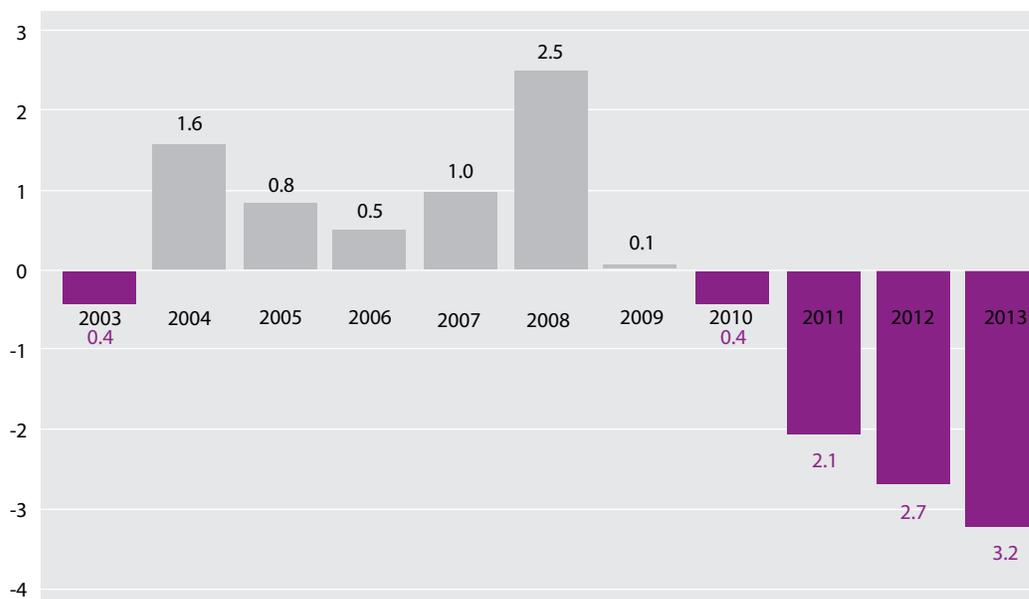
A su vez, las iniciativas parlamentarias de nuevas leyes que aumentan los gastos rígidos del Gobierno sin la contrapartida de ingresos genuinos adicionales, varias de las cuales ya fueron sancionadas por el Congreso Nacional y se encuentran en vigencia, como la Ley 3.728/09 de Adultos Mayores en Situación de Pobreza; la Ley 3.993/10 de Indemnización a Víctimas del Incendio del Supermercado Ycuá Bolaños y la Ley 3.941/10 de Capitalidad; junto con ampliaciones presupuestarias solicitadas mayormente para gastos en servicios personales; generan una fuerte presión sobre las finanzas públicas.

El mayor gasto sin financiamiento real, que no va acompañado por modificaciones en la legislación tributaria que permitan aumentar los ingresos tributarios del Gobierno Central, genera riesgos de liquidez en el corto plazo y problemas de sostenibilidad a mediano plazo. Es así como, una parte importante del presupuesto queda desfinanciado, generando una creciente presión sobre la Administración Central.

Más preocupante aún es el impacto en los ejercicios fiscales posteriores de los mayores gastos en servicios personales y en pensiones no contributivas, por un lado, y la perspectiva actual de que se sigan aprobando leyes semejantes que incrementen los gastos, pero sin dotar al fisco de instrumentos impositivos que mejoren la capacidad de recaudación del sistema tributario. Esa tendencia genera riesgos de sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, de creciente desequilibrio de las finanzas públicas, lo que terminaría por reducir también la capacidad de endeudamiento del Estado.

Si se mantiene la tendencia actual de crecimiento de los gastos originado en iniciativas parlamentarias o en presiones sectoriales, sin que se identifiquen nuevas fuentes de financiamiento, no se podrá evitar el riesgo de que se inicie una etapa de creciente déficit fiscal. (Gráfico 4 y Cuadro 9).

Gráfico 4.
Proyección del Balance Fiscal como Porcentaje del PIB,
en base a la tendencia actual de Ingresos y Gastos



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 9.
Requerimientos Financieros Adicionales para el 2010 con Recursos del Tesoro^a
En millones de Guaraníes

| A. Ampliaciones Presupuestarias remitidas por MH al Congreso^b | 465.932 |
|---|------------------|
| B. Impacto de leyes aprobadas en el Congreso | 656.315 |
| Ley de Capitalidad (Ley 3.491/2010) | 159.353 |
| Indemnización a víctimas del Ycuá Bolaños (aprox. 30 MUS\$) | 150.000 |
| Justicia Electoral (Ley promulgada) | 95.655 |
| Fonavis (sujeto a modificaciones por nueva ley de Senavitat) | 87.769 |
| Universidad Nacional de Asunción (MEC) | 55.441 |
| Justicia Electoral | 54.000 |
| Ministerio Público (Ley promulgada) | 19.132 |
| Corte Suprema de Justicia (Ley promulgada) | 19.000 |
| Cámara de Diputados (Anexo de personal y otros) | 7.203 |
| Facultad de Veterinaria (Concepción) | 2.809 |
| Cámara de Senadores (media sanción) | 2.514 |
| Gobernación de Alto Paraguay | 2.110 |
| Congreso Nacional (Bicentenario) | 1.329 |
| Total (A + B) | 1.122.247 |

a) Datos al 16/08/2010.

b) Incluye la ampliación de G 11.070 millones para la Pensión de Adultos Mayores, pero en el Congreso hay una iniciativa parlamentaria que asigna para ese mismo fin un monto sideral de G 901.250 millones. Ampliación del presupuesto del MEC para mejora salarial de docentes y rubros para maestros ad honorem presentada por el MH: G 24.788 millones en 2010 con impacto anual de G 99.154 millones en el PGN 2011; aprobada por la Cámara de Diputados: G 38.000 millones en 2010 con impacto anual de G 228.000 millones en el PGN 2011.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto.

A su vez, es necesario resguardar al fisco de un mayor endeudamiento en el que se incurra sin evaluar las condiciones financieras de los préstamos o, simplemente, posponiendo el problema para que en el futuro se asuma el costo de una mala decisión. La tendencia actual de crecimiento de los gastos originado en iniciativas parlamentarias o presiones sectoriales, sin que se identifiquen nuevas fuentes de financiamiento, genera el riesgo de que se inicie una etapa de creciente déficit fiscal. Por lo tanto, en el próximo punto se plantean una serie de acciones que el Ministerio de Hacienda está promoviendo para lograr un presupuesto con transparencia y responsabilidad fiscal para el desarrollo.

3. Acciones para un Presupuesto con Transparencia y Responsabilidad Fiscal para el Desarrollo en el Paraguay

La gestión responsable de las finanzas públicas implica una clara conducción de la política fiscal por Ministerio de Hacienda, en coordinación con la política monetaria a cargo del Banco Central del Paraguay. El Ministerio de Hacienda tiene la convicción de que el crecimiento económico con inclusión social es posible, para lo cual es necesario, entre otras iniciativas, fortalecer y modernizar la gestión financiera del Estado. Para ello se están desarrollando las siguientes acciones:

3.1 Acciones para implementar un Presupuesto por Resultados.

Es imperativa la necesidad de implementar acciones tendientes a incrementar la calidad del gasto, a la vez de generar espacio fiscal para la implementación de nuevas iniciativas de políticas públicas en un marco de solvencia fiscal. Para hacer frente a estos desafíos, el Ministerio de Hacienda está desarrollando actividades para implementar un *Presupuesto por Resultados*, el cual tiene el objetivo fundamental vincular la asignación y uso de los recursos con resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente y en forma institucionalizada la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. A su vez permite, a través de distintas técnicas, integrar información de desempeño al proceso presupuestario relacionando la asignación de recursos con resultados medibles.

Considerando los avances en el desarrollo de los requisitos básicos para su implementación, se promoverá el establecimiento de un *Presupuesto por Resultados* a través del diseño e implementación de un *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestario*. Para los años 2010 y 2011 están programadas las siguientes acciones en el marco de este sistema: i) la formulación de *Metas e Indicadores de Desempeño* en el proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación 2011; ii) la elaboración de un *Balance Anual de Gestión Pública 2011* de tres entidades, para su posterior remisión al Congreso y difusión a los ciudadanos; y, iii) la realización de cuatro *Evaluaciones de Programas Públicos*.

Este sistema, al igual que en los países con mayor experiencia en la temática en la región, como es el caso de Chile, y en el resto de los países de la OCDE, se desarrollará en forma gradual, previéndose los primeros resultados de su implementación a partir del segundo trimestre del año 2011, considerando un horizonte de implementación de 3 años¹¹.

3.2 Informe de Finanzas Públicas: un instrumento de transparencia fiscal

Con el fin de fortalecer la transparencia fiscal, así como de mejorar la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda se compromete a presentar al Congreso Nacional un *Informe de las Finanzas Públicas* al inicio del debate parlamentario del proyecto de Ley de Presupuesto de cada año.

Este documento contendrá una detallada descripción de los principales lineamientos y prioridades del proyecto de Ley de Presupuesto de cada año, un análisis de los riesgos y oportunidades de la política fiscal, así como la descripción de las principales iniciativas destinadas a promover una mejor gestión del gasto público. Este instrumento está llamado a convertirse en un canal de diálogo que permitirá fortalecer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con el propósito de aunar esfuerzos para mantener la solvencia fiscal y lograr una mejor asignación de los recursos.

3.3 Desarrollo de las Proyecciones Financieras del Marco Macrofiscal de Mediano Plazo

Las direcciones de Política Fiscal y de Estudios Económicos del Ministerio de Hacienda, con la asistencia técnica de la División del Hemisferio Occidental del FMI, iniciaron en el año 2009 la implementación del *Marco Macrofiscal de Mediano Plazo (MMP)*, que busca colaborar en forma efectiva en la formulación y ejecución del presupuesto, inscribiéndolo en un marco macroeconómico y una

¹¹ Las acciones para implementar el Presupuesto por Resultados y los compromisos para los próximos tres años se detallan en la Sección IV.

perspectiva de mediano plazo. Las acciones en desarrollo para la implementación del MMP son las siguientes:

- Estimación de ingresos y gastos fiscales, con un horizonte de mediano plazo.
- Informes fiscales y trabajos de investigación del ámbito de la política fiscal.
- Realización de trabajos sobre política tributaria y las perspectivas de sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Evaluación de impacto fiscal de medidas de política económica o de propuestas parlamentarias.
- Modelo de programación financiera para la proyección macro-fiscal.

Estas actividades tienen entre sus objetivos generar información de mayor calidad sobre las proyecciones fiscales de mediano plazo, con el fin de elevar la calidad del debate parlamentario del presupuesto, generando información que muestre en forma explícita las implicancias de las decisiones presupuestarias del Congreso sobre la solvencia fiscal.

A su vez, estas acciones se complementan con actividades relacionadas con el *Presupuesto Plurianual* desarrolladas por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Para ello, con el fin de ir avanzando en el proceso de introducir instrumentos modernos de preparación del Presupuesto con visión de mediano plazo, a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 3.323 del 2 noviembre de 2009 el Ministerio de Hacienda estableció el marco normativo, los procedimientos y las entidades participantes en el proceso de programación, presentación, estudio y aprobación de los *Anteproyectos y Presupuesto Plurianual* referencial correspondiente al periodo plurianual 2010 – 2012. Estas actividades afectarán exclusivamente a las siguientes Entidades:

- Ministerio de Hacienda (Servicio de la Deuda Pública y de Jubilaciones y Pensiones)
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

El *Marco de Gasto de Mediano Plazo* es el vínculo que se quiere establecer entre los planes y el presupuesto, y lo que busca es reflejar de la mejor manera posible la relación entre las prioridades del Gobierno y la asignación de recursos. También tiene como objetivo generar mayor predictibilidad presupuestaria para los ministerios (predictibilidad de la política y del financiamiento), al proveer una visión de mediano plazo de los objetivos de política y disponibilidad de recursos, promoviendo que los Ministerios planifiquen y formulen sus gastos a futuro y mejorando, así, la eficiencia operativa de los programas y políticas públicas.

3.4 Fortalecimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera

El *Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)* de la República del Paraguay se encuentra en funcionamiento desde el año 1997, constituyendo un instrumento central para la gestión financiera contable del presupuesto. Sin embargo, luego de más de diez años de funcionamiento, es necesario comenzar un proceso de actualización que incremente sus fortalezas, como el manejo de los clasificadores presupuestarios o su capacidad de captar en forma descentralizada las operaciones contables, que son almacenadas en forma centralizada en las bases de datos del SIAF; y que mejore aspectos centrales de su funcionamiento.

Entre esos principales aspectos deben ser señaladas la necesidad de registrar los compromisos presupuestarios; la definición de una estructura de desagregación de la información homogénea entre los sistemas de presupuesto y contabilidad; la interoperabilidad con el portal de compras públicas; la implementación total de la Cuenta Única del Tesoro; y, la introducción de mejoras sustanciales en la capacidad de generar reportes. Todas estas iniciativas deben desarrollarse bajo un paradigma orientado a la gestión de las instituciones, que permita introducir variables estratégicas en las decisiones de políticas públicas. A su vez, considerando la rápida evolución de las tecnologías de la información, el SIAF también enfrenta el desafío de actualizar su plataforma tecnológica para brindar mayor capacidad de procesamiento y escalabilidad que le permita brindar mejores servicios y prestaciones a sus usuarios operativos y estratégicos.

Contar con información financiera, no financiera y de desempeño de los programas y políticas públicas es esencial para el fortalecimiento de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento del gasto público en particular y de la gestión pública en general. Por lo tanto, en el marco del programa de fortalecimiento de la administración financiera del Estado, el Ministerio de Hacienda tiene el objetivo de avanzar acciones concretas para mejorar el funcionamiento del SIAF y transformarlo en una herramienta de gestión que apoye un mejor desempeño del sector público, incorporando a su vez los instrumentos del *Presupuesto por Resultados* al sistema de información financiera del sector público.



II.

LA POLÍTICA FISCAL Y EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL 2011

1. La Situación Fiscal en el año 2010

1.1 Evolución Macroeconómica 2007-2009

La historia reciente de la economía paraguaya se podría caracterizar como de lento crecimiento y alta volatilidad (Cuadro 10). Esto se ilustra con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real del 2,3% en promedio y una desviación estándar del 3,6%, registrados en la última década, que comprende el período 2000-2009.

En los últimos años se ha visto una mejora significativa del crecimiento económico, de la mano de factores cíclicos y de la mejora en la productividad. En el contexto de la sequía y de la crisis financiera internacional del año 2009, la economía paraguaya demostró una gran capacidad de resistencia. A pesar de esto, se registró una mejora en la mayoría de los indicadores macroeconómicos, en un marco de estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

En los años recientes, el PIB creció a tasas reales promedio de más de 6% anual (2007-2008). Entre el cuarto trimestre del año 2008 y los primeros dos trimestres del año 2009 se produjeron los efectos combinados de la sequía en el campo y la crisis financiera internacional. Esto derivó en una caída del producto real del 3,8% en 2009.

Entre los factores explicativos del crecimiento de los años anteriores se encuentra la mejora de los términos de intercambio, definidos como el cociente de los precios de exportación con respecto a los precios de importación. En el período 2007-2008 los términos de intercambio del Paraguay registran una mejora del 5,1% en promedio. Esto es coincidente con dos muy buenos años en materia de crecimiento económico. Seguidamente, en el año 2009 se produce una caída de los términos de intercambio del 2,5%, lo cual explica parte de la caída del PIB de ese año.

El crecimiento económico registrado se ha dado en un contexto de estabilidad del nivel de precios. En el período 2007-2008, la inflación promedio fue del 6,7% anual que está en línea con la tendencia histórica. El índice de precios al consumidor (IPC) registró una inflación acumulada de 1,9% en el año 2009, una de las más bajas a nivel internacional. Este resultado tiene relación con la disminución de las presiones de demanda, en el contexto de la caída de la producción.

Cuadro 10. Principales Variables Macroeconómicas 2007-2010

| | 2007 | 2008 | 2009 ^a | 2010 ^b |
|--|--------|--------|-------------------|-------------------|
| (Cambio porcentual anual) | | | | |
| Producto Interno Bruto Real | 6,8 | 5,8 | -3,8 | 9,0 |
| Producto Interno Bruto Nominal | 17,7 | 19,7 | -4,0 | 16,6 |
| Índice de Precios al Consumidor | 6,0 | 7,5 | 1,9 | 5,0 |
| Importaciones Registradas de Bienes | 23,0 | 53,6 | -23,6 | 32,7 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | -10,3 | -13,3 | 13,8 | -4,8 |
| Términos de Intercambio | 5,6 | 4,6 | -2,5 | -3,0 |
| (Variables nominales) | | | | |
| PIB Nominal (miles de millones de G) | 61.512 | 73.622 | 70.705 | 82.428 |
| PIB Nominal (millones de US\$) | 12.260 | 16.874 | 14.255 | 17.441 |
| Importaciones Registradas (millones de US\$) | 5.539 | 8.506 | 6.497 | 8.620 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | 5.030 | 4.363 | 4.967 | 4.726 |

a) Datos preliminares del BCP.

b) Proyecciones propias y del Banco Central del Paraguay (BCP).

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI), con datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

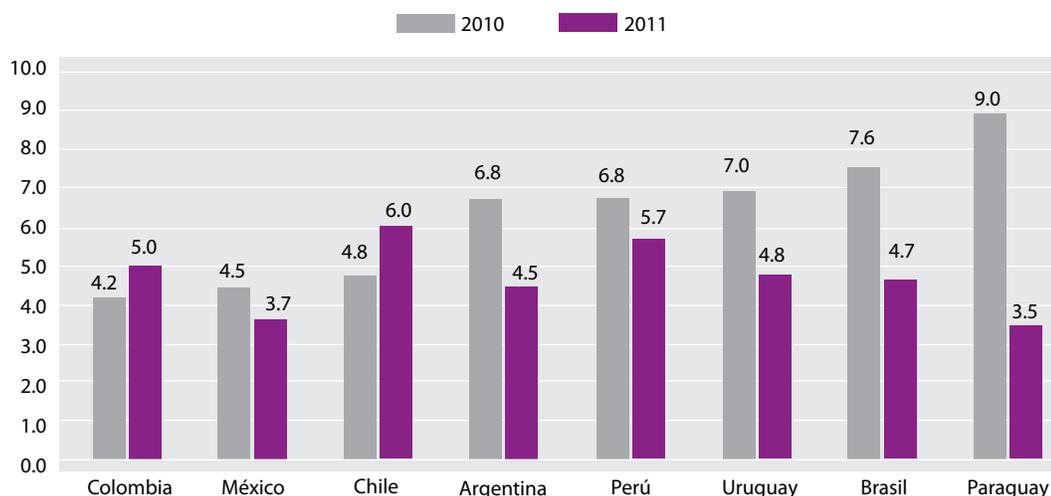
De la misma forma, se ha dado un escenario de estabilidad cambiaria, con una cierta tendencia a la apreciación. En particular, durante los años previos al 2009 se registró una apreciación promedio del 12% anual (2007-2008). En el año 2009, en el contexto de la caída de los términos de intercambio, se produjo una depreciación del 14%.

Durante los últimos años se registró una recuperación del gasto, así como también un proceso de formalización del comercio, todo lo cual derivó en un significativo aumento de las importaciones de bienes registradas. La crisis financiera internacional desatada a finales del 2008 y durante el 2009, tuvo un importante impacto en la desaceleración del comercio exterior. En concreto, entre los años 2007 y 2008, el crecimiento promedio de las importaciones registradas fue 38% anual. En el año 2009, como consecuencia de la caída del gasto, las importaciones cayeron 24%.

1.2 Perspectivas 2010

Por otra parte, las perspectivas para el año 2010 son muy alentadoras. De hecho, el Paraguay se sitúa como el país con mayor crecimiento estimado en América Latina, como se puede visualizar en el Gráfico 5. A pesar de la caída esperada de los términos de intercambio, se vaticina un elevado ritmo de crecimiento económico, el cual tiene entre sus principales factores explicativos la recuperación de la producción primaria, el incremento del gasto interno y del comercio exterior, y las medidas de política de estabilización.

Gráfico 5.
Crecimiento Económico en América Latina: 2010-2011
Variación porcentual del Producto Interno Bruto real



Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI), con información del Fondo Monetario Internacional, de BBVA Servicio de Estudios, de la Unidad de Inteligencia "The Economist" y del Banco Central del Paraguay.

Los indicadores de alta frecuencia muestran que la actividad económica crece 14% interanual en promedio, entre los meses de enero y mayo de 2010. En este contexto, la estimación oficial apunta a un crecimiento del Producto Interno Bruto Real del 9% para el año 2010.

En realidad, parte del crecimiento esperado en 2010 constituye una recuperación del terreno perdido en 2009. Por lo tanto, la economía retomaría su senda de crecimiento del quinquenio 2004-2008, previo a la crisis. Al tomar como base de comparación el año 2008, el crecimiento económico de 2010 sería del 4,8%.

El escenario de crecimiento alto para 2010 se da en un ambiente de estabilidad de precios. Al mes de agosto de 2010, la inflación interanual se ubica en 4,5%. En consideración de la evolución actual de los precios, la proyección de inflación se ubica en 5,0%, que coincide con la meta del Banco Central del Paraguay (BCP).

En materia cambiaria, se considera que las presiones sobre la apreciación resurgirían en 2010. Entre los meses de enero y julio de este año se registró una tasa de apreciación de 6,5% interanual en promedio. Suponiendo que se mantendrá dicha tendencia cambiaria, se puede estimar una apreciación del guaraní con respecto al dólar (G/US\$) del 4,8% en el presente año.

Por el lado del gasto y el comercio, se espera que las importaciones registradas de bienes retomen la senda de crecimiento previa a la crisis de 2009. En lo referente específicamente al comercio exterior, tanto las importaciones como las exportaciones han experimentado una notable evolución, con crecimientos del 47,4% y 38,6% respectivamente, hasta julio del año 2010, con relación al mismo periodo del año anterior.

1.3 Finanzas públicas en 2010

1.3.1 Ingresos fiscales

El escenario macroeconómico actual nos permite aumentar la estimación de ingresos propuesta inicialmente en el PGN 2010. En este sentido se prevén ingresos por un total de G 15,8 billones, suma que resulta 6,1% superior al monto de G 14,9 billones aprobado en el PGN 2010 (Cuadro 11). El aumento observado en la estimación de los ingresos está fundado, principalmente, en la favorable coyuntura económica de este año.

En el primer semestre de 2010 los ingresos tributarios se han incrementado un 23,5% con relación al mismo período de 2009. Para el 2010 se estiman ingresos relacionados a los tributos por G 10,9 billones, un 18,8% superior a lo estimado inicialmente en el PGN 2010. Esta evolución de los ingresos tributarios se sustenta principalmente en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de los impuestos derivados del comercio exterior.

Por otro lado, en la recaudación de los impuestos a las rentas y utilidades se estima una disminución en comparación a 2009. Una de las principales razones de esta reducción constituyen los rezagos en el pago del Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales e Industriales o de Servicios (principal impuesto a las rentas en nuestro país) correspondiente a 2009, año en que la severa sequía y la crisis financiera experimentada a nivel mundial hicieron sentir sus efectos. Por el lado de los ingresos no tributarios, su principal componente –los ingresos contractuales por Itaipú y Yacyretá– se estima en G 1,6 billones, un 0,6% por encima de lo aprobado en el PGN 2010.

Cuadro 11.
Ingresos Fiscales PGN 2010 y Estimado 2010
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | PGN 2010 (1) | Estimado 2010 (2) | Diferencia (2) - (1) |
|----------------------|-----------------|----------------------|-------------------------|
| INGRESOS TOTALES | 14.920 | 15.831 | 911 |
| Ingresos Tributarios | 9.145 | 10.864 | 1.719 |
| Binacionales | 1.590 | 1.599 | 9 |
| Otros recursos | 4.185 | 3.368 | -817 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEI).

1.3.2 Nivel de Ejecución del Gasto Público y Balance Proyectado

El nivel de ejecución del gasto público de la Administración Central en 2010 se proyecta en G 16,2 billones, lo que representa una ejecución del 97,3% del PGN 2010 (Cuadro 12).

En la desagregación del gasto, se estima un Gasto Corriente de G. 12,3 billones para el 2010, equivalente a una ejecución del 99,8% del PGN 2010. Por su parte, los Gastos de Capital se estiman en G. 3,9 billones para igual periodo, lo que se traslada en una ejecución del 90,4% del PGN 2010. En base a las estimaciones de ingresos fiscales y el gasto público para el 2010, se estima que las finanzas de la Administración Central cierran con un déficit de G. 388 mil millones, lo que representa el -0,5% del PIB proyectado para este año e inferior al déficit del -2,1% del PIB del PGN aprobado.

Cuadro 12.
Escenario Fiscal 2010
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Estimado 2010 | % del PIB |
|---------------------------|---------------|-----------|
| Ingresos Totales | 15.831 | 19,2 |
| Gasto Total | 16.219 | 19,7 |
| Resultado Fiscal Primario | -19 | 0,0 |
| Resultado Fiscal Global | -388 | -0,5 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

2. El Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011

2.1 Escenario Macroeconómico para el Presupuesto 2011

El Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2011 se enmarca en un escenario de estabilidad económica. Las principales variables macroeconómicas presentadas en esta sección constituyen insumos para la determinación de las posibilidades de recaudación, así como también del valor máximo para el gasto público (Cuadro 13).

Tras la caída y la posterior recuperación de la economía entre 2009 y 2010, para el próximo año se proyecta una moderada desaceleración, con un crecimiento puntual del 3,5% del PIB real. Entre los factores explicativos se considera una leve mejora de los términos de intercambio, en un ambiente de estabilidad de las tasas de interés y del contexto macroeconómico.

Esto implica que, después de un año de alto crecimiento, el retorno a la media de las tasas de variación requiere de algún periodo de crecimiento relativamente menor. Además, el crecimiento económico estimado para el 2011 deriva en los próximos años en un aterrizaje suave hacia el ritmo normal del crecimiento del producto.

La inflación proyectada para el año 2011 es 5,0%, que se ubica en el centro del rango meta del BCP. Esto es coherente con la estabilidad cambiaria, en un contexto de crecimiento económico que se espera mantenga bajo control las presiones por el lado de la demanda agregada. Claramente, la inflación así como el tipo de cambio son dos de las variables de mayor volatilidad, debido a las oscilaciones de los precios internacionales, entre otros factores. De todas formas, la evolución reciente de la inflación parece corresponderse con una convergencia gradual hacia la meta del BCP.

Por otro lado, se estima que el tipo de cambio nominal con respecto al dólar norteamericano cerraría el año 2011 con una moderada depreciación promedio del 3,0%. Uno de los fundamentos de esto sería la leve recuperación de los términos de intercambio, así como también las bajas tasas de interés internacionales. No obstante, se debe tener presente que se trata de estimaciones sujetas a revisión por las condiciones cambiantes de los mercados. En tal sentido, la evolución del tipo de cambio es coherente con la diferencia entre la inflación doméstica y la externa, en la consideración de una leve apreciación del tipo de cambio real.

Cuadro 13. Principales Variables Macroeconómicas 2011

| | 2011 ^a |
|--|-------------------|
| (Cambio porcentual anual) | |
| Producto Interno Bruto Real | 3,5 |
| Producto Interno Bruto Nominal | 10,0 |
| Índice de Precios al Consumidor | 5,0 |
| Importaciones Registradas de Bienes | 6,9 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | 3,0 |
| Términos de Intercambio | 0,2 |
| (Variables nominales) | |
| PIB Nominal (miles de millones de G) | 90.669 |
| PIB Nominal (millones de US\$) | 18.625 |
| Importaciones Registradas (millones de US\$) | 9.214 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | 4.868 |

a) Proyecciones propias

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEI).

En cuanto a las importaciones registradas de bienes en dólares corrientes, se prevé un crecimiento de 6,9% para el año 2011. La gran caída del año 2009 y la posterior recuperación fuerte estimada para el año en curso, tienen relación con el ajuste del comercio en el contexto de la crisis y con la recuperación de la demanda interna. Posteriormente, como se verá más adelante, la evolución de las importaciones se mantiene en línea con la evolución de la producción de la economía, considerando también la trayectoria cambiaria.

2.2 Ingresos fiscales

Los ingresos se componen de recursos provenientes de contribuciones con o sin contraprestación, como impuestos, contribuciones a la seguridad social y derechos, así como los ingresos por venta de bienes y servicios, la venta de activos físicos (remates de bienes) y financieros (venta de acciones del Estado). Los ingresos no incluyen los desembolsos de préstamos, tanto internos como externos, que se clasifican como financiamiento.

En base a las perspectivas macroeconómicas previstas para el 2011, la proyección de Ingresos Fiscales para el PGN 2011 es de G 18,2 billones, equivalente a un incremento del 15,0% con relación a lo estimado para el año 2010 (Cuadro 14). Las estimaciones de recaudación en concepto de impuestos por parte de la Administración Central se proyectan en G 12,1 billones para 2011, un 10,9% por encima de lo estimado para 2010. Este aumento en la recaudación se explica por las buenas perspectivas que presenta la coyuntura económica nacional en 2010, que se estima continuará en el año 2011.

En la desagregación de los ingresos tributarios, se observa un incremento importante en el impuesto a la renta neta y utilidades en 2011, a diferencia de 2010 donde se estima una disminución en

lo recaudado. Los impuestos selectivos a los bienes y el IVA también demuestran una importante dinámica, que se da como consecuencia de la buena demanda interna que existe actualmente en el país y que, según estimaciones, seguirá en el siguiente año. Los impuestos al comercio exterior son otro rubro que muestra una recaudación importante debido al aumento del intercambio de bienes y servicios con el exterior.

Por su parte, los recursos en concepto de royalties y compensaciones provenientes de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá llegarían a G 1,7 billones, equivalentes a US\$ 345 millones. Esta suma representa un aumento del 4,9% con respecto a lo estimado en 2010. Estos recursos son asignados en el presupuesto conforme a las disposiciones legales que los regulan y prevén la coparticipación de las distintas entidades.

Los ingresos clasificados en la partida Otros Recursos se proyectan en G 4,5 billones para el 2011. Dentro de este grupo se encuentran los ingresos provenientes de los aportes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Renta de Activos Financieros, Donaciones y Transferencias, así como también los Ingresos de Capital. Para la determinación de estos ingresos se consideran factores tales como el crecimiento del salario mínimo, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y las rentas obtenidas sobre los activos financieros del Estado, entre otros.

Cuadro 14.
Ingresos Fiscales Proyectados 2011
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Estimado 2010 | PGN 2011 | Porcentaje del PIB | % Variación (2011) / (2010) |
|-------------------------|---------------|---------------|--------------------|-----------------------------|
| INGRESOS TOTALES | 15.831 | 18.207 | 20,1 | 15,0 |
| Ingresos Tributarios | 10.864 | 12.051 | 13,3 | 10,9 |
| Binacionales | 1.599 | 1.678 | 1,9 | 5,0 |
| Otros recursos | 3.368 | 4.478 | 4,9 | 33,0 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

2.3 Gasto público

En materia de gastos se utiliza la clasificación económica, distinguiéndolos en gastos corrientes y de capital. Los gastos corrientes se agrupan en servicios personales, bienes y servicios, intereses, transferencias y otros gastos corrientes. Los gastos corrientes no incluyen la compra de bienes y servicios utilizados en la formación bruta de capital, los cuales son clasificados como gastos de capital. Los gastos de capital incorporan los recursos destinados a la inversión física, que representa la creación de activos físicos y la conservación de los ya existentes, la inversión financiera y las transferencias de capital. El gasto total excluye los pagos de amortización de la deuda (interna y externa), como así también la cancelación de la deuda flotante de ejercicios anteriores, los cuales se clasifican como financiamiento.

El gasto público para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 ha sido diseñado teniendo en cuenta el compromiso del Gobierno de avanzar hacia una sociedad más equitativa, fundamentada en la política social, dirigida especialmente a la atención de la población más vulnerable y a la estabilidad

y el crecimiento económicos. El objetivo último del Estado es propiciar el bienestar de la población, y el presupuesto es uno de los principales instrumentos para lograrlo.

En este sentido se ha contemplado para el año 2011 un gasto público total de G 18,9 billones, que supone un incremento del 16,5% del gasto proyectado para el 2010. De ese total, G 13,8 billones corresponden a Gastos Corrientes, superiores en 12,5% a lo proyectado para el 2010 (Cuadro 15).

Por otra parte, para los Gastos de Capital y aquellos asociados a la *Formación Bruta de Capital Fijo* el PGN 2011 prevé G 5,1 billones, que representan un incremento del 28,8% con relación al 2010.

En la desagregación del gasto público en sus principales componentes, para el PGN 2011 se proyectan G 12,0 billones para Salarios, Jubilaciones y Transferencias a las Entidades Descentralizadas (EEDD); G 3,2 billones para Bienes y Servicios y Otras Transferencias se proyectan; y, G 462 mil millones para los Intereses contractuales de la deuda pública.

Cuadro 15.
Gasto Público Proyectado 2011
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Estimado 2010 | PGN 2011 | Porcentaje del PIB | % Variación (2011) / (2010) |
|-------------------|---------------|----------|--------------------|-----------------------------|
| GASTO TOTAL | 16.219 | 18.888 | 20,8 | 16,5 |
| Gastos Corrientes | 12.282 | 13.819 | 15,2 | 12,5 |
| Gastos de Capital | 3.937 | 5.070 | 5,6 | 28,8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

2.4 Resultado Primario y Resultado Global

Sobre la base de las proyecciones realizadas de los ingresos y gastos de la Administración Central para el 2011, se estima un déficit global de G 681 mil millones, equivalente al 0,8% del PIB proyectado para ese año (Cuadro 16).

Cuadro 16.
Escenario Fiscal - Administración Central: 2007 - 2011
En porcentajes del PIB

| Concepto | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 ^a | 2011 ^b |
|---------------------------|------|------|------|-------------------|-------------------|
| INGRESO TOTAL | 17,7 | 17,4 | 19,7 | 19,2 | 20,1 |
| GASTO TOTAL | 16,7 | 14,9 | 19,6 | 19,7 | 20,8 |
| Resultado Fiscal Primario | 1,8 | 3,1 | 0,7 | 0,04 | -0,2 |
| Resultado Fiscal Global | 1,0 | 2,5 | 0,1 | -0,5 | -0,8 |

a) Estimaciones. b) PGN 2011.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

3. Prioridades del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011

A través de la clasificación funcional del gasto público es posible analizar los fines a los cuales se destina: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Servicio de la Deuda Pública. En este sentido, desde el año 2006 la Administración Central concentra la mayor parte de sus erogaciones en Servicios Sociales, los que crecieron en forma constante, presentando una diferencia significativa con el resto de las funciones (Cuadro 17).

En el Ejercicio Fiscal 2011 el total destinado a los Servicios Sociales es cercano a G 10,9 billones, lo que representa un incremento de G 1,7 billones más con respecto al PGN 2010 (G 9,2 billones). De esta forma, la Inversión Social representa en términos relativos el 53,1% del total de Presupuesto de la Administración Central.

Cuadro 17.
Clasificación Funcional - Administración Central 2003 - 2010 y
Proyecto Ejecutivo 2011 - Todas las Fuentes
En miles de millones de Guaraníes

| Función | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 ^a | Proy. PGN 2011 |
|------------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|----------------|
| Adm. Gubernamental | 1.557 | 1.518 | 1.762 | 1.826 | 1.816 | 2.021 | 2.397 | 3.001 | 3.126 |
| Servicios de Seguridad | 778 | 879 | 880 | 1.048 | 1.165 | 1.325 | 1.683 | 2.059 | 2.266 |
| Servicios Sociales | 2.655 | 3.051 | 3.748 | 4.844 | 5.639 | 6.187 | 7.788 | 9.181 | 10.909 |
| Servicios Económicos | 860 | 1.086 | 1.181 | 1.109 | 1.143 | 985 | 1.574 | 2.059 | 2.157 |
| Servicio de la Deuda Pública | 1.445 | 1.454 | 1.653 | 1.676 | 1.647 | 1.471 | 1.852 | 2.136 | 2.095 |
| Total | 7.295 | 37.685 | 9.224 | 10.504 | 11.411 | 11.987 | 15.294 | 18.436 | 20.552 |

a) Presupuesto vigente al 30/06/2010.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera – SSEAF.

Dentro de los Servicios Sociales, la mayor parte de los recursos son destinados a Educación (Cuadro 18). Mientras que entre 2006 y 2008 la Seguridad Social era la segunda función más relevante dentro de los Servicios Sociales, en el año 2009 los fondos destinados a Salud pasaron a ocupar esa posición. Se destaca el incremento en la función de Promoción y Acción Social en el año 2009, incluyendo los fondos destinados a las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades, que fueron aumentados considerablemente frente a la crisis financiera internacional.

Cuadro 18.
Servicios Sociales - Administración Central 2003 - 2010 y Proyecto Ejecutivo 2011
Todas las Fuentes - En miles de millones de Guaraníes

| Clasificación por Función | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 ^a | Proy. PGN 2011 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|
| Salud | 367 | 412 | 666 | 865 | 1.039 | 1.044 | 1.615 | 1.903 | 2.168 |
| Promoción y Acción Social | 970 | 961 | 62 | 472 | 614 | 612 | 1.241 | 1.509 | 1.835 |
| Seguridad Social | 0 | 0 | 1.130 | 1.211 | 1.268 | 1.375 | 1.481 | 1.843 | 2.284 |
| Educación | 1.175 | 1.566 | 1.813 | 2.134 | 2.426 | 2.866 | 3.280 | 3.713 | 4.240 |
| Ciencia, Tecnología y Difusión | 0 | 1 | 5 | 4 | 8 | 7 | 15 | 28 | 67 |
| Relaciones Laborales | 3 | 5 | 5 | 5 | 6 | 7 | 6 | 13 | 18 |
| Vivienda y Urbanismo | 0 | 0 | 0 | 41 | 57 | 174 | 140 | 172 | 297 |
| Inversiones en Serv. Sociales | 139 | 107 | 67 | 113 | 221 | 102 | 11 | 0 | 0 |
| Total | 2.655 | 3.051 | 3.748 | 4.844 | 5.639 | 6.187 | 7.788 | 9.181 | 10.909 |

a) Presupuesto vigente al 30/06/2010.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera – SSEAF

Para el Ejercicio Fiscal 2011, las acciones en el área social se seguirán orientando al combate de la extrema pobreza y el hambre, la educación primaria universal, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud materna y la disminución de la población sin acceso a la provisión de agua potable.

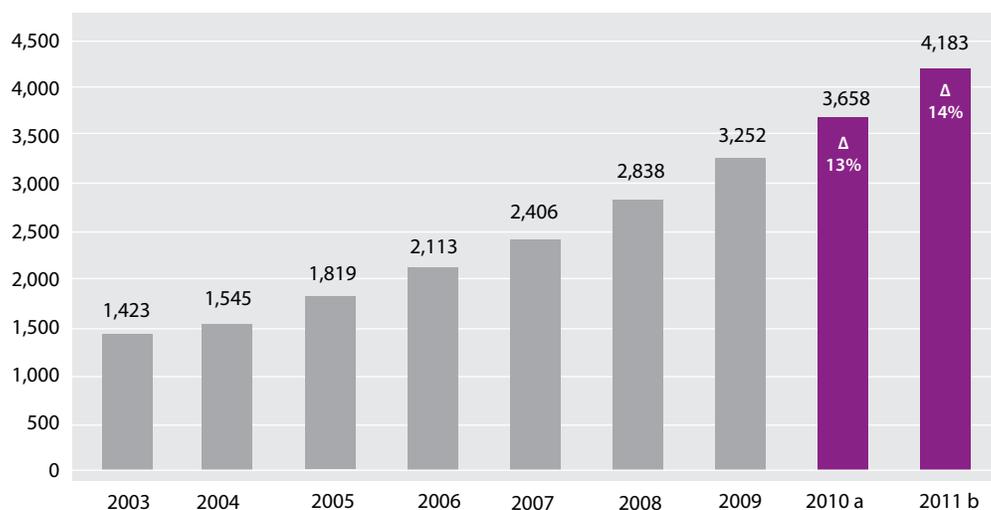
La programación de gastos focalizados en la lucha contra la pobreza incorpora las siguientes asignaciones para el cumplimiento de los objetivos previstos: G 129 mil millones destinados a la Agricultura Familiar Campesina beneficiando a 101.000 familias, G 276 mil millones para los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidad, con una cobertura prevista de 214.868 beneficiarios, G 42 mil millones para la atención a 5.955 niños/as en situación de calle, G 35 mil millones destinados a becas escolares para 23.870 estudiantes y G 199 mil millones para el suministro de complemento nutricional alcanzando un total estimado de 891.685 alumnos/as. En línea con las acciones identificadas en estos programas, el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2011 prioriza en forma relevante la inversión social y la inversión física.

3.1 Educación

La educación constituye uno de los pilares para el crecimiento económico con inclusión social, objetivo central de esta administración. Para el año 2011, el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé un crecimiento de los fondos para el sector educativo del 14,4% (incluidas las transferencias a Entidades Descentralizadas). De esta forma, el presupuesto del Ministerio de Educación crecerá de G 3,7 billones en 2010 a G 4,2 billones en 2011 (Gráfico 6).

Es importante destacar que el Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 prevé G 1,5 billones orientados a la Educación Escolar Básica para atender a 1.342.556 alumnos/as; G 691 mil millones destinados a la Educación Media para atender a 247.964 alumnos/as; G 53 mil millones para la distribución de Canastas Básicas de Útiles Escolares; G 55 mil millones para textos y guías escolares; y, G 4 mil millones para formación de docentes.

Gráfico 6.
Ministerio de Educación y Cultura - Total de Gastos
Todas las Fuentes En miles de millones de Guaraníes



OBS.: Incluye transferencias consolidables a E.D. – Todas las fuentes con Datos de Ejecución de los años 2003/2009

a) PGN Vigente al 30.06.2010. b) Proyecto Ejecutivo 2011

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF

3.2 Salud

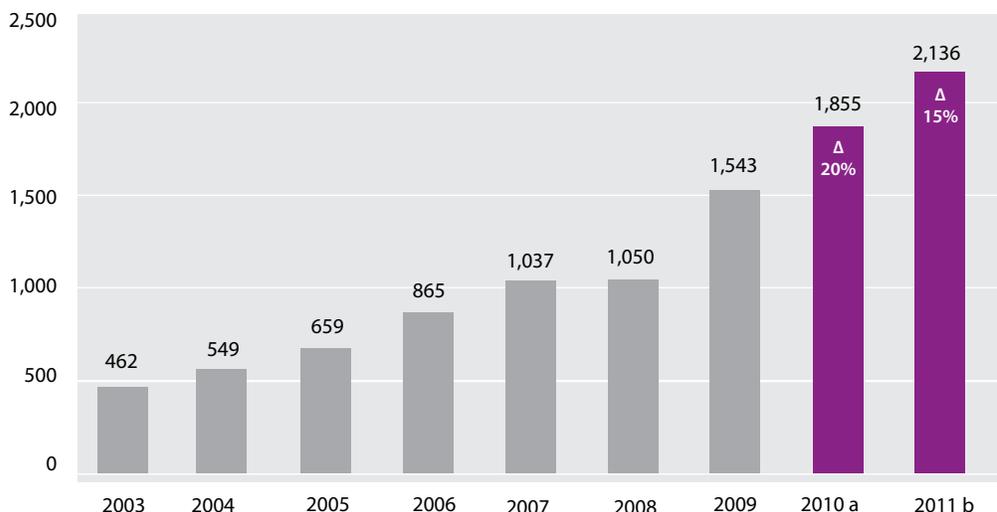
El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social constituye el ente rector de la Política Nacional de Salud que centra su atención en las personas de todo el país, durante todo su ciclo de vida, en su ámbito familiar, comunitario, físico y psicosocial en el que transcurre su existencia, orientada a fortalecer el capital humano y social del Paraguay, para garantizar el acceso universal a los servicios de salud a todos los habitantes del país (Gráfico 7).

Los fondos para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, prevén un incremento del 15,1%, de G 1,9 billones en 2010 a G 2,1 billones en el PGN 2011.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2011 se encuentran asignados a los siguientes programas prioritarios: G 659 mil millones para la atención primaria en salud con una cobertura aproximada a 3.612.292 personas; G 369 mil millones para asistir a 610 mil pacientes que requieren tratamiento especializado; G 71 mil millones en emergencias médicas; G 20 mil millones para asistencia alimentaria nutricional; y, G 33 mil millones para la atención a personas con capacidades especiales.

Además, el PGN 2011 contempla la aplicación de 5.000.0000 de dosis de vacunas con un presupuesto de G 76 mil millones y asigna G 155 mil millones al programa emblemático “Abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental” para la construcción de 269 sistemas de agua.

Gráfico 7.
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Total de Gastos
Todas las Fuentes - En miles de millones de Guaraníes



OBS.: Incluye transferencias consolidables a E.D. – Todas las fuentes con Datos de Ejecución de los años 2003/2009

a) PGN Vigente al 30.06.2010. b) Proyecto Ejecutivo 2011

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF

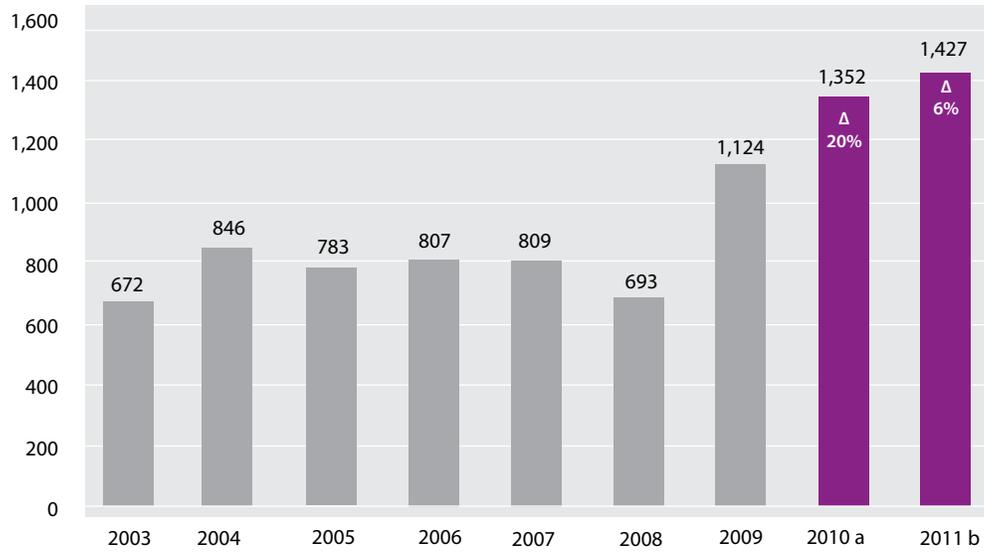
3.3 Inversión Pública

La infraestructura es un factor fundamental para la competitividad de la economía y el estímulo a la inversión privada. El Proyecto de Ley de Presupuesto 2011 centra sus esfuerzos en la inversión destinada a la construcción y mantenimiento de caminos, con el fin de lograr una mejor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos (Gráfico 8).

Los créditos presupuestarios para el año 2011 destinados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, principal responsable de la inversión pública, ascienden a G 1,4 billones (incluyendo transferencias consolidables a Entidades Descentralizadas), lo que representa un incremento del 5,6% respecto al presupuesto 2010.

En materia de inversión en infraestructura física, con fuerte impacto sobre la economía y la generación de empleo, la programación de gastos proporcionará los siguientes resultados: 19.958 km. de recapado, rehabilitación, pavimentación asfáltica sobre empedrado y pavimentación pétreo, mejoramiento y mantenimiento de obras viales en general; 113 metros lineales de reconstrucción y ampliación de puentes; construcción de la Avenida Costanera y del Parque Bicentenario; y, construcción de 5 sistemas de agua como parte del Proyecto de Acueducto Chaco Paraguayo.

Gráfico 8.
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Total de Gastos
Todas las Fuentes - En miles millones de Guaraníes



OBS.: Incluye transferencias consolidables a E.D. – Todas las fuentes con Datos de Ejecución de los años 2003/2009

a) PGN Vigente al 30.06.2010. b) Proyecto Ejecutivo 2011

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF

III.

PROGRAMA FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO 2012-2013

1. Proyecciones Macroeconómicas 2012-2013

A continuación se presentan las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el periodo 2012-2013, resultado del ejercicio de programación financiera. Esto surge de un análisis económico que busca preservar la consistencia contable y macroeconómica de los escenarios proyectados.

Los resultados presentados fueron evaluados en un marco de flujo de fondos de la programación financiera. El escenario presentado es consistente, tanto desde el punto de vista contable como del económico, pues la evolución de las variables estudiadas es coherente con los resultados esperados de los sectores monetario, externo y fiscal (Cuadro 19).

Cuadro 19.
Principales Variables Macroeconómicas: 2012 - 2013

| | 2012a | 2013a |
|--|--------|---------|
| (Cambio porcentual anual) | | |
| Producto Interno Bruto Real | 3,7 | 4,1 |
| Producto Interno Bruto Nominal | 8,9 | 9,1 |
| Índice de Precios al Consumidor | 5,0 | 5,0 |
| Importaciones Registradas de Bienes | 5,9 | 6,8 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | 1,9 | 1,3 |
| Términos de Intercambio | -0,7 | 1,0 |
| (Variables nominales) | | |
| PIB Nominal (miles de millones de G) | 98.719 | 107.675 |
| PIB Nominal (millones de US\$) | 19.905 | 21.437 |
| Importaciones Registradas (millones de US\$) | 9.753 | 10.416 |
| Tipo de Cambio Nominal (G/US\$) | 4.959 | 5.023 |

a) Proyecciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI). propias.

La proyección para el período 2012-2013 resulta en un crecimiento económico promedio cercano al 3,9% anual, lo que implica una moderada desaceleración de la economía en los próximos años, coherente con la estabilización de la economía y una convergencia gradual hacia el crecimiento promedio histórico. Esto en un contexto de debilidad de los términos de intercambio.

En materia de precios, la instrumentación de la política monetaria del BCP en función de su meta derivaría en una inflación promedio anual del 5,0% para el período 2012-2013. A su vez, el tipo de cambio nominal se depreciaría en línea con la diferencia de inflación entre el Paraguay y el resto del mundo, considerando un escenario de apreciación del tipo de cambio real. Todo esto resulta en una depreciación del tipo de cambio nominal del guaraní con respecto al dólar (G/US\$) del 1,6% promedio anual en el período 2012-2013.

La mejora del gasto también se visualiza en el aumento de las importaciones, las que crecen a un promedio del 6,3% anual. El nivel alcanzado por las importaciones en el horizonte de proyección está en línea con una participación relativamente estable con relación al ingreso de la economía.

Todo el escenario de mediano plazo, incluyendo las proyecciones desde el año 2010 hasta el 2013, ha resultado consistente, dados los demás supuestos incorporados al análisis de la programación financiera.

De todas formas, las proyecciones realizadas están sujetas a revisión, dado el actual escenario nacional e internacional y las eventuales situaciones no anticipadas que se podrían presentar. Es conveniente resaltar que las proyecciones surgen de un marco macroeconómico consistente, el cual servirá de referencia para la proyección financiera del sector público.

2. Metodología y Aplicación para el Período 2012-2013

2.1 Escenario macroeconómico: Modelos y Programación Financiera

Una de las principales variables es el Producto Interno Bruto Real, cuya proyección se realiza mediante un modelo de crecimiento económico basado en un enfoque de oferta agregada. En este modelo se considera que el crecimiento del producto se explica por la acumulación de capital, por el empleo y por la productividad total de estos factores.

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

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

La evolución del capital es explicada a través de una ecuación en la cual la inversión está determinada, en último término, por las oportunidades de inversión, resumidas en una tasa de rentabilidad

y por la evolución de la tasa de interés real. La inversión y la depreciación determinan el stock de capital a través del tiempo.

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Proyección de ingresos

Las proyecciones de los ingresos fiscales para los años 2012 y 2013 fueron realizadas sobre la base de la evolución de las principales variables macroeconómicas que afectan el comportamiento de los componentes del ingreso fiscal, como el PIB, la inflación, el tipo de cambio, las importaciones, entre otros. También se tiene en cuenta la evolución histórica de las diferentes fuentes de ingresos y las tasas efectivas de impuestos, considerando sus bases imponibles potenciales. En estas proyecciones se emplea un escenario estacionario en el que no se producen cambios de políticas.

Para realizar la proyección de los ingresos fiscales se emplea la clasificación por origen del in-

greso y se aplica a cada partida el comportamiento estimado para las variables que tienen influencia directa en su desempeño.

Para la proyección de los ingresos en concepto de royalties de Itaipú se tiene en cuenta la cantidad de energía eléctrica generada por esta represa (que a su vez depende de la utilización del potencial hidráulico del Río Paraná). Por otro lado, en el caso de Yacyretá se parte del monto establecido en el Proyecto del Ejecutivo PGN 2011. En ambos casos se incorporan las proyecciones informadas por la entidad, ajustadas al tipo de cambio estimado, ya que los desembolsos se realizan en moneda extranjera (US\$).

Los ingresos totales para el año 2010 se estiman en aproximadamente G 15,8 billones, con un crecimiento de 14,1% en comparación con el año 2009 que refleja la tendencia mundial de recuperación tras la crisis económica-financiera internacional que comenzó a finales de 2008 y se acentuó en 2009. Para los años siguientes (2011, 2012 y 2013) los ingresos fiscales totales se incrementan sostenidamente, en sintonía con la evolución económica prevista, llegando en el año 2013 a G 20,2 billones (Cuadro 20).

Cuadro 20.
Ingresos Totales: 2009-2013
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Ejecución 2009 | Estimado 2010 | Proyectado 2011 | Proyectado 2012 | Proyectado 2013 |
|-------------------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| INGRESOS TOTALES | 13.880 | 15.831 | 18.207 | 18.743 | 20.217 |
| Ingresos Tributarios | 9.207 | 10.864 | 12.051 | 13.228 | 14.536 |
| Binacionales | 2.267 | 1.599 | 1.678 | 1.701 | 1.732 |
| Otros recursos | 2.406 | 3.368 | 4.478 | 3.813 | 3.949 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

En cuanto a la presión tributaria, se estima que en el año 2010 llegaría al 13,2% del PIB, estimándose un incremento anual en la presión tributaria del 0,1%, llegando al 13,5% del PIB para el 2013.

2.3 Proyección de gastos

La proyección del gasto público se realizó en base a la estimación de obligaciones y compromisos del Estado, entre los cuales se encuentran el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales, el servicio de la deuda pública y los gastos asociados a la formación bruta de capital fijo. Para el ejercicio fiscal del año 2011 la estimación del gasto público refleja el proyecto de Ley del PGN 2011 presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional.

Para el escenario fiscal 2012 – 2013 la proyección del gasto se estimó a partir de la legislación vigente sobre impuestos, seguridad social, perspectivas macroeconómicas y compromisos de política fiscal a corto y mediano plazo. Dentro de los criterios puntuales que fueron tenidos en cuenta para la proyección del gasto público se encuentran:

- La inserción de la Pensión para Adultos Mayores de 65 años a partir del ejercicio fiscal 2010. Para el 2010 se prevé una erogación de G 11 mil millones. Esto corresponde a la incorpo-

ración gradual de beneficiarios, previéndose la cantidad de 5.000 al finalizar el año. A partir del 2011 se estima incorporar 20.000 beneficiarios por año, con una erogación de G 100 mil millones anuales.

- El pago por intereses contractuales en base al calendario de pago, que en el PGN 2010 prevé una caída del 15,1%. Para el PGN 2011 se estima un incremento del 25,1%, una reducción del 11,0% en 2012 y un aumento de 5,6% en 2013.
- Los Componentes del Gasto Corriente tales como los servicios personales, transferencias y bienes y servicios, incorporan una estimación de crecimiento moderado, contemplando medidas de contención de estos componentes.
- El Gasto de Capital se mantendría por encima del 5% del PIB para todos los periodos (de ese porcentaje, 3,5% del PIB son inversiones físicas y 1,5% son transferencias de capital).

El Cuadro 21 muestra los resultados de la proyección del gasto público, donde se observa que en el 2011 un total de G. 18,9 billones (20,8% del PIB), el cual en base a los criterios subrayados se incrementa en términos nominales a un total de G. 22,0 billones para el año 2013 (20,5% del PIB).

Cuadro 21.

Escenario Fiscal del Gasto Público de la Administración Central: 2009 – 2013 En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Ejecución 2009 | Estimado 2010 | Proyectado 2011 | Proyectado 2012 | Proyectado 2013 |
|--------------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| GASTO TOTAL | 13.861 | 16.219 | 18.888 | 20.192 | 22.020 |
| Gastos Corrientes | 10.606 | 12.282 | 13.819 | 14.760 | 15.980 |
| Gastos De Capital | 3.255 | 3.937 | 5.070 | 5.432 | 6.040 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).

2.4 Proyección de Resultado Primario y Resultado Global

La ejecución presupuestaria de ingresos y gastos del Ejercicio Fiscal 2009 registró un superávit de G 45 mil millones, equivalente al 0,1% del PIB. El escenario fiscal para los siguientes años proyecta gastos públicos superiores al ingreso total, lo que se traduce en déficit a partir del ejercicio fiscal 2010 (Cuadro 22).

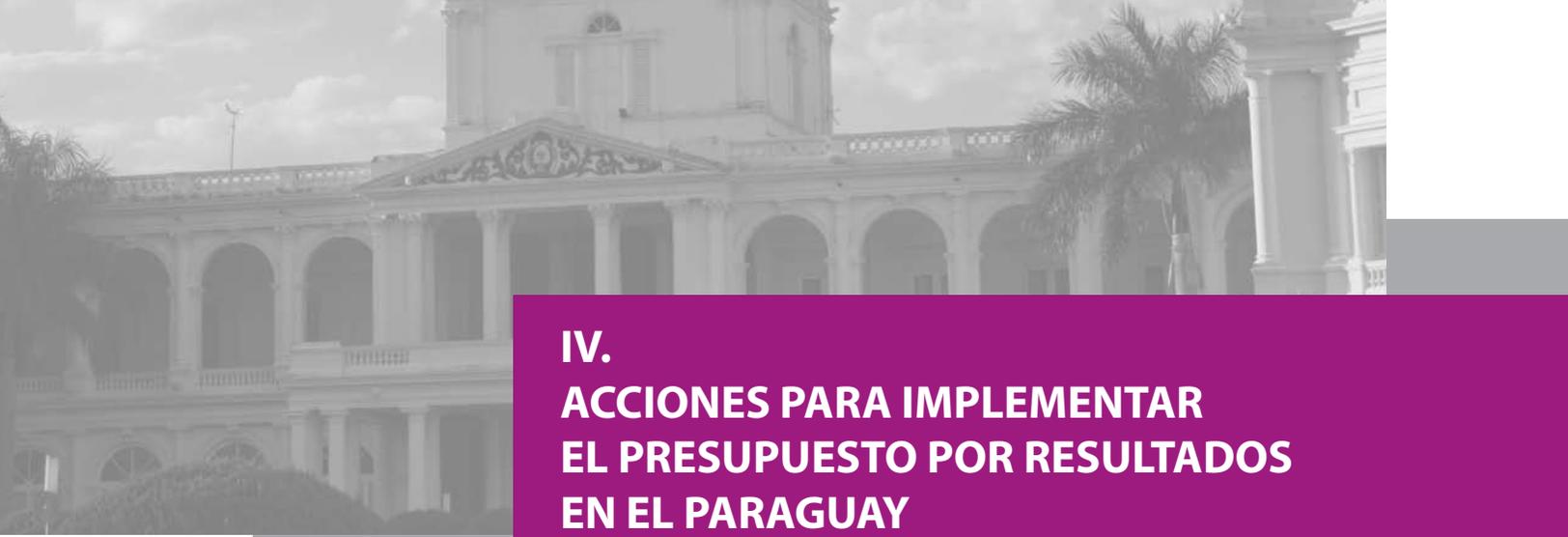
El incremento anual en el déficit proyectado se debe principalmente a que el crecimiento de los ingresos no acompaña la dinámica de los compromisos del gasto público. De mantenerse la tendencia de crecimiento de los gastos, los déficit pueden ser mayores.

Para el 2012 se estima un aumento del 2,9% de los ingresos, y para 2013 un 7,9%. En contrapartida, se estima que el gasto público aumentará 6,9% en 2012 y 9,1% en 2013. Por el lado del gasto, la incorporación de nuevas erogaciones sin la identificación de nuevas fuentes de financiamiento o nuevos instrumentos tributarios tiene un impacto directo en las finanzas del Estado. Por el lado del ingreso, la persistente postergación de la implementación de nuevas medidas de ingreso (como el Impuesto a la Renta Personal) hace que los recursos disponibles para la financiación de los compromisos y obligaciones del Estado sean cada vez más escasos.

Cuadro 22.
Escenario Fiscal: 2009 – 2013
En miles de millones de Guaraníes

| Concepto | Ejecución 2009 | Estimado 2010 | Proyectado 2011 | Proyectado 2012 | Proyectado 2013 |
|-------------------------------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| INGRESO TOTAL | 13.907 | 15.831 | 18.207 | 18.743 | 20.217 |
| GASTO TOTAL | 13.862 | 16.219 | 18.888 | 20.192 | 22.020 |
| Resultado Primario | 479 | -19 | -219 | -1.038 | -1.508 |
| Resultado Primario como % PIB | 0,7 | 0,0 | -0,2 | -1,1 | -1,4 |
| Resultado Global | 45 | -388 | -681 | -1.449 | -1.802 |
| Resultado Global como % PIB | 0,1 | -0,5 | -0,8 | -1,5 | -1,7 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía e Integración (SSEEI).



IV. ACCIONES PARA IMPLEMENTAR EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL PARAGUAY

1. Principales Conceptos del Presupuesto por Resultados

En el Paraguay, al igual que en la mayoría de los países de la región, todavía se puede observar que el ciclo presupuestario es principalmente de carácter incremental, basado en las asignaciones de años anteriores y con un elevado porcentaje de gasto rígido. Ante esta situación, es prioritaria la necesidad de implementar acciones que tengan como objetivo mejorar la calidad del gasto al mismo tiempo de generar espacio fiscal para la implementación de nuevas iniciativas de políticas públicas en un marco de solvencia fiscal. Frente a estos desafíos, los países desarrollados, en especial aquellos que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), iniciaron en la última década la implementación de *Presupuestos por Resultados*, instrumento que ayuda a mejorar la calidad del gasto y su nivel de transparencia para el parlamento y para los ciudadanos.

El objetivo de un *Presupuesto por Resultados* es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público; vinculando la asignación y uso de los recursos con resultados de gestión de las instituciones; y, utilizando sistemáticamente y en forma institucionalizada la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias.

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

La información de desempeño incluye tanto los instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas. Los instrumentos de seguimiento de los resultados corresponden en general a mediciones cuantitativas del desempeño en la forma de indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. La diferencia fundamental entre indicadores y evaluación de programas es que, mientras los primeros se centran en los resultados de los procesos productivos de las entidades públicas, principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan información de los resultados intermedios y finales de los programas en los beneficiarios y profundizan en las causas que explican estos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las iniciativas.

Considerando el desarrollo de distintas iniciativas de *Presupuesto por Resultados*, principalmente en países desarrollados, no existe un modelo único respecto de la forma en la cual la información de

desempeño es utilizada en el ciclo presupuestario y como se vincula a la asignación de recursos. En este contexto la OCDE, sobre la base de los objetivos declarados por las autoridades fiscales de los distintos países miembros, identificó tres categorías de *Presupuesto por Resultados*¹²:

Cuenta Pública: Esta categoría tiene como principal objetivo obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario. La información de desempeño no juega un rol en la asignación presupuestaria y no pretende que así sea.

Presupuesto Informado: Bajo esta forma, existe un vínculo indirecto entre la información de desempeño y el proceso de asignación de recursos. Este vínculo indirecto implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. De esta forma, la información de desempeño forma parte del ciclo presupuestario pero no tiene un peso predeterminado en la decisión final. En este caso, los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.

Formula Directa: En este caso, existe una relación directa y explícita entre los recursos asignados y las mediciones de desempeño, en general asociadas a unidades de producto. Esta categoría puede tomar la forma de recursos asignados en base a formas contractuales que incluyen indicadores de desempeño o de actividad. El principal objetivo de la incorporación de información de desempeño al proceso presupuestario es mejorar la asignación de recursos.

Analizando la experiencia internacional es posible observar que países como Canadá y Dinamarca utilizan el concepto de cuenta pública, mientras que Australia, Chile, Nueva Zelanda y el Reino Unido poseen un presupuesto informado. La fórmula directa no se encuentra en sistemas de alcance nacional, circunscribiéndose su aplicación a sectores específicos como educación (sistemas de *voucher*) y salud (pagos per cápita y por diagnóstico) en países como Inglaterra, Portugal, Dinamarca, Finlandia y Noruega, entre otros.

La experiencia internacional muestra que no es apropiado vincular las decisiones de asignación de recursos de manera directa a los resultados pasados o futuros de los distintos programas o instituciones públicas, pues dichos programas contribuyen a resolver una necesidad o problema que existe en la sociedad y no es adecuado castigar a sus beneficiarios por problemas de gestión de las autoridades responsables de su ejecución. Por el contrario, el objetivo de implementar un *Presupuesto por Resultados* es contribuir a mejorar la gestión de los programas, a través del desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan contar con información de desempeño que apoye las decisiones que se toman durante todas las etapas del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) y de esta manera perfeccionar los programas. Por tanto, implementar un *Presupuesto por Resultados* implica no solo centrar esfuerzos en la etapa de asignación de recursos, es decir en la formulación presupuestaria, sino también y por sobre todo en el uso eficiente de los recursos en la etapa de ejecución presupuestaria.

Aún cuando no existe un modelo único de *Presupuesto por Resultados*, literatura reciente sobre el tema señala que existen una serie de requisitos básicos para comenzar a implementar un modelo de gestión presupuestaria de estas características, entre los que se destacan los siguientes:

La existencia de información respecto de indicadores de desempeño, objetivos y resultados de desempeño de los programas e instituciones públicas. Para ello se requiere la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación presupuestaria que sea capaz de generar información respecto de resultados en forma permanente y sistemática.

12 OCDE (2007). "Performance Budgeting in OECD Countries", París, Junio.

Un requisito central para implementar una gestión presupuestaria por resultados es contar con información oportuna, relevante y confiable sobre gestión financiera contable de los gastos e ingresos del sector público. Uno de los instrumentos centrales para generar información de la gestión financiera y sobre el desempeño del sector público son las tecnologías de la información, en especial el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Contar con un SIAF moderno y eficiente, que cubra a la totalidad de la administración pública, es uno de los instrumentos centrales para la modernización de la gestión pública.

La existencia de un proceso de formulación presupuestaria que promueva el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación presupuestario mencionado como primer requisito, como asimismo la implementación de procedimientos regulares de entrega de información de desempeño generada por este sistema para su utilización en la etapas de evaluación del ciclo presupuestario.

La existencia de mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos se pueden mencionar: reconocimientos, traspaso de responsabilidades, incorporación de mecanismos de flexibilidad presupuestaria, incentivos económicos y mecanismos de difusión de resultados.

Por lo tanto, considerando los distintos tipos de *Presupuesto por Resultados* y el nivel de desarrollo actual de los requisitos básicos para su implementación, desde el Ministerio de Hacienda se promueve la opción de establecer un *Presupuesto por Resultados* bajo la categoría de *Presupuesto Informado*, a través del diseño e implementación de un *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria*. Toda la información de resultados será pública y será enviada al Congreso Nacional. Este sistema se desarrollará en forma gradual, en conjunto con una serie de acciones para fortalecer la capacidad institucional del Ministerio, previéndose resultados de su implementación a partir del segundo semestre del año 2011, como se indica en el próximo punto.

2. Definición de las principales líneas del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria

La implementación del *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria* del Ministerio de Hacienda permitirá que la gestión del gasto público en el Paraguay alcance el primer requisito necesario para implementar un *Presupuesto por Resultados*, ya que en forma gradual y sistemática se generará, a través de distintos instrumentos de seguimiento y evaluación, información de desempeño de las entidades públicas, sus programas y subprogramas presupuestarios.

En base a la mejores prácticas internacionales y regionales, el *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria* incorpora en un principio tres instrumentos centrales para su desarrollo: *Indicadores de Desempeño (ID)*, *Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)*, y *Evaluación de Programas Públicos (EPP)*. A continuación se presenta una breve descripción de los principales aspectos metodológicos de estos instrumentos.

i) Indicadores de Desempeño

Los *Indicadores de Desempeño* son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios genera-

dos por las entidades públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la cual comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta y/o compromiso, permite analizar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de los bienes y servicios.

La información generada sobre el desempeño del proceso presupuestario comprende información sobre la capacidad de ejecución del presupuesto institucional, procedimientos de compras y contrataciones públicas, disponibilidad de recursos humanos, entre otros. En cuanto a la medición de la provisión de los bienes y servicios a los usuarios, a través de indicadores de desempeño es posible medir los niveles de producción, costo promedio en los casos donde sea posible su estimación, cobertura, focalización y tiempos de respuesta o resolución de reclamos a los usuarios.

Los indicadores de desempeño deben cumplir los siguientes requisitos:

- *Pertinentes*, en el sentido de que permiten medir aspectos relevantes de la gestión presupuestaria y de la gestión institucional. Por ejemplo, entregar información de los productos estratégicos de una institución, de modo a hacer seguimiento al grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.
- *Comparabilidad* a lo largo del tiempo, entre instituciones y/o sectores, según sea el caso.
- *Confiables*, en el sentido de que los resultados que muestran deben ser independientes de quien efectúe la medición. Para ello se requiere que los datos básicos de los indicadores estén sustentados en sistemas de información que puedan ser auditados.
- *Eficiente*, en relación con los costos necesarios para su proceso de producción.
- *Simples y comprensibles*, su número no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios.
- *Independientes*, respondiendo principalmente a las acciones desarrolladas por la institución y no a factores externos.
- *Verificables*, con fuentes de información claramente establecidas que permitan medir el indicador.
- *Carácter público*, ser conocidos y accesibles a todos los niveles y estamentos de la entidad, así como al público usuario, al resto de la administración pública y al Congreso.

Con relación a los ámbitos de control en los cuales los indicadores permiten efectuar mediciones es posible identificar tres dimensiones: proceso, producto y resultado.

- *Ámbito de Proceso*. Referido a actividades vinculadas con la ejecución o forma de los procesos destinados a producir los bienes y servicios públicos, incluyendo procedimientos de compras, contratación de personal, procesos tecnológicos, administración financiera, entre otros.
- *Ámbito de Producto*. Se refiere a los bienes y servicios públicos provistos o entregados a los usuarios o beneficiarios, incluyendo las características o atributos más importantes de estos productos. Corresponden al primer resultado de un programa o acción pública contenido en el presupuesto, reflejando la relación insumos-productos.
- *Ámbito del Resultado*. Este puede ser medido como resultado intermedio o final. El resultado intermedio corresponde a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública. La ocurrencia de estos cambios facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales. El resultado final o impacto corresponde a los cambios más permanentes en los beneficiarios debido a los bienes o servicios recibidos e implica un mejoramiento sostenible en las condiciones de dichos beneficiarios.

Para cada uno de los ámbitos mencionados es posible medir cuatro dimensiones del desempeño:

- *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 posible de recursos.
- *Economía*: se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos.
- *Calidad del servicio*: es una dimensión específica del concepto de eficacia referida a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus beneficiarios y usuarios. Mide atributos de los bienes o servicios provistos, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

En la definición de los indicadores de desempeño se establecerá la fuente de información que permitirá cuantificar el indicador definido y la periodicidad con que se contará con dicha información en base a las actividades realizadas actualmente por la Dirección General de Presupuesto. Por tanto, junto a la formulación del indicador se dejará establecido cuál será el medio de verificación que permitirá su cuantificación.

ii) Balance Anual de Gestión Pública

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

En general, el *Balance Anual de Gestión Pública* incorpora el siguiente contenido referente a las entidades públicas:

- Carta de la autoridad máxima de la entidad resumiendo los principales resultados de la gestión institucional alcanzados en el año anterior, los aspectos pendientes y los desafíos para el año en curso.
- Presentación de las principales características de la entidad, incluyendo aspectos tales como su estructura organizacional, sus objetivos estratégicos, compromisos presidenciales y recursos humanos y financieros.
- Resultados de gestión, que incluyen un informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos, entre otros aspectos. El informe de desempeño debería incorporar información del cumplimiento de las metas de los indicadores que han sido presentados en el presupuesto, información de los resultados de las evaluaciones realizadas, si corresponde, entre otros resultados de gestión.
- Desafíos, donde se señalan los aspectos más relevantes de las líneas de acción sobre las cuales se desarrollará la gestión de la entidad durante el año en curso.

iii) Evaluación de Programas Públicos

La *Evaluación de Programas Públicos* considera distintos aspectos de la implementación de los mismos, incluyendo la revisión de su diseño, de su organización y procesos de gestión, como asimismo el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios. De este análisis debe surgir un conjunto de recomendaciones que permita abordar los problemas o deficiencias identificados en la evaluación.

La evaluación debe cumplir los siguientes requisitos para asegurar su calidad y transparencia:

- *Independencia*: la evaluación debe ser externa a la entidad y al ministerio responsable del programa evaluado.
- *Transparencia*: los resultados de la evaluación deben ser públicos y enviados al Congreso.
- *Técnicamente confiables*: la evaluación debe ser pertinente y objetiva, estando todos los juicios fundamentados en antecedentes estrictamente técnicos.
- *Oportuna*: la evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones.
- *Eficiente*: el costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se espera de ella.

Para cumplir con estos requisitos, se requiere que las evaluaciones sean desarrolladas por consultores independientes al sector público, seleccionados preferentemente a través de un concurso público. Adicionalmente, se requiere que exista un ente rector que tenga la función de ejecutar el proceso de evaluación y de asegurar la calidad técnica de las evaluaciones. Este órgano será el *Departamento de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria* de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, considerando su capacidad y su experiencia en el tema, y que se requiere una participación activa de los responsables de los programas evaluados.

Adicionalmente, se deberán realizar ajustes a los procesos de toma de decisiones que ocurren a lo largo del ciclo presupuestario, de modo a establecer procedimientos que permitan el uso de la información de desempeño generada por el *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria* en el proceso presupuestario.

3. Avances en la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria

Considerando los instrumentos que componen el *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria*, el Ministerio de Hacienda inicia en el año 2010 el proceso con las siguientes líneas de acción: (i) la formulación de indicadores y metas de desempeño en el proceso de programación del Presupuesto General de la Nación 2011; (ii) la evaluación de 4 programas públicos en el año 2011; y, (iii) la elaboración de Balances Anuales de Gestión Pública 2011 para 3 entidades.

La identificación de los Indicadores de Desempeño, de los programas públicos que comprometen su evaluación en 2011 y de las entidades que elaborarán su Balance Anual de Gestión Pública fue realizada considerando las actividades en desarrollo por el Departamento de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (Cuadro 23). En particular, los Indicadores de Desempeño para los programas y subprogramas pre-

supuestarios fueron seleccionados considerando los requisitos antes señalados sobre los indicadores, en especial los que se refieren a la pertinencia, confiabilidad, independencia y verificabilidad de la información. Así, en base a esta información, la implementación del *Presupuesto por Resultados* comenzará en tres Secretarías de Estado: el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

En el caso del Ministerio de Educación y Cultura, en el año 2011 se realizará la evaluación del subprograma presupuestario “Provisión de Textos y Materiales Didácticos”, mientras que el *Balance Anual de Gestión Pública* será confeccionado por la Dirección General de Educación Media, en sintonía con la gratuidad de la Educación Media aprobada por la Cámara de Diputados. Se definieron ocho *Indicadores de Desempeño* los que se hará el seguimiento en el ejercicio 2011 y se verificará su cumplimiento en el primer trimestre de 2012.

En el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el instrumento de evaluación de programas públicos se aplicará en el programa 1, subprograma 22 “Atención Primaria de la Salud - Medicina Familiar Unidad de Salud de la Familia”. El *Balance Anual de Gestión Pública* será realizado por el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) y se definieron cuatro *Indicadores de Desempeño* referidos a la atención primaria en salud y ocho *Indicadores de Desempeño* del programa abastecimiento de agua potable y saneamiento del SENASA.

La Evaluación de Programas Públicos en el caso del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones será aplicada al subprograma “Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte” y al subprograma “Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales”. El *Balance Anual de Gestión Pública* será elaborado por la Dirección de Vialidad, responsable de la ejecución de estos subprogramas. Fueron definidos catorce *Indicadores de Desempeño* para su seguimiento en el año 2011.

Cuadro 23. Sistema de Evaluación y Seguimiento Presupuestario Ministerios Seleccionados: Año 2011

| ITEMS | MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA | MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES | MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Programa a Evaluar en 2011 | Nombre | T2 P4 SP 3 Provisión de Textos y Materiales Didácticos | T3 P1 SP 4 "Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte" y SP 6 "Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales" |
| | Monto (en miles de millones de G) | 101,8 | 168,5 |
| | % de Participación total Institución | 2,43 | 11,81 |
| Balance de Gestión Anual 2011 | Nombre | T2 P11 Resignificación de la Educación Media | T3 P1 Dirección de Vialidad (SP 01, 02, 04 y 14) |
| | Monto (en miles de millones de G) | 691,8 | 527,3 |
| | % de Participación total Institución | 16,54 | 36,95 |
| Programa afectados para la elaboración de los indicadores de Desempeño 2011 | Nombre | T2 P4 SP 3 Provisión de Textos y Materiales Didácticos | T3 P1 SP 1 Conservación y Mantenimiento de Obras Viales |
| | Monto (en miles de millones de G) | 101,8 | 222,5 |
| | % de Participación total Institución | 2,43 | 15,60 |
| | Nombre | T2 P11 Resignificación de la Educación Media | T3 P1 SP 2 Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Pavimentados |
| | Monto (en miles de millones de G) | 691,8 | 49,9 |
| | % de Participación total Institución | 16,54 | 3,50 |
| | Nombre | T2 P14 Formación Básica Permanente a la Población Joven y Adulta y a las personas con Necesidades Educativas Especiales | T3 P1 SP 4 Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Caminos Empedrados y Obras de Arte |
| | Monto (en miles de millones de G) | 139,7 | 126,3 |
| | % de Participación total Institución | 3,34 | 8,85 |
| | Nombre | | T3 P1 SP 6 Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales |
| | Monto (en miles de millones de G) | | 42,2 |
| | % de Participación total Institución | | 2,96 |
| Nombre | | T3 P1 SP 14 Rehabilitación, Recapado y Pavimentación Asfáltica s/ Empedrado y Pav. Pétreo | |
| Monto (en miles de millones de G) | | 128,6 | |
| % de Participación total Institución | | 9,01 | |

Referencias: T= Tipo de Presupuesto (1 = Administración, 2 = Acción, 3 = Inversión); P = Programa; SP = Subprograma.
Fuente: SIPP

4. Compromisos para 2011 y 2012

En base a las actividades realizadas en el presente año para iniciar la implementación del *Presupuesto por Resultados*, a continuación se indican los compromisos referentes a cada uno de los instrumentos del *Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria* para los próximos dos años y las actividades en curso (Cuadro 24).

i) Indicadores de Desempeño

En el mes de agosto se formularon los indicadores, metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los ministerios seleccionados. Durante el último trimestre del 2010 se elaborarán los procedimientos para el seguimiento de la formulación y revisión del cumplimiento de las metas de los indicadores. En el primer trimestre de 2011 se procederá a revisar la consistencia de las metas previstas en el proceso de formulación con los recursos incorporados al programa financiero, ajustando las metas en los casos en que ello sea necesario. Posteriormente, en el primer trimestre de 2012 se revisará el cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores en 2011, para informar su cumplimiento a los ciudadanos y al Congreso al inicio del tercer trimestre de ese año.

ii) Evaluación de Programas Públicos

Una vez definidos los programas y subprogramas públicos a evaluar en los tres ministerios seleccionados para el ejercicio fiscal 2011, en el último trimestre de 2010 se desarrollará la metodología de evaluación, así como el diseño de los procedimientos para la contratación de evaluadores independientes y para la implementación del proceso de evaluación. A inicios del primer trimestre de 2011 se iniciará el proceso de evaluación de los programas públicos seleccionados, lo que permitirá contar a inicios del tercer trimestre con el informe final de la evaluación para ser utilizado en el proceso de formulación presupuestaria del año 2012. Estos resultados permitirán, a su vez, establecer los compromisos que permitan incorporar las recomendaciones de las evaluaciones a ser monitoreadas durante el ejercicio 2012, generándose una revisión de los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los programas evaluados.

iii) Balance Anual de Gestión Pública

Durante el cuarto trimestre de 2010 se definirá el formato y contenido detallado del *Balance Anual de Gestión Pública*, mediante el cual serán capacitadas las entidades responsables de su elaboración en el primer trimestre de 2011. Posteriormente, en el cuarto trimestre del próximo año se publicarán las instrucciones para solicitar la elaboración de los Balances comprometidos. De esta forma, en el primer trimestre de 2012 las tres entidades seleccionadas elaborarán el *Balance Anual de Gestión Pública*, para su envío al Congreso y su publicación para los ciudadanos.

Cuadro 24.
Presupuesto por Resultados – Compromisos 2011-2012

| Presupuesto por Resultados | | | |
|--|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1. Indicadores de Desempeño | <ul style="list-style-type: none"> - Agosto: Formulación de indicadores, metas, medios de verificación y supuestos <p>Trimestre IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de procedimientos para realizar el seguimiento a la formulación y revisión del cumplimiento de las metas de los indicadores. - Capacitación para realizar estas actividades | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre I: Revisión de consistencia de metas con los recursos incorporados en el programa financiero ajustando las metas en los casos que corresponda | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre I: Revisión del cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores 2011 - Trimestre II: Presentación del resultado del cumplimiento de las metas al Congreso y a los ciudadanos. |
| 2. Evaluación de Programas Públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Agosto: Identificación de programas públicos a evaluar en 2011 <p>Trimestre IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la metodología de evaluación, así como del diseño de los procedimientos para la contratación de evaluadores independientes y para la implementación del proceso de evaluación. - Capacitación en la metodología de evaluación a los responsables de los programas evaluados y preparación de los antecedentes de los programas a evaluar | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre I: Desarrollo de la evaluación - Trimestre II: Entrega del informe final de la evaluación para ser utilizado en el proceso de formulación del PGN 2012 - Trimestre III: Definición de compromisos para incorporar las recomendaciones de las evaluaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre II: Revisión del avance en el cumplimiento de los compromisos establecidos por los programas evaluados |
| 3. Balance Anual de Gestión Pública | <ul style="list-style-type: none"> - Agosto: Identificación de entidades que elaborarán Balance Anual de Gestión Pública <p>Trimestre IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del formato de contenidos del Balance Anual de Gestión Pública | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre I: Capacitación del formato de Balance Anual de Gestión Pública - Trimestre IV: Publicación de las instrucciones para solicitar la elaboración de los Balances comprometidos | <ul style="list-style-type: none"> - Trimestre I: Elaboración del Balance Anual de Gestión Pública por parte de las entidades - Trimestre II: Publicación y envío del Balance Anual de Gestión Pública al Congreso |



V. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

1. Situación actual de la gestión financiera en la República del Paraguay

Como fue señalado en la sección anterior, poner en marcha un *Presupuesto por Resultados* implica una profunda transformación del ciclo presupuestario. Esta transformación busca incorporar de manera sistemática y oportuna información sobre indicadores de desempeño y resultados de los programas y políticas públicas en el proceso presupuestario, que sea utilizada para una eficiente asignación y uso de los recursos. Pero esta iniciativa debe realizarse sobre bases técnicas sólidas, en especial sobre un *Sistema Integrado de Administración Financiera* (SIAF) que genere información oportuna, ya que será el sistema de soporte integral para la implementación del *Presupuesto por Resultados*, así como un instrumento que promueve mejoras en la gestión pública.

Un instrumento central para un adecuado manejo de la política fiscal es contar con información oportuna sobre los gastos e ingresos del sector público, que permitan tomar decisiones en el momento indicado, así como ejecutar medidas que promuevan la eficiencia del gasto público, como las impulsadas por iniciativas de *Presupuesto por Resultados*.

Las tecnologías de la información, especialmente los sistemas computarizados de información que procesan, almacenan y exponen información sobre la gestión de las finanzas públicas, son elementos centrales para generar información de la gestión financiera y sobre el desempeño del sector público. Este tipo particular de sistemas de información habitualmente se denomina sistema integrado de administración financiera¹³, concepto que hace referencia al uso de tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión financiera con el fin de apoyar las decisiones presupuestarias, las responsabilidades fiduciarias y la mejora del desempeño de las agencias públicas, así como la preparación de los estados y reportes financieros del sector público. En la actualidad también se demanda en forma creciente a los SIAF información sobre desempeño, metas y resultados de los programas públicos, con el fin de apoyar las iniciativas de mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

En forma más precisa, es posible señalar que un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas que operan interrelacionados y asumen un enfoque comprensivo de la administración financiera, constituyendo una herramienta para el logro de una gestión de los recursos públicos eficaz, eficiente

13 USAID (2008), "Integrated Financial Management Information Systems: A Practical Guide", Washington DC, January.

y transparente en un marco de solvencia fiscal. Desde esta perspectiva, el SIAF no debe ser considerado como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el apoyo de la política fiscal, para la mejora de la gestión del gasto público y para la modernización del Estado.

En el caso de nuestro país, el Sistema Integrado de Administración Financiera se encuentra en operación desde el año 1997 y es un instrumento central para la gestión financiera contable del presupuesto. Más de diez años después se torna muy necesario el fortalecimiento del sistema para que responda a las nuevas necesidades, como la propia exigencia de información nueva que requiere el *Presupuesto por Resultados*, así como la actualización de su plataforma tecnológica para que brinde mayor capacidad y velocidad de procesamiento.

En base a la literatura especializada¹⁴, y considerando las nuevas potencialidades y funcionalidades de un SIAF, su proceso de fortalecimiento presenta tres ventajas centrales:

- i) Registración y procesamiento de las transacciones financieras contables del gobierno más oportunos, confiables y seguros. Esta situación es consecuencia de la automatización del manejo de la información en sistemas que cuentan con mecanismos de seguridad que aseguran la inalterabilidad de los datos contenidos.
- ii) Mejor gestión de la política fiscal en base a información que permite dar cuenta de la posición financiera en un momento determinado en forma oportuna, a partir de la conformación de una base de información precisa y actualizada en tiempo real.
- iii) Provisión de información financiera, no financiera y de desempeño que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

2. Desafíos para la incorporación del Presupuesto por Resultados al SIAF

Un sistema integrado de administración financiera debe generar y proveer un amplio rango de información financiera, no financiera y de desempeño para promover la toma de decisiones más informadas por parte de las autoridades del sector público. Así, si bien la información financiera es básica para la gestión del presupuesto, también la información no financiera, por ejemplo del tamaño de la dotación de personal y de los rangos de remuneración, es muy relevante para la gestión del gasto público. A su vez, contar con información sobre indicadores y metas de desempeño es un requisito central en la implementación de un Presupuesto por Resultados, donde las decisiones requieren información relativa a los objetivos y metas de los programas, los tipos de bienes y servicios producidos, así como a los indicadores mediante los cuales se miden la eficacia y eficiencia de los programas y políticas públicas.

En la actualidad el *Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP)*, que forma parte del SIAF, cuenta con un *Módulo de Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria* que presenta una base sólida de captura de información sobre indicadores, pero que necesariamente deberá ser fortalecido para brindar mejor soporte a las actividades de *Presupuesto por Resultados*. Un ejemplo de las acciones necesarias es incorporar más funcionalidades a este módulo que permitan capturar información sobre todos los instrumentos del *Sistema de Evaluación y Seguimiento Presupuestario*, especialmente

14 World Bank Institute (1998) "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", Washington DC, CEPAL (2000) "Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina", Serie Gestión Pública N° 3, ILPES, Santiago de Chile y FMI (2005), "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries", IMF Working Paper 05/196, Washington DC, entre otros.

sobre el avance de los *Indicadores de Desempeño* a lo largo del ejercicio fiscal, así como funcionalidades de generación de reportes operativos y gerenciales relativos a la implementación del *Presupuesto por Resultados*.

De este modo, en el marco de modernizar la gestión del gasto público, un objetivo central será fortalecer las tecnologías de la información que permitan brindar soporte en forma oportuna y adecuada a las iniciativas de *Presupuesto por Resultados* desde la planificación presupuestaria, introduciendo variables que permitan analizar y orientar las decisiones en función a las prioridades de Gobierno, promoviendo de esta forma su integración al SIAF.

A su vez, considerando que el SIAF es un sistema de información computarizado que procesa, almacena y genera información para todos los actores involucrados en la gestión del gasto público, es necesario que estos actores tengan acceso al sistema para ingresar y consultar la información que cada uno precisa para desarrollar sus respectivas funciones. Bajo un esquema de definición de funciones operativas, tácticas y estratégicas, estas requieren distintas funcionalidades y niveles de agregación de la información. En este aspecto en particular, las tecnologías de información y comunicación (TIC's) juegan un rol central, al permitir una utilización generalizada del SIAF a un gran grupo de usuarios, a la vez de generar perfiles con distintos privilegios funcionales y de acceso a información de menor o mayor nivel de agregación y/o consolidación.

Por lo tanto, en las acciones a desarrollar en torno al fortalecimiento del SIAF, el diseño conceptual de mejoras a los procesos de gestión financiero contable deberá considerar con especial énfasis la relación e integración entre los aspectos financieros del presupuesto y los indicadores y metas de desempeño de los programas y subprogramas presupuestarios. De esta forma será posible fortalecer la incorporación del *Presupuesto por Resultados* al SIAF, contribuyendo al logro de una mejor gestión del gasto público en un marco de transparencia y solvencia fiscal.

GLOSARIO

| | |
|---------|--|
| BAGP | Balance Anual de Gestión Pública |
| BCP | Banco Central del Paraguay |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| EEDD | Entidades Descentralizadas |
| EPP | Evaluaciones de Políticas Públicas |
| FMI/IMF | Fondo Monetario Internacional |
| ID | Indicadores de Desempeño |
| ILPES | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social |
| IPC | Índices de Precio al Consumidor |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| LAFE | Ley N° 1535/99 “Ley de Administración Financiera del Estado” |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MMP | Marco Macrofiscal de Mediano Plazo |
| OCDE | Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo |
| PE | Poder Ejecutivo |
| PIB | Producto Bruto Interno |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PL | Poder Legislativo |
| PPR | Presupuesto por Resultados |
| SICO | Sistema de Contabilidad |
| TIC’s | Tecnologías de la Información y Comunicación |
| TMC | Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades |
| SENASA | Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental |
| SSEEI | Subsecretaría de Estado de Economía e Integración |
| SSEAF | Subsecretaría de Estado de Administración Financiera |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SIPP | Sistema Integrado de Programación Presupuestaria |
| SITUFIN | Situación Financiera |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A. y Berner H. (2010). “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión”. Serie Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, República de Chile.
- Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo – Unión Europea. (2008). “Paraguay: Evaluación Fiduciaria Integrada”, Informe N° 44007-PY.
- Banco Mundial. (2010). “Executive-Legislative authority over public servants’ pay”. WP 0210, M. Lafuente and N. Manning, Public Sector.
- Banco Mundial. (2009). “Paraguay: First Public Sector Programmatic Development Policy Loan”, Project Document, Report N° 47712-PY.
- Banco Mundial. (2008). “Policy Note on Public Employment and Wage Bill”. PREM, Public Sector.
- Banco Mundial.(2006). “Paraguay: Análisis del Gasto Público”, Informe N° 32797-PY.
- CEPAL. (2010). “La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. 33° Periodo de Sesiones de la CEPAL, Brasilia, Brasil.
- CEPAL. (2009). “Panorama social de América Latina”, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2000). “Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina”, Makon, M., Serie Gestión Pública N° 3, ILPES, Santiago de Chile, Chile.
- FMI. (2010). “Paraguay: 2010 Consulta Artículo IV”. Country Report No 10/169, Junio.
- FMI. (2005). “Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries”, Diamond, and Khemani, IMF Working Paper 05/196, Washington DC.
- OCDE. (2007). “Performance Budgeting in OECD Countries”, Paris, Francia, Junio.
- Ministerio de Hacienda. (2010). “Informe de Gestión 2009/2010, Rendición de Cuentas”. Asunción, Paraguay.
- Uña G. (2006). “El Proceso Presupuestario y la Gestión del Gasto Público”, en Banco Mundial, “Paraguay: Análisis del Gasto Público”, Informe N° 32797 – PY.
- USAID. (2008). “Integrated Financial Management Information Systems: A Practical Guide”, Washington DC, January.
- World Bank Institute. (1998). “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”, Schick A, Washington DC.

Cuidado de Edición: Eduardo Miranda
Oscar Llamosas
Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones
Septiembre de 2010



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