

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 2013



Presentación



**Manuel Ferreira
Brusquetti, Ministro de
Hacienda**

Luego de la extraordinaria expansión que registró en 2010, la economía paraguaya retornó en 2011 a sus niveles de crecimiento de largo plazo, registrando un aumento del 4%. Cabe destacar que la estabilidad de las principales variables macroeconómicas y la prudencia fiscal mantenidas en los últimos años contribuyeron a fortalecer la capacidad de reacción de nuestra economía para enfrentar eventuales shocks externos.

Es así como en 2011 la inflación se situó en un 4,9%, dentro del rango meta establecido por el Banco Central del Paraguay (BCP), las finanzas públicas arrojaron un superávit del 0,8% del Producto Interno Bruto (PIB), la deuda pública se mantuvo en torno al 11,5% del PIB y las Reservas Internacionales Netas (RIN) representaron el 20% del PIB.

El Proyecto de Ley de Presupuesto que define las prioridades y los objetivos de las políticas de ésta Administración se presenta en un escenario complicado por la caída de la actividad económica debida a factores exógenos, sobre todo de la producción primaria, cuyo desempeño tiene un significativo impacto sobre los demás sectores de la economía.

En el ejercicio 2012 el sector público presenta una situación financiera difícil causada por el menor dinamismo de los ingresos fiscales con respecto a las proyecciones iniciales y por las mayores exigencias en materia de gastos, lo que derivará, de acuerdo con las actuales estimaciones, en un resultado fiscal deficitario de la Administración Central luego de ocho años consecutivos de superávit.

En ese contexto, la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2013 debe constituirse en un instrumento eficiente que ayude a la recuperación de la actividad económica, priorizando las inversiones públicas y las asignaciones enfocadas a generar impacto en la economía, dentro de un marco de prudencia fiscal.

Este Informe de las Finanzas Públicas (IFP) contiene un conjunto de información analítica que ayudará a comprender mejor el escenario económico y fiscal en el que el PGN 2013 es formulado, así como los objetivos y las orientaciones de la política presupuestaria.

La primera parte del Informe trata sobre el balance del ejercicio fiscal del año 2011. Muestra y explica cómo cerraron los números de la ejecución presupuestaria, con un examen detallado del comportamiento de las distintas categorías de ingresos, de los diferentes grupos de gastos, de la situación de la deuda pública y del desempeño de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones.

La segunda parte se ocupa de la política fiscal y del Proyecto de Presupuesto General de la Nación

2013, comenzando por el análisis del contexto macroeconómico del año 2012 y de las perspectivas para el año 2013. Luego de describir la situación fiscal en 2011, detalla finalmente las prioridades del PGN 2013.

El tercer capítulo del Informe presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y macrofiscales para los años 2014 y 2015. Las Proyecciones realizadas que allí se exponen constituyen una información valiosa para poner la programación presupuestaria en una perspectiva de mediano plazo, de manera que haya mayor previsión y se tomen a tiempo las medidas correctivas para seguir en la senda del equilibrio financiero.

Finalmente, el cuarto capítulo, que trata de la gestión de las finanzas públicas, habla del Impuesto a la Renta Personal, la política de presupuestación de mediano plazo, las innovaciones informáticas, la gestión de las empresas públicas, la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); las transferencias de recursos a la Gobernaciones y Municipalidades; y el desarrollo del Presupuesto por Resultados.

Manuel Ferreira Brusquetti
Ministro de Hacienda

Autoridades:

Manuel Ferreira Brusquetti, **Ministro de Hacienda**

Ramón Zarza, **Viceministro de Administración Financiera**

Javier Contreras, **Viceministro de Tributación**

Ramón Ramírez, **Viceministro de Economía.**

Equipo Técnico Oficial:

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF)

Dirección General de Presupuesto: Ana Maria Fernández (Directora), Elba Mencia, Willian Velazquez

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

Subsecretaría de Estado de Economía (SEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Marcos Elizeche, Oscar Lovera, Rolando Sapriza, Ruben Villasboa

Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Dirección de Planificación y Política Tributaria: Luz Mercedes Bello de Ovejero (Directora), Cesar Silvero

Dirección de Apoyo: Cesar Ibarrola (Director)

Contenido

I. Balance del Ejercicio Fiscal 2011	5
1.1 Cierre Fiscal 2011.....	5
1.2 Ingresos Fiscales.....	9
1.3 Gasto Público	10
1.4 Situación de la Deuda del Sector Público	11
1.5. Ejecución Presupuestaria.....	14
1.6 Situación de la Caja Fiscal del Estado	17
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2013	21
2.1 Coyuntura Económica del año 2012 y Perspectivas para el año 2013.....	21
2.2 La Situación Fiscal en el Año 2012 (proyección de cierre).....	24
2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2013	28
2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2013.....	31
III. Programa Financiero del Sector Público 2014-2015	39
3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2014-2015.....	39
3.2 Metodología y Aplicación.....	41
3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2014-2015.....	43
3.4 Proyección de gastos.....	44
3.5 Proyección de Resultado Primario y Resultado Financiero.....	45
3.6 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda.....	46
IV. Gestión de la Finanzas Públicas	49
4.2. Impuesto a la Renta Personal	50
4.3. Innovaciones en el Sistema Informático	52
4.4. Transferencias de Recursos a Gobernaciones y Municipalidades	53
4.5. Gestión de Empresas Públicas	54
4.6. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	55
4.7. Política Presupuestaria de Mediano Plazo	56
V. Glosario.....	57



I.

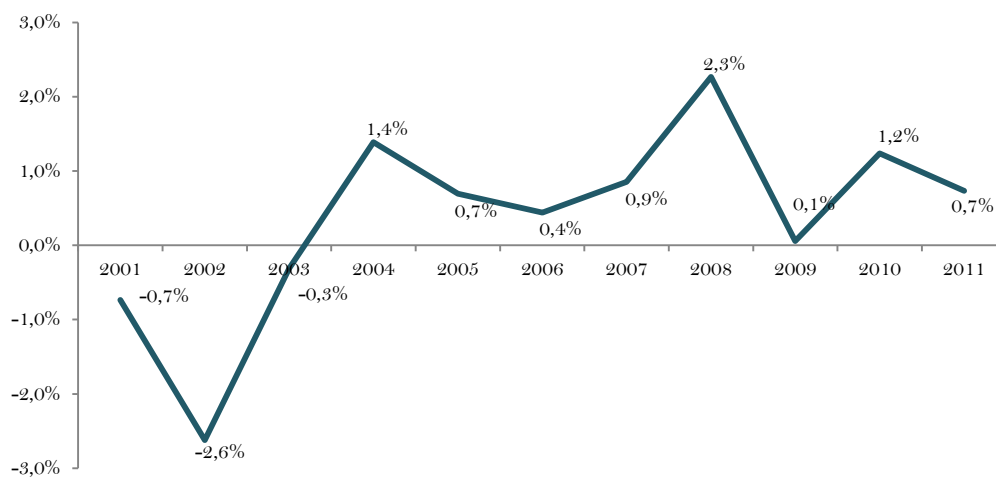
Balance del Ejercicio Fiscal 2011

1.1 Cierre Fiscal 2011.

La situación financiera de la Administración Central registró en el ejercicio fiscal 2011 un superávit de G. 787 mil millones, equivalente al 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB). El manejo prudente y responsable de las cuentas fiscales ha permitido que por octavo año consecutivo se logre un balance en el que los ingresos registrados son superiores a los egresos.

Gráfico N° 1

Evolución del Resultado Fiscal
(En porcentaje del PIB)



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

El resultado fiscal global del 2011 presenta una disminución del 33% con relación al superávit registrado en el año 2010, que fuera de G. 1.174 mil millones, explicada por el mayor aumento del gasto total (20,6%) que el ingreso total (16,8%).

Por su parte, el resultado fiscal primario¹ se situó en un nivel de G. 1.071 mil millones, alrededor del 1% del PIB.

Cuadro N° 1

Administración Central - Resultado Fiscal 2011

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2010 (1)	% PIB	2011 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
Resultado Fiscal Primario	1.520	1,6%	1.071	1,0%	-449	-29,6
Resultado Global	1.174	1,2%	787	0,7%	-387	-33,0

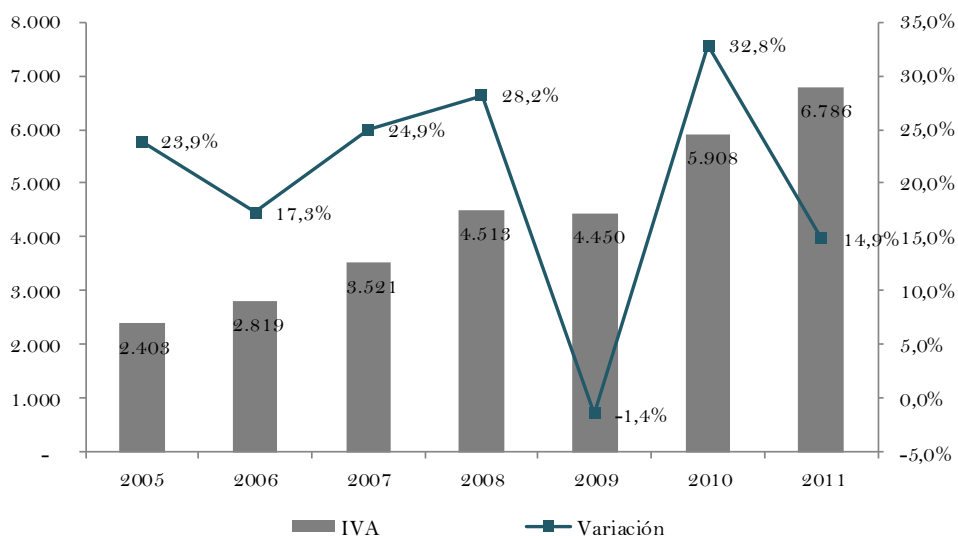
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

En materia de ingresos tributarios, la formalización de la economía ha sido una prioridad de la Administración. En ese sentido, las medidas aplicadas a partir de la vigencia de la Ley 2.421/04 han permitido, mediante la mayor transparencia de las operaciones, un incremento constante de la recaudación tributaria. En ese contexto, el ingreso generado por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), principal tributo de nuestro sistema impositivo, ha crecido desde el año 2005 en promedio un 20% al año, reflejando la creciente formalización.

Gráfico N° 2

Evolución del IVA

En miles de millones de guaraníes (eje izquierdo) y Variación anual (eje derecho)



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

También el crecimiento constante de la cantidad de contribuyentes registrados sigue demostrando que los agentes económicos han tomado mayor conciencia de las ventajas de transparentar sus operaciones tributarias. El número de contribuyentes llegó a finales de 2011 a 604.602, con un incremento del 8,4% con relación al número registrado a finales del 2010.

¹El resultado primario está definido como la suma del superávit o déficit global y los pagos de intereses contractuales. Considerando que los intereses provienen de operaciones de endeudamiento de períodos anteriores, el resultado primario es un indicador de la política fiscal del período vigente.

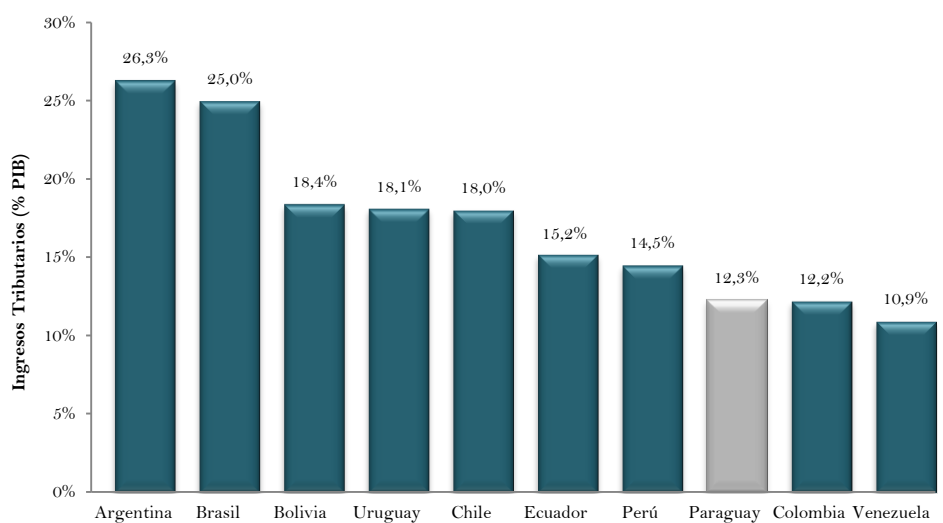
Cuadro N° 2**Evolución de la cantidad de contribuyentes
(Acumulada a diciembre de cada año)**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contribuyentes	329.442	384.480	429.881	471.518	513.998	557.944	604.602
Personas Físicas	297.796	346.305	387.520	424.555	462.026	500.899	542.335
Personas Jurídicas	31.646	38.175	42.361	46.963	51.972	57.045	62.267

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Del total de contribuyentes registrados a finales del 2011, el 89,7% (542.335) corresponde a personas físicas y el restante 10,3% (62.267) a personas jurídicas. Esta última categoría es la que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos cinco años, periodo en que ha venido aumentando a un ritmo medio de 10,3% anual.

Este aumento en la base de contribuyentes, señal de una mayor formalización de la economía, ha contribuido al crecimiento de los ingresos percibidos por el pago de tributos. Los ingresos tributarios alcanzaron en el 2011 la suma de G. 13.211 mil millones, equivalente a una presión tributaria del 12,3% del PIB. Considerando que en el año 2005 la presión tributaria se ubicaba en torno al 10,1%, se tiene que en los últimos años este índice creció aproximadamente 2,2 puntos porcentuales. Pero, como el promedio de América Latina se encuentra en alrededor del 18% del PIB, según cifras de la CEPAL, la carga tributaria del Paraguay sigue siendo una de las más bajas de la región.

Gráfico N° 3**Presión Tributaria en Latinoamérica****Porcentaje de los Ingresos Tributarios respecto al PIB**

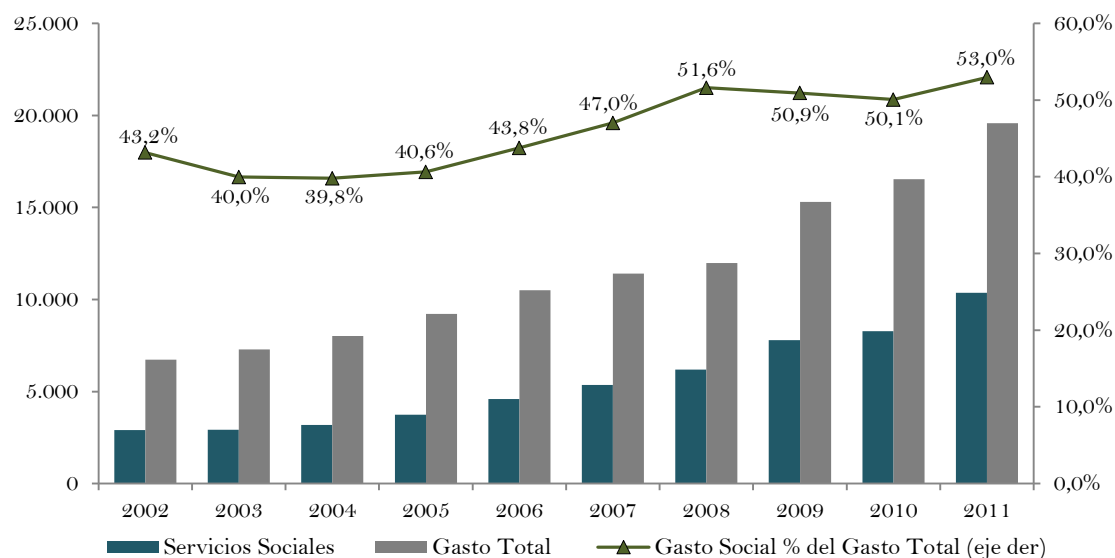
Fuentes: CepalStat (CEPAL) y Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

La política del gasto público en los últimos años ha priorizado los servicios sociales con el propósito de producir un impacto real en la reducción efectiva de la pobreza y la desigualdad. El gasto social es,

pues, uno de los componentes más importantes del gasto público. En los últimos años se ha observado un aumento sostenido del gasto social como porcentaje del gasto público total en la ejecución presupuestaria. En el 2005 el gasto social representaba alrededor del 40,6% del gasto público total y en el año 2011 esa participación se elevó al 53%.

En el periodo fiscal 2011, el gasto social registró una ejecución de G. 10.369 mil millones, equivalentes al 9,7% del PIB. Entre sus componentes más importantes se encuentran Educación y Cultura (40,6%), Salud (22,1%), Promoción y Acción Social (18,2%) y Seguridad Social (16,5%).

Gráfico N° 4
Administración Central - Gasto en Servicios Sociales
(En miles de millones de guaraníes)



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

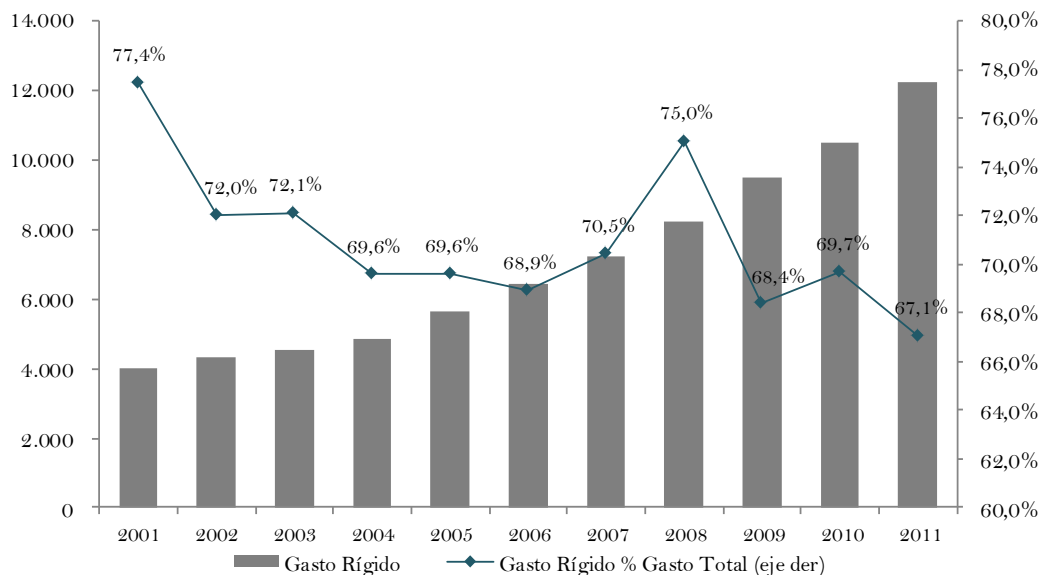
Los gastos rígid² siguen representando un alto porcentaje del gasto público total. Sin perder de vista que dentro de los gastos sociales hay un componente importante de gasto salarial en salud y educación. Sin embargo, en los últimos años se ha observado una leve reducción en la rigidez del gasto. En efecto, el gasto rígid² ha bajado desde 75% del gasto total en 2008 a una ratio del 67,1% en 2011.

²Gastos rígid² son aquellos de cumplimiento obligatorio porque están basados en leyes, contratos, etc. Entre las partidas que presentan más rigidez se encuentran los salarios (servicios personales), los fondos para las transferencias (jubilaciones y pensiones) y los servicios de la deuda (intereses contractuales).

Gráfico N° 5

Administración Central - Gastos Rígidos

(En miles de millones de guaraníes y porcentaje del gasto total)



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

1.2 Ingresos Fiscales

Los ingresos fiscales en el ejercicio 2011 ascendieron a G. 18.971 mil millones, lo que representa un incremento del 16,8% con relación a lo recaudado en el 2010. De este total recaudado, G. 13.210 mil millones correspondieron a los ingresos tributarios, con un incremento del 15,8% con respecto a lo percibido en el 2010. Este resultado permitió alcanzar una presión tributaria del 12,3%, superior en 0,3 puntos porcentuales ala del año 2010.

La situación macroeconómica favorable del 2011 se reflejó en la recaudación tributaria, especialmente en lo percibido en concepto de impuestos al consumo (IVA e ISC). La recaudación de impuestos a los ingresos, cuya liquidación se hace sobre el ejercicio cerrado el año anterior, se vio favorecida por la evolución extraordinaria de la economía en el año 2010.

El Impuesto Selectivo al Consumopresentó un aumento del 12,2% como resultado de la mayor importación de combustibles derivados del petróleo, sobre todo de las naftas, y de la suba de los precios de estos productos en el mercado internacional. Por su parte, la recaudación de impuestos al comercio exterior registró un incremento del 11,7%.

Cuadro N° 3
Ingresos Fiscales 2010-2011
 (En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2010 (1)	% PIB	2011 (2)	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
Ingresos Tributarios	11.406	12,0%	13.211	12,3%	1.805	15,8
Impuesto a la Renta	2.096	2,2%	2.611	2,4%	515	24,6
ISC	1.778	1,9%	1.995	1,9%	218	12,2
IVA	5.908	6,2%	6.786	6,3%	878	14,9
Comercio Exterior	1.526	1,6%	1.704	1,6%	178	11,7
Otros	99	0,1%	115	0,1%	17	16,7
Binacionales	1.952	2,1%	2.323	2,2%	371	19,0
Itaipú	1.435	1,5%	1.619	1,5%	185	12,9
Yacyretá	517	0,5%	704	0,7%	186	36,0
Otros Recursos	2.889	3,0%	3.337	3,2%	548	19,0
Ingresos Totales	16.247	17,1%	18.971	17,7%	2.721	16,8

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

La recaudación proveniente de los royalties de Itaipú y Yacyretá registró un incremento en el 2011, con un ingreso de G. 2.323 mil millones, superior en un 19,0% a lo percibido en el año 2010. Cabe destacar que a partir de noviembre del 2011 se empezaron a recibir los ingresos adicionales de Itaipú en concepto de compensación por cesión de energía³.

Finalmente en concepto de Otros Recursos, que incluyen las donaciones, las transferencias y los aportes al fondo de jubilaciones y pensiones, se percibieron G. 3.437 mil millones. .

1.3 Gasto Público

El gasto total de la Administración Central del año 2011 fue de G. 18.206 mil millones, equivalente al 17% del PIB, presentó un incremento del 20,6% con relación a la ejecución del 2010. Cabe resaltar el mayor dinamismo de los gastos de capital, que se incrementaron en 31,4%, frente a los gastos corrientes, que aumentaron solo 17,7%.

La ejecución de los gastos corrientes –que incluyen Servicios Personales, Bienes y Servicios, Transferencias e Intereses – se elevó en el 2011 un total de G. 13.973 mil millones. Los componentes que registraron mayor crecimiento fueron Bienes y Servicios y Transferencias Corrientes, con tasas de 29,0% y 20,6%, respectivamente.

Los gastos en Servicios Personales – correspondientes al pago de salarios –registraron un aumento del 15,8% con relación al 2010. Por otro lado, el gasto en Intereses Contractuales (servicio de la deuda) disminuyó en un 18%.

Cuadro N° 4
Administración Central - Gasto Público 2010-2011
 (En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2010 (1)	% PIB	2011 (2)	% PIB	Diferencia (2) – (1)	% Var. (2) / (1)
Gastos Corrientes	11.869	12,5%	13.973	13,1%	2.104	17,7
Gasto de Capital	3.222	3,4%	4.233	4,0%	1.011	31,4
Gasto Total	15.092	15,9%	18.206	17,0%	3.115	20,6

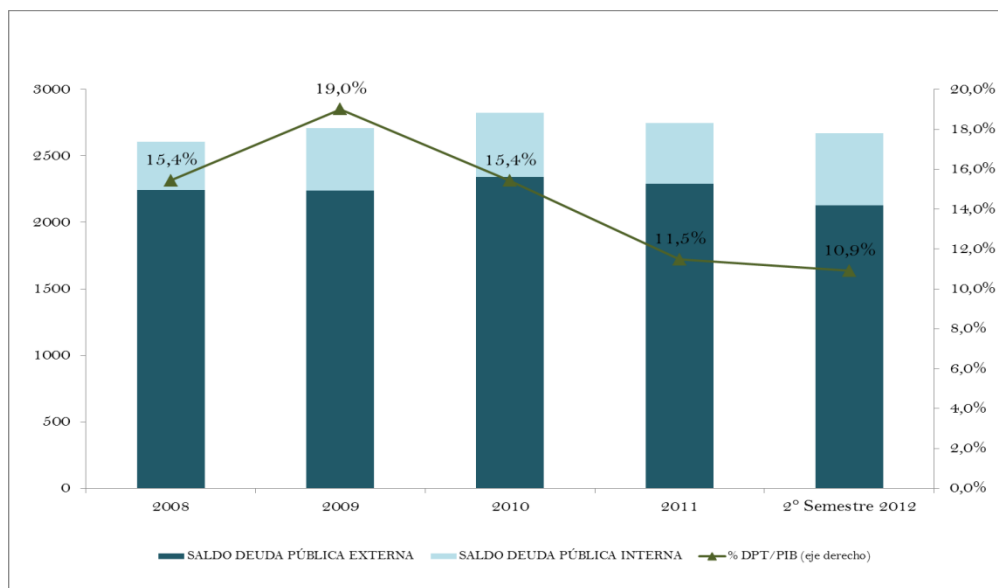
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

Por su parte, los gastos de capital registraron una ejecución de 4.233 mil millones, superior en 31,4% a la de 2010.

1.4 Situación de la Deuda del Sector Público

El saldo de la deuda pública asciende a US\$ 2.685,2 millones, lo que representa el 10,9% del Producto Interno Bruto al cierre del segundo semestre del ejercicio fiscal 2012. La evolución de estas variables es presentada en el Gráfico 6, a continuación.

Gráfico N° 6
Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa
 (En millones de US\$)



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

Con respecto a los flujos de la deuda pública, se puede mencionar, que los desembolsos captados por la Administración Central hasta el primer semestre de 2012 ascendieron a US\$ 110,6 millones; mientras que los pagos en concepto de amortizaciones, intereses y comisiones se elevaron a un total de US\$ 160,8 millones. En tanto que el saldo de la deuda de la Administración Descentralizada al cierre del primer semestre ascienden a US\$ 324,8 millones, donde la deuda externa consiste básicamente en operaciones contratadas con organismos financieros internacionales y la deuda interna se origina en la emisión de bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Otros flujos que se deben considerar comprenden el efecto de las variaciones del tipo de cambio en el saldo de la deuda pública. El Cuadro 5 incluye también una estimación del saldo al cierre del Ejercicio Fiscal 2012.

Cuadro N° 5
Deuda del Sector Público (Junio 2012)
(En millones de US\$)

ACREEDOR	Saldo al 31/12/2011	Desembolso	Servicio del Periodo			Otros Flujos *	Saldo al Primer Semestre 2012	Saldo al cierre 2012 **
			Amortizaciones	Intereses y Comisiones	Total			
Deuda de la Administración Central	2.332,4	110,6	133,5	27,3	160,8	-21,1	2.288,4	2.293,4
Deuda Externa								1803,4
MULTILATERALES	1.298,0	21,7	57,9	16,2	74,1	-1,8	1.260,0	1.224,3
BILATERALES	409,5	0,0	19,4	4,1	23,5	-5,9	384,2	372,7
BONOS EXTERNOS	232,3	0,0	12,9	1,7	14,6	0,0	219,4	206,5
Deuda Interna								490,0
PRÉSTAMOS DEL BCP	28,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,4	28,4
PRÉSTAMOS	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
BONOS INTERNOS	363,2	88,9	43,3	5,3	48,6	-13,3	395,4	460,6
Deuda de la Administración Descentralizada	416,9	2,4	13,3	4,8	18,1	-9,2	396,8	378,6
Deuda Externa								324,8
MULTILATERALES	201,6	0,0	8,6	1,4	10,0	-1,6	191,4	184,7
BILATERALES	149,7	2,4	3,6	0,8	4,4	-6,9	141,6	140,1
BONOS EXTERNOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda Interna								53,8
BONOS INTERNOS	65,6	0,0	1,1	2,6	3,7	-0,7	63,8	53,8
Deuda del Sector Público	2.749,3	113,0	146,8	32,1	178,9	-30,3	2.685,2	2.672,0

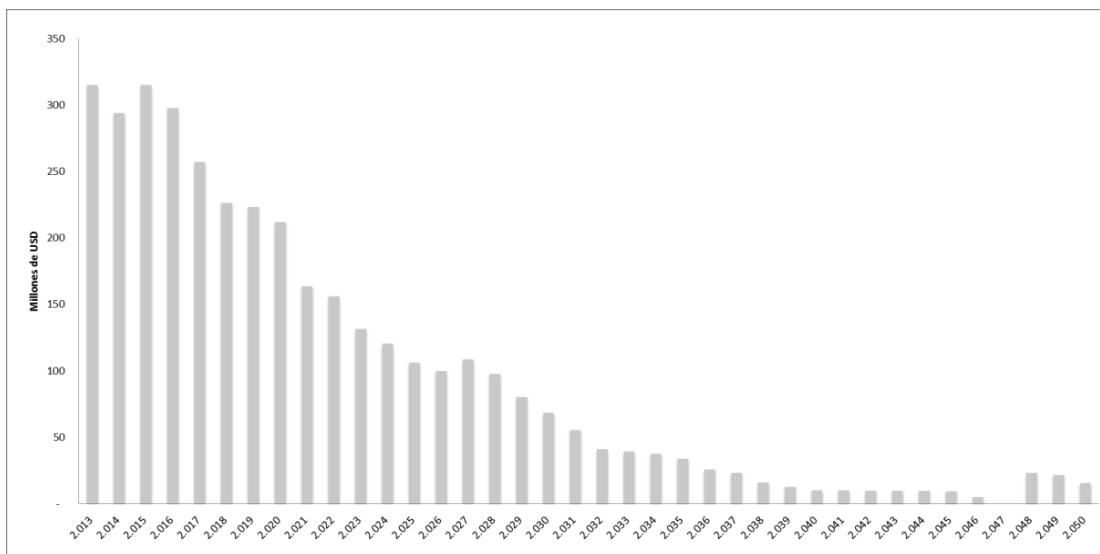
* Flujos generados por la variación de tipo de cambio. ** Saldos Estimado al cierre del ejercicio 2012.

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

1.4.2 Perfil de Amortización de la Deuda Pública Total.

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

Gráfico N° 7
Amortización de la Deuda Pública
(En millones de US\$)



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

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

1.4.3 Indicadores de la Deuda Pública

Indicadores de Solvencia

Los indicadores de solvencia muestran la capacidad de pago de un país para hacer frente sus deudas contraídas en relación a los recursos que cuenta. Seguidamente se presentan los datos para Paraguay, al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal 2012.

Total Deuda Pública/PIB: examina el nivel de la deuda pública en relación al tamaño del producto del país. Al cierre del primer semestre, considerando el PIB nominal a precios corrientes estimado para el ejercicio 2012, este indicador es de 11,2%, siendo el valor resultante inferior a los límites del 25% al 30%, establecidos por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Deuda Externa/Exportaciones: útil como un indicador de tendencia, fuertemente asociado a la capacidad de repago de la economía. Este indicador al primer semestre de 2012, considerando las exportaciones a diciembre 2011, es de 39,8%.

Deuda Externa/PIB: este indicador muestra qué porcentaje del Producto Interno Bruto representa la Deuda Externa. Considerando una tasa de crecimiento del PIB nominal a precio corriente para el 2012, este indicador fue de 9,2% a junio de 2012.

Deuda Doméstica/PIB: este indicador representa el nivel de la deuda interna como porcentaje del Producto Interno Bruto, que al cierre del segundo trimestre del 2012 fue de 1,8%.

Indicadores de Liquidez

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

Servicio de la Deuda/Exportaciones: indica la proporción de ingresos por exportaciones que es absorbida por el servicio de la deuda. Este indicador ronda los 3,2%, considerando las exportaciones al cierre del ejercicio fiscal 2011.

Servicio de la Deuda/Ingresos Tributarios: este indicador mide la capacidad del Gobierno para pagar el servicio de la deuda con fuentes internas. El indicador obtuvo el 11,9%, considerando los ingresos fiscales a junio de 2012, ubicándose por debajo del rango establecido por el FMI que es de 25% a 35%, mostrando que el Gobierno podría solventar el servicio de la deuda pública con ingresos genuinos.

Intereses de la Deuda /PIB: este indicador nos muestra qué tan onerosos son los intereses para el país, este indicador fue del 0,12%, es decir, los intereses representan el 0,12% del PIB estimado para el presente ejercicio fiscal, que puede considerarse muy por debajo del límite considerado por los organismos especializados.

Intereses de la Deuda /Ingresos Tributarios: este indicador mide el costo de los intereses en términos de la captación fiscal del país. El mismo ha alcanzado el nivel del 2,03% al cierre del primer semestre de 2012, inferior a los rangos críticos del 7% al 10% estimados por el FMI.

Reservas Netas Internacionales/Deuda Externa: esta relación muestra la liquidez del sector externo, el indicador fue de 218,1%, demostrando que las reservas netas internacionales cubren la deuda externa en su totalidad.

1.5. Ejecución Presupuestaria

El gasto presupuestario en el periodo 2007-2011 presenta una tendencia creciente a una tasa promedio aproximada del 17,52% anual, con una participación respecto al Producto Interno Bruto de alrededor del 19,0 %. En términos agregados se constata que desde el año 2007 la ejecución presupuestaria aumentó en G. 14,5 billones, lo que implica una variación relativa del 67,9%.

Cuadro N° 6

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

Gobierno General	2007	2008	2009	2010	2011
Administración Central ^a	11.411	11.987	15.294	16.511	19.579
Entidades Descentralizadas	9.962	12.002	13.814	14.030	16.314
Total	21.372	23.989	29.108	30.541	35.893

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

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

En este contexto, la Administración Central, que representa aproximadamente el 51% del gasto público anual, al cierre del año 2011 ha ejecutado G. 19,5 billones que suponen un aumento de G. 3 billones. Por otra parte, las Entidades Descentralizadas, que ejecutan el 49% del gasto presupuestario anual, presentan una ejecución de G.16, 0 billones, con un aumento del 16,2%.

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento de 18,5% en el ejercicio 2011, en el que hubo un crecimiento importante de la inversión física (obras de infraestructura y equipamiento) y del gasto en bienes de consumo e insumos (que incluye materiales hospitalarios y útiles escolares, entre otros), en el orden de 10% y de 31%, respectivamente.

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

Cuadro N° 7
Administración Central - Ejecución por Grupo de Gasto
(En miles de millones de guaraníes)

Grupo de Gasto	2010	2011	Variación	%
Servicios Personales	7.063	8.187	1.124	15,91
Servicios no Personales	650	826	175	26,93
Bienes de Consumo e Insumos	839	1.100	262	31,18
Bienes de Cambio	33	45	12	37,23
Inversión Física	1.639	1.813	174	10,63
Inversión Financiera	100	297	197	196,23
Servicio de la Deuda Pública	1.735	1.629	-105	-6,06
Transferencias	2.870	3.777	907	31,59
Otros Gastos	99	119	20	20,32
Administración Central s/ Transf. Consol.	15.028	17.794	2.766	18,40
Transferencias Consolidables	1.600	1.785	185	11,54
Total Administración Central	16.628	19.579	2.950	17,74

Observación: Los datos excluyen las Transferencias Consolidables

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

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

Al comparar el gasto por poderes del Estado se constata que el Poder Legislativo cuenta con una tasa de crecimiento del 19,94%, el Poder Ejecutivo de 6,64% y el Poder Judicial de 24,20%. Luego, los mayores incrementos se dieron en los poderes Legislativo y Judicial.

Las entidades del Poder Legislativo que cuentan con mayor incremento son el Congreso Nacional (26,13%) y la Cámara de Senadores (20,94%). denle el Poder Judiciallos mayores incrementos fueron registrados por la Justicia Electoral (60,28%), el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (23,28%) y el Consejo de la Magistratura (18,57%).

Cuadro N° 8
Administración Central - Ejecución por Entidad
 (En miles de millones de guaraníes)

Nombre de la Entidad	2010	2011	Variación	%
Poder Legislativo	218	364	146	66,68
Congreso Nacional	51	129	78	153,46
Cámara de Senadores	61	86	25	40,62
Cámara de Diputados	106	149	43	40,10
Poder Ejecutivo	14.998	17.565	2.567	17,11
Presidencia de la República	667	688	21	3,11
Vicepresidencia	7	8	1	14,53
Ministerio del Interior	1.168	1.294	126	10,79
Ministerio de Relaciones Exteriores	249	280	31	12,55
Ministerio de Defensa Nacional	730	926	196	26,82
Ministerio del Hacienda	4.765	5.654	889	18,66
Ministerio de Educación y Cultura	3.498	4.125	627	17,92
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	1.842	2.278	436	23,70
Ministerio de Justicia y Trabajo	222	280	59	26,42
Ministerio de Agricultura y Ganadería	570	703	133	23,28
Ministerio de Industria y Comercio	61	89	28	46,31
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	1.220	1.240	20	1,64
Poder Judicial	1.236	1.581	345	27,89
Corte Suprema de Justicia	530	699	169	31,94
Justicia Electoral	422	539	118	27,90
Ministerio Público	267	315	49	18,34
Consejo de la Magistratura	10	12	3	27,05
Jurado de Enjuiciamiento	9	15	6	75,34
Contraloría General de la República	51	60	9	16,94
Contraloría General de la República	51	60	9	16,94
Defensoría del Pueblo	7	9	2	26,66
Defensoría del Pueblo	7	9	2	26,66
Total Administración Central	16.511	19.579	3.068	18,58

Incluye Transferencias Consolidadas de la Administración Central a las Entidades Descentralizadas.

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

Cuadro N° 9
Ejecución Presupuestaria por Zona Geográfica
 (En miles de millones de guaraníes)

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

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

1.6 Situación de la Caja Fiscal del Estado

En el año 2011 la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones presentó un balance global deficitario, situación que se viene manteniendo desde años atrás, que alcanzó G. 347 mil millones. Sin embargo, este resultado negativo fue inferior en 4,1% al déficit global anotado en el año 2010. Cabe resaltar la tendencia a la baja de este resultado en los últimos años, pasando de 0,7% del PIB en 2007 a 0,3% en 2011.

Cuadro N° 10

Balance de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones 2007-2011

(En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias a Jubilaciones y Pensiones. (2)	Déficit (1) – (2)	% PIB
2007	752	1.264	-512	-0,7%
2008	907	1.370	-463	-0,6%
2009	1.019	1.475	-456	-0,6%
2010	1.141	1.503	-362	-0,4%
2011	1.326	1.673	-347	-0,3%

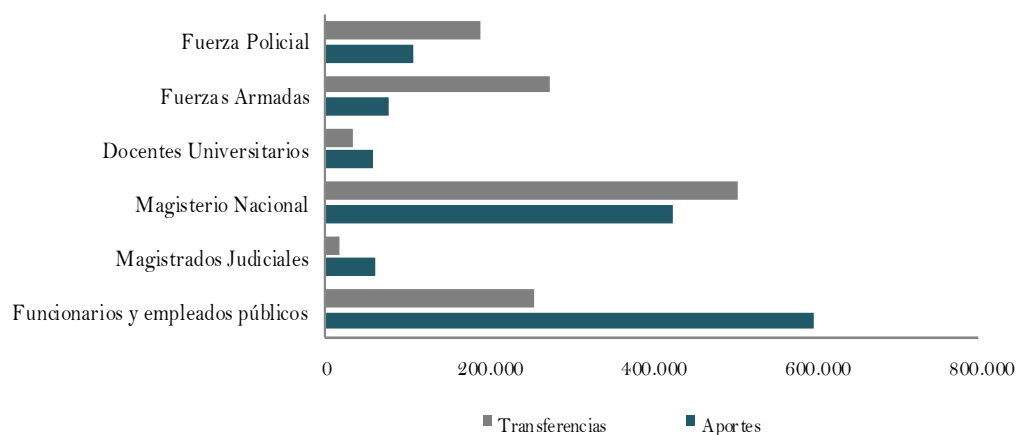
Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

En lo que respecta al análisis individual de las diferentes cajas que hacen al resultado global, puede apreciarse que las del Magisterio Nacional, de las Fuerzas Armadas y de la Fuerza Policial son las más deficitarias, situación que arrastran desde hace varios años con una participación promedio en el déficit global del 15,1%, 43,5% y 17,0% respectivamente en los últimos cinco años. La caja de las Fuerzas Armadas se constituye en la más deficitaria de todas y continúa acrecentando este resultado que en el año 2011 representó el 56,9% del total deficitario, superior al 49,3% registrado en el 2010. Luego siguen la caja de la Fuerza Policial (24,3%) y la del Magisterio Nacional (22,6%).

La Ley N° 4.252/2010, modificatoria de la Ley N° 2.345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal” separó contablemente en tres programas los ingresos y gastos del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público: a) Programas Contributivos Civiles (Administración Pública, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios, Magistrados Judiciales, Empleados Gráficos del Estado); b) Programas Contributivos No Civiles (Fuerzas Armadas, Policía Nacional); y, c) Programas No Contributivos (Veteranos y herederos de la Guerra del Chaco, pensiones gratificables).

Esta ley establece que al interior de los Programas Contributivos Civiles, los excedentes generados por sectores superavitarios podrán ser utilizados para financiar los déficits de los sectores deficitarios, no pudiendo desviarse recurso alguno desde los programas civiles a los no civiles. En tal sentido, el déficit del sector del Magisterio Nacional es cubierto con los superávits generados en los demás sectores de los programas civiles, lo cual contribuye a disminuir los requerimientos de Recursos del Tesoro por parte de los sectores pasivos.

Gráfico N° 8
Transferencias y Aportes de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones
(En miles de millones de guaraníes)



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

Las cajas restantes (Funcionarios y Empleados del Sector Público, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios) presentan resultados superavitarios siendo la de Funcionarios y Empleados del Sector Público la que arroja mayor superávit, alcanzando G. 343 mil millones en el año 2011. Este sector contribuye con aproximadamente el 45% del total de ingresos de la caja global.

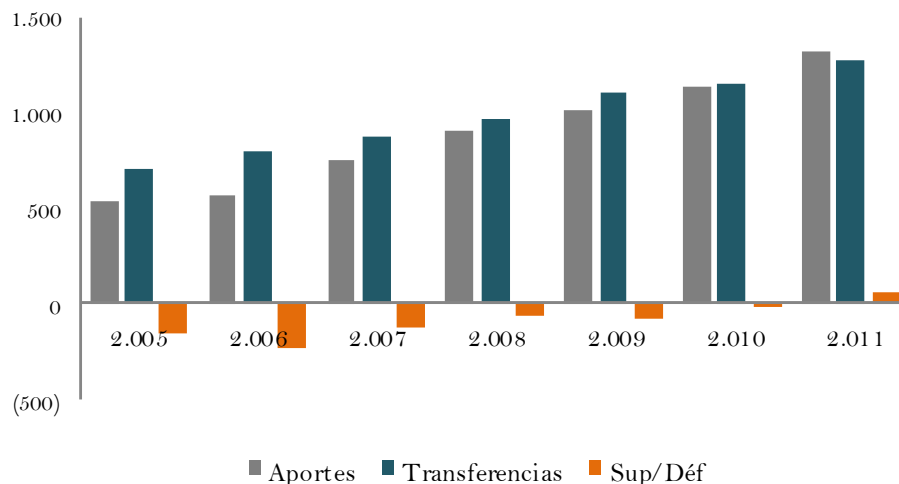
En el Sector Contributivo los desembolsos alcanzaron G. 1.273 mil millones contra ingresos de G. 1.326 mil millones, lo que permitió un superávit de G. 52 mil millones en el año 2011, cambiando la tendencia deficitaria presentada por este sector durante el período 2001-2010. Como la Ley 4.252/2010 sólo permite el financiamiento entre los sectores civiles, los déficits de los sectores de Fuerzas Armadas y Policiales son cubiertos con los recursos del Tesoro.

La mencionada ley establece en el caso de los Programas Contributivos que, si resultare un saldo positivo después de aplicar los excedentes a los sectores deficitarios, esos recursos deberán ser depositados en el Banco Central del Paraguay (BCP) e invertidos en las siguientes condiciones: i) un porcentaje calculado por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones en depósitos a la vista y ii) la diferencia en iguales términos que la reservas monetarias internacionales.

Gráfico N° 9

Sector Contributivo

Transferencias y Aportes de la Caja Fiscal De Jubilaciones y Pensiones
(En miles de millones de guaraníes)



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

Por otro lado, el Sector No Contributivo, compuesto principalmente por beneficiarios de pensiones otorgadas por el Estado (Veteranos de la Guerra del Chaco y sus herederos, pensión de adultos mayores y pensiones graciales), influye significativamente en el resultado global de la caja fiscal, ya que sólo representan desembolsos sin ningún aporte en contrapartida. En el año 2011 se registró un incremento del 15% de los desembolsos en este concepto con respecto al año anterior, alcanzando G. 399 mil millones, que representan el 24% del total desembolsado en concepto de transferencias a jubilados y pensionados. Esta participación es del 26% en promedio en los últimos cinco años.

El financiamiento de estos regímenes se realiza con la respectiva partida incluida anualmente en el Presupuesto General de la Nación. En el año 2011 se requirieron desembolsos mensuales de aproximadamente G. 33 mil millones, en promedio. El continuo control y la depuración de los registros de beneficiarios ayudan a disminuir la presión que estos desembolsos ejercen sobre las finanzas del Estado.



II-

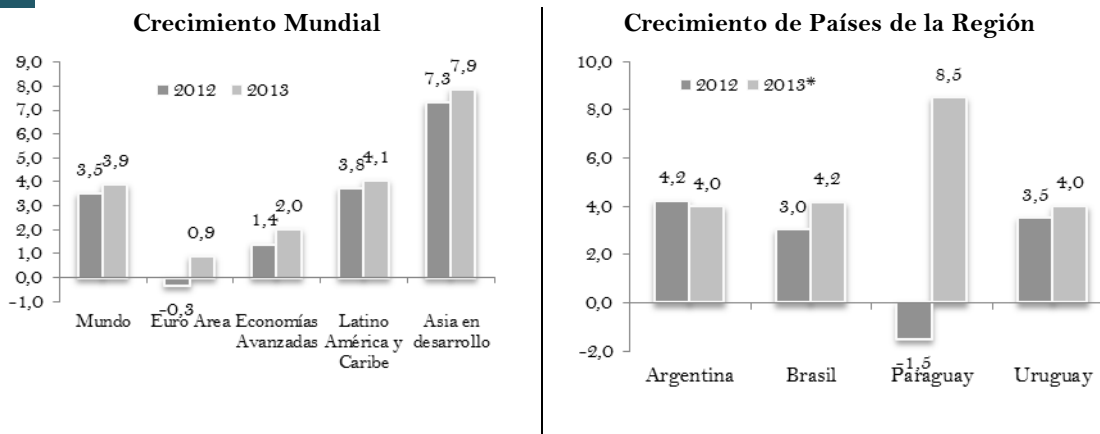
La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2013

2.1 Coyuntura Económica del año 2012 y Perspectivas para el año 2013

En el contexto internacional persiste el menor dinamismo de la economía global. Las previsiones apuntan a un crecimiento mundial en torno al 3,5% en el 2012 y de 3,9% en el 2013⁴. Después de un primer trimestre mejor de lo esperado, la actividad económica se debilitó en los últimos meses, con Europa entrando en recesión y el crecimiento de EE.UU., China y Asia emergente perdiendo fuerza.

Las últimas estimaciones de la Comisión Europea prevén que la Eurozona se contraiga 0,3% en 2012; donde la economía real está siendo fuertemente golpeada por la crisis generando un aumento de la tasa de desempleo en la región. En Estados Unidos aún persiste la incertidumbre por los riesgos derivados de la crisis en la Eurozona, por lo que continuará en una senda de frágil recuperación con un crecimiento real estimado del 2% en 2012.

Gráfico N° 10
Perspectivas de Crecimiento Económico
 (En porcentajes)



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

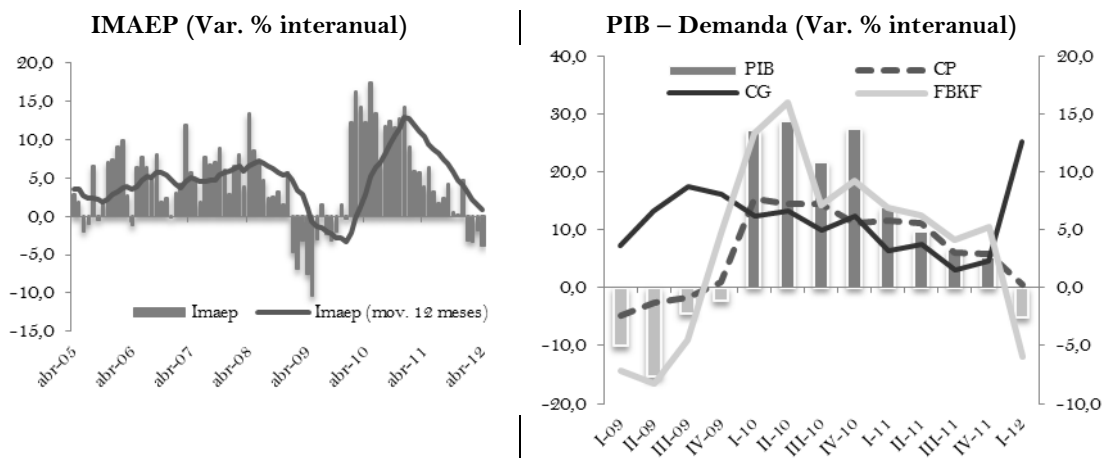
⁴Estimaciones del FMI. "Perspectivas de la economía mundial" Julio-2012.

En ésta coyuntura se espera un crecimiento más moderado de los países emergentes y en desarrollo, debido a una desaceleración de las exportaciones y a la volatilidad de los flujos de capitales; aunque estas economías seguirán liderando el crecimiento a nivel mundial. Las previsiones señalan que América Latina continuará creciendo en 2012, a una tasa de 3,8% impulsada por la demanda interna y los altos precios de las materias primas, pero menor a la de 4,5% registrada en 2011.

En los países de la región se espera una convergencia hacia un crecimiento más moderado y sostenible en los próximos años. En la economía brasileña el crecimiento y la inflación han tendido a la baja, razón por la cual el Banco Central de Brasil ha mantenido recientemente una política monetaria más flexible con una tasa SELIC⁵ en niveles históricamente bajos. En Argentina y Uruguay hubo mayores presiones inflacionarias. Además se espera una marcada desaceleración de la economía argentina basada en la reducción de la confianza del consumidor, las restricciones a las importaciones y el control de capitales.

La economía paraguaya registró en el año 2011 un crecimiento real de 4,4%, volviendo a los niveles de tendencia de largo plazo, luego del extraordinario crecimiento del 13,1% alcanzado en el 2010.⁶ En éste contexto se destaca el crecimiento con estabilidad de las principales variables macroeconómicas en los últimos años, que se mantuvo durante el 2011 con una inflación del 4,9% y un superávit fiscal de 0,7% del PIB.

Gráfico N° 11
Evolución del IMAEP y el PIB trimestral
(En porcentajes)



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

La coyuntura actual en la que se encuentra la economía paraguaya es menos alentadora, pues la sequía que afectó al sector agrícola y el cierre de los principales mercados de exportación de la carne por el brote de fiebre aftosa impactaron negativamente en las perspectivas de crecimiento para este año.

En el primer trimestre del 2012, el PIB real se contrajo 2,6% en términos interanuales y la actividad económica continuó desacelerándose tanto en componentes de la demanda como de la oferta. En el

⁵Tasa de política monetaria del Banco Central de Brasil.

⁶ Los datos de crecimiento corresponden al PIB que incorpora las Binacionales.

mes de junio el Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP) registró un crecimiento interanual de -0,5% y una variación acumulada de -2,4%, confirmando las perspectivas de contracción de la economía

La demanda interna se desaceleró en la segunda mitad del 2011 y en el primer trimestre de 2012 registró un incremento interanual de solo 0,1%, donde el consumo del Gobierno fue el principal apoyo con un crecimiento del 25,1%, mientras que la formación bruta de capital se redujo en 12,6%.

En éste escenario se estima una contracción de la economía del 1,5% en 2012. De mantenerse la coyuntura observada durante el primer trimestre del año, los riesgos a la baja en las proyecciones podrían aumentar. Pero para el 2013 se espera una sólida recuperación, con un crecimiento económico en torno al 8,5%, sobre la base a una excelente campaña agrícola y la recuperación de los principales mercados de exportación.

Cuadro N° 11
Variables Macroeconómicas

Variables Macroeconómicas	2011 ^a	2012 ^b	2013 ^b
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	4,4	-1,5	8,5
Producto Interno Bruto Nominal	12,8	3,6	14,9
Deflactor del PIB	8,1	5,1	6,4
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,9	5,6	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	22,4	-8,3	27,5
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	-11,5	7,3	-1,6
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	107.064	110.915	127.422
PIB Nominal (millones de US\$)	25.594	24.631	28.770
Deflactor del PIB	4,5	4,7	5,0
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	11.502	10.543	13.445
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4.196	4.503	4.429

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

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

La inflación acumulada al mes de junio de 2012 fue del 2,8% mientras que la interanual se ubicó en 3,9%. La evolución de los precios es estable y el crecimiento de la demanda interna se ha desacelerado. Considerando que la brecha del PIB se ha cerrado, se estima que la inflación cerrará fin de año en 5,6%, dentro del rango meta del Banco Central del Paraguay (BCP); mientras que para el 2013 la proyección de inflación se mantiene en 5%.

En cuanto a la evolución del tipo de cambio, el dólar se ha apreciado a nivel global. Al mes de junio de 2012 se observa una depreciación nominal de la moneda nacional de 13% frente al dólar norteamericano, con respecto al mismo mes del año anterior. El menor influjo de divisas al país

debido a la caída de las exportaciones, además del deterioro de los términos del intercambio correlación a los niveles alcanzados el año anterior explican la depreciación de la moneda.

En éste contexto el tipo de cambio promedio en el 2012 se ubicaría en G. 4.503 por dólar, que implica una depreciación de 7,3%, y para el 2013 se proyecta un tipo de cambio promedio de G. 4.429 por dólar, que representa una apreciación marginal de 1,6% con respecto ala estimación para 2012.

En el comercio exterior, las exportaciones de bienes acumuladas al mes de junio se contrajeron 7,9% comparadas con el mismo periodo del año anterior. La menor demanda externa y los inconvenientes en el sector agropecuario (sequía y aftosa) fundamentan la caída de las exportaciones durante el primer semestre de 2012.

La contracción de la actividad económica también ha afectado la demanda por importaciones de bienes, la que se contrajo 7,6% al primer semestre de 2012. Para el cierre del año se proyecta una reducción de las importaciones de bienes de 8,3% y un fuerte crecimiento de 27,5% en 2013, consistente con el crecimiento estimado de la economía.

Ante el entorno internacional incierto y la contracción de la economía durante el 2012 se ha combinado una política de estímulo fiscal prudente con una política monetaria más flexible. Si bien se espera un sólido crecimiento de la economía nacional en 2013, es recomendable mantener la estabilidad macroeconómica que otorgue un margen de acción a la política fiscal y monetaria ante los shocks externos.

2.2 La Situación Fiscal en el Año 2012 (proyección de cierre)

Las proyecciones de cierre de las cuentas de la Administración Central para el año 2012 se basan en siguientes criterios:

- a) Los datos de la ejecución presupuestaria al primer semestre.
- b) Las expectativas sobre el comportamiento de variables macroeconómicas clave y su efecto sobre los agregados fiscales.
- c) Los compromisos de gastos obrantes en el presupuesto y en el plan financiero para el segundo semestre de 2012.
- d) Se incorporan los ingresos adicionales de Itaipú correspondientes a este ejercicio.

Si bien al cierre del primer semestre de 2012 los ingresos fueron mayores que los gastos, el dato relevante para estimar el resultado fiscal para el cierre del ejercicio es la marcada desaceleración de las recaudaciones tributarias. Mientras que el año pasado se había cerrado el primer semestre con un incremento del 17,5% de la recaudación tributaria, en los seis primeros meses de 2012 la tasa de crecimiento de dichos recursos fue de tan sólo 4,3%.

Este comportamiento de los ingresos tributarios – principal fuente de financiamiento presupuestario – está acorde con las proyecciones macroeconómicas disponibles, que estiman una retracción del producto real del orden del 1,5% en el año 2012. El desempeño de las variables macroeconómicas en los primeros meses de este año tienden a confirmar estas proyecciones, ya que la actividad económica y la recaudación tributaria continuaron desacelerándose y se ha observado una considerable contracción de la importación de bienes.

Al mismo tiempo, en los seis primeros meses de 2012 el gasto total ha crecido en 28,9 %, una tasa muy superior al 12,3% correspondiente al crecimiento de los ingresos totales.

Dada esta coyuntura, se vienen implementando medidas para incrementar la eficiencia administrativa, de tal manera a que la recaudación tributaria mejore y cierre el ejercicio 2012 con un crecimiento del 8,1% con respecto al año precedente. En este marco se prevé que los impuestos más importantes tengan el siguiente comportamiento:

Cuadro N° 12**Recaudación Tributaria – Proyección Cierre Año 2012 Vs Cierre 2011**

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	2011	Estimado 2012	% Var.
Ingresos Tributarios	13.211	14.275	8,1
Impuesto a la Renta	2.611	2.924	12,0
IVA	6.786	7.487	10,3
Comercio Exterior	1.704	1.676	-1,6
Otros	2.111	2.188	3,7

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

El crecimiento estimado del 8,1% de los ingresos tributarios haría que los mismos se ubiquen como porcentaje del PIB en un nivel del 12,9%; presión tributaria que es una de las más bajas de la región. Esta presión tributaria del 12,9% estimada para el 2012 será superior a la presión del 12,3% verificada en 2011, pero atribuible únicamente al menor crecimiento esperado del PIB.

En lo que respecta al total de ingresos estimados para el ejercicio fiscal 2012, y como puede observarse en el siguiente cuadro, se proyecta un crecimiento del 6,6% interanual, que incluye el ya mencionado incremento de la recaudación tributaria.

Cuadro N° 13**Administración Central - Estimación de Ingresos Totales Cierre Fiscal 2012**

(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución	Estimación	PGN	% Variación
	2011	2012	2013	2012/2011
Ingresos tributarios	13.211	14.275	16.501	8,1
Royalties	2.323	2.693	1.699	15,9
Otros recursos	3.467	4.165	6.462	20,1
Ingresos Total	19.001	21.133	24.661	11,2

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

Dentro de los ingresos totales, los ingresos por royalties y compensaciones son un rubro considerable. En el año 2011 los ingresos provenientes de las entidades binacionales significaron un 12,2% de los ingresos totales y un 2,2% en términos del PIB. Para el año 2012 se estima un incremento del 15,9% de estos recursos y que representarán el 2,4% del PIB.

Para estimar los gastos al cierre del ejercicio fiscal 2012 se parte del comportamiento observado en los seis primeros meses del año, al cabo de los cuales se registró un superávit de G. 489,5 mil

millones. En dicho período, el gasto total se incrementó en 28,9%, donde los gastos corrientes crecieron un 26,8% y los gastos de capital aumentaron un 41,4%.

En estas condiciones, y teniendo en cuentas las obligaciones de pago pendientes para el segundo semestre del año, se proyecta que el gasto total de 2012 aumente un 32,8% con respecto al ejercicio fiscal precedente. Los gastos corrientes y de capital presentarían crecimientos del 35,1% y 25,2%, respectivamente.

Cuadro N° 14

Administración Central - Gasto Público Año 2011- 2012

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2011	Estimado 2012	% Var.
Gasto Total	18.214	24.191	32,8
Gastos Corrientes	13.973	18.880	35,1
Servicios Personales	8.047	10.758	33,7
Gastos de Capital	4.241	5.311	25,2
Inversión Física	2.434	3.353	37,8

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

En este marco de desaceleración del ritmo de crecimiento de los ingresos y de fuerte incremento del gasto, se prevé que el ejercicio fiscal 2012 cierre con un saldo deficitario del 2,8% del PIB. Este resultado significará un cambio en la tendencia de resultados superavitarios que venían registrándose en la Administración Central en los últimos años.

Cuadro N° 15

Administración Central - Evolución de Resultado Fiscal Global como % del PIB

Periodo 2005- 2012

Conceptos	% PIB							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultado Fiscal Global	0,8	0,5	1,0	2,3	0,1	1,2	0,7	-2,8

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

Por otro lado, el resultado fiscal primario esperado para el ejercicio 2012 (indicador que excluye los intereses de la deuda pública) también sería deficitario, representando el 2,5% del PIB.

En el siguiente gráfico se puede observar en términos nominales el resultado fiscal global registrado desde el año 2005 hasta el 2011 y la proyección de cierre del 2012.

Gráfico N° 12
Administración Central - Resultado Fiscal Global
 (En miles de millones de guaraníes)



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

Dado este resultado fiscal deficitario y los requerimientos para la cobertura de las amortizaciones de las deudas externas e internas, que superan a los desembolsos previstos, la brecha financiera sería G.3.989mil millones, un 3,6% del PIB, como se observa en el siguiente cuadro:

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

Conceptos	Ejecución	Estimación
	2011	2012
Resultado Fiscal	787	-3.059
Financiamiento Externo Neto	-248	-89
Financiamiento Interno Neto	-131	-841
Brecha Financiera *	408	-3.989

% PIB		
Resultado Fiscal	0,7	-2,8
Financiamiento Externo Neto	-0,2	-0,1
Financiamiento Interno Neto	-0,1	-0,8
Brecha Financiera	0,4	-3,6

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

* La brecha financiera surge de sumar al déficit/superávit fiscal los desembolsos y de restar las amortizaciones.

Para el financiamiento de la brecha financiera se cuenta con préstamos programáticos por US\$ 275 millones de organismos multilaterales de crédito (BM, BID, CAF). Asimismo, se recurrirá a nuevas emisiones de Bonos del Tesoro y a la utilización de depósitos de libre disponibilidad provenientes de superávits de ejercicios anteriores pertenecientes a la Administración Central.

2.3 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2013

2.3.1 Estimación de Ingresos

Para la proyección de los ingresos fiscales del PGN 2013, especialmente en lo que se refiere a la proyección de ingresos tributarios, se estableció la base imponible para cada tipo de impuesto. La base imponible se obtiene aplicando las disposiciones de la ley tributaria sobre la materia gravada. Es decir, se tiene en consideración lo que la legislación establece con respecto a la naturaleza del impuesto, el hecho generador, los contribuyentes, las deducciones, las exoneraciones y las tasas. La materia gravada es el valor monetario de los conceptos económicos gravados por la legislación tributaria como, por ejemplo, las ventas minoristas, el consumo, las importaciones, los ingresos y bienes de las personas y las utilidades societarias.

De esta forma, las proyecciones de recaudación parten de las estimaciones macroeconómicas para el año 2013: nivel y variación, a precios corrientes y reales del Producto Interno Bruto, el consumo, las importaciones, el tipo de cambio nominal, el comercio exterior en moneda extranjera y los índices de precios al consumidor y al por mayor.

En este marco, se estima que los ingresos totales a ser recaudados durante la vigencia del PGN 2013 serán de G. 24.661 miles de millones, equivalentes a un 19,4% del PIB. Ese monto representa un incremento del 16,7% con respecto a la estimación de cierre del año 2012 y en términos del PIB un incremento de 0,3 puntos porcentuales con respecto al año precedente.

A los efectos de dar una visión amplia y detallada de la estimación de ingresos para el PGN 2013, corresponde aclarar que no se incorporan los ingresos adicionales de Itaipú, que se prevén serán destinados al Fonacide.

Cuadro N° 17
Administración Central - Estimación de Ingresos PGN 2013
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Ejecución	Estimación	PGN	% Variación	
	2011	2012	2013	2012/2011	2013/2012
Ingresos tributarios	13.211	14.275	16.501	8,1	15,6
Royalties	2.323	2.693	1.699	15,9	-36,9
Otros recursos	3.467	4.165	6.462	20,1	55,1
Ingresos Total	19.001	21.133	24.661	11,2	16,7
% PIB					
Ingresos tributarios	12,3	12,9	12,9		
Binacionales	2,2	2,4	1,3		
Otros recursos	3,2	3,8	5,1		

Ingresos Total	17,7	19,1	19,4
-----------------------	-------------	-------------	-------------

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

2.3.2 Asignación de Gastos

La asignación de gastos responde a los objetivos de la política económica del Gobierno pero, como en toda unidad económica, se encuentra supeditado a los límites impuestos por la restricción presupuestaria.

El objetivo del Gobierno en ese plano es mantener controlado el ritmo de crecimiento de los gastos corrientes, dar un impulso considerable a la inversión en capital físico y mantener la cobertura de los gastos sociales. Los gastos de capital incluidos para el PGN 2013 han sido evaluados desde el punto de vista de su productividad y generación de recursos futuros para el pago de amortizaciones e intereses, dado que parte del financiamiento de los mismos generan incrementos de pasivos o reducción de activos financieros.

En el PGN 2013 se prevé para la Administración Central G. 27.616 mil millones, en concepto de gasto total, lo que representa un crecimiento del 14,2% en comparación con la estimación de cierre de 2012. Dentro de este total, los gastos de capital ascienden a G. 7.773 mil millones, lo que implica un crecimiento del 46,4% con respecto a la estimación de cierre de 2012.

Se prevé, asimismo, que los gastos corrientes aumenten solo 5,1% en 2013 con respecto a la estimación de cierre de 2012, alcanzando la suma de G. 19.842 mil millones. Dentro de este grupo se destaca el crecimiento del 5,1% del gasto en bienes y servicios, mientras que los gastos en servicios personales aumentan apenas 1,1%. La suma de ambas partidas de gasto representarían el 67,0% del total de gastos corrientes, participación similar a la proyectada para el cierre del ejercicio fiscal 2012.

Cuadro N° 18
Administración Central - Gastos Corrientes y de Capital
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Proyección de	PGN	% PIB		% Var.
	Cierre 2012	2013	2012/PIB	2013/PIB	2013/2012
Gastos Corrientes	18.880	19.842	17,0	15,6	5,1
Gastos de Capital	5.311	7.773	4,8	6,1	46,4
Gasto Total	24.191	27.616	21,8	21,7	14,2

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

2.3.3 Resultado Fiscal Primario y Global

Las cifras del PGN 2013, presentan un déficit primario de G. 2.614 mil millones, que representa el 2,1% del PIB. El resultado fiscal global sería de G. 2.954 mil millones, equivalente al 2,3% del PIB.

Cuadro N° 19
Administración Central - Resultado Fiscal Primario y Global
(En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	PGN 2013	% PIB
Ingreso Total	24.661	19,4

Gasto Total	27.616	21,7
Resultado Fiscal Primario	-2.614	-2,1
Resultado Fiscal Global	-2.954	-2,3

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).

Obs: Para el cálculo del Resultado Fiscal, el Gasto Total incluye las transferencias a las EE.DD. y excluye el pago de la amortización de la deuda.

2.3.4 Financiamiento del Resultado Fiscal

Para el financiamiento del déficit proyectado en el PGN 2013, se tiene previsto el desembolso de créditos externos por US\$ 681 millones y la colocación de bonos del tesoro por un valor de US\$ 260 millones, con lo cual se cierra la brecha financiera.

Cuadro N° 20

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

Conceptos	PGN	%
	2013	PIB
Resultado Fiscal	-2.954	-2,3
Financiamiento Externo Neto	2.115	1,7
Financiamiento Interno Neto	839	0,7
Brecha Financiera *	0	0,0

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

*La brecha financiera surge de sumar al déficit/superávit fiscal los desembolsos y de restar las amortizaciones.

2.3.5 Emisión de Bonos Soberanos en el mercado internacional

El proyecto de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2013 incorpora la primera emisión de Bonos Soberanos para su colocación en el mercado financiero internacional hasta el equivalente de US\$ 500 millones. Esto permitirá ubicar al Paraguay en el ámbito financiero mundial, del que hoy se encuentra ausente, favoreciendo la imagen del país, posibilitando que inversionistas extranjeros consideren al país como una alternativa de inversión.

El Paraguay, en términos macroeconómicos y fiscales, se encuentra en mejores condiciones con relación a la mayoría de los países sudamericanos, con una marcada estabilidad de precios, con un superávit fiscal en los últimos ocho años, con una ratio de deuda PIB de apenas 10,7%, siendo considerado un excelente pagador de sus compromisos financieros y con niveles de reserva internacional que rondan los US\$ 5.000 millones.

Estas condiciones favorecerán el interés de los inversores internacionales en la deuda soberana de nuestro país y, a su vez, servirá como atractivo adicional para que empresas extranjeras estén interesadas en radicar capitales a través de inversiones directas en nuestro territorio.

La coyuntura internacional es favorable para la emisión de estos bonos, ya que la situación planteada en la zona euro y en los Estados Unidos de América han generado la reducción de los niveles en las tasas de interés, lo que permitiría una colocación en condiciones financieras ventajosas para nuestro país.

Los recursos generados con estas colocaciones serán destinados a proyectos de inversión con alto impacto económico, como ser:

- Construcción del paso a desnivel en el tramo de las avenidas Aviadores del Chaco y Madame Lynch (Asunción).

- Ampliación de calzadas de tramos en las rutas 2 y 7.
- Ampliación de vías del tramo Limpio – Mariano Roque Alonso.
- Pavimentación asfáltica del tramo Caazapá – Yuty.
- Edificación de oficinas de Gobierno.
- Modernización de la Industria Nacional del Cemento (INC) (cambio de matriz energética, embolsadorarotativa y enfriadora de clínker del horno).
- Proyectos destinados al mejoramiento del sistema eléctrico nacional(ANDE).

La inversión de estos recursos en obras de infraestructura tendría un impacto relevante sobre el PIB y en la generación de nuevos puestos de trabajo, además de reducir las brechas que en materia de infraestructura presenta nuestro país. El efecto multiplicador de estas obras ayudará a mejorar los niveles de vida de la población más vulnerable, reduciendo la incidencia de la pobreza y la desigualdad.

2.4 Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2013

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

La clasificación funcional permite analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales, servicios económicos y servicios de la deuda pública. Como se puede ver en el siguiente cuadro, desde el año 2007 la Administración Central concentra la mayor parte de sus erogaciones en los servicios sociales, los que crecieron en forma constante, presentando una diferencia significativa con el resto de las funciones.

Cuadro N° 21
Administración Central – Clasificación Funcional del Gasto
 (En miles de millones de guaraníes)

Función	2007	2008	2009	2010	2011	2012 /a	2013 /b
Administración Gubernamental	1.816	2.021	2.397	2.756	3.509	4.529	3.926
Servicios de Seguridad	1.165	1.325	1.683	2.007	2.368	3.386	3.342
Servicios Sociales	5.639	6.187	7.788	8.275	10.408	15.640	15.791
Servicios Económicos	1.143	985	1.574	1.768	1.694	2.553	4.328
Servicios de la Deuda	1.647	1.471	1.852	1.704	1.626	1.744	1.449
Total	11.411	11.987	15.294	16.511	19.605	27.852	28.835

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2012. b/ Proyecto PGN 2013.

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

El total destinado en el PGN 2013 a los servicios sociales es cercano a G 15,79 billones, lo que representa G 151 mil millones más que el presupuesto vigente 2012 (G.15,64 billones). De esta forma, la inversión social representa en términos relativos el 55% del total de presupuesto de la Administración Central para el año 2013.

En la distribución del gasto en servicios sociales la mayor parte corresponde al sector educación que se mantiene en el primer lugar desde el año 2007, seguido por el de seguridad social hasta el año 2008, que es desplazado por el sector salud, que desde el año 2009 pasa ocupar el segundo lugar.

Cuadro N° 22
Administración Central – Gasto en Servicios Sociales
(En miles de millones de guaraníes)

Clasificación Servicios Sociales	2007	2008	2009	2010	2011	2012 /a	2013 /b
Salud	1.039	1.044	1.615	1.847	2.297	3.598	3.326
Promoción y Acción Social	614	612	1.241	1.168	1.915	2.801	2.779
Seguridad Social	1.268	1.375	1.481	1.520	1.709	2.990	3.748
Educación y Cultura	2.426	2.866	3.280	3.560	4.209	5.576	5.275
Ciencias, Tecnología y Difusión	8	7	15	29	60	93	83
Relaciones Laborales	6	7	6	9	16	25	24
Vivienda, Urbanismo y Servicios Comunitarios	57	174	140	141	202	557	558
Total	5.639	6.187	7.788	8.275	10.408	15.640	15.791

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2012

b/ Proyecto PGN 2013

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

El Presupuesto asignado a las sector social para el año 2013 está distribuida de la siguiente manera: educación (23,7%), salud (21%) y seguridad social (17%), entre los de mayor participación.

Las acciones en el área social seguirán orientadas al combate de la extrema pobreza y el hambre, a 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.

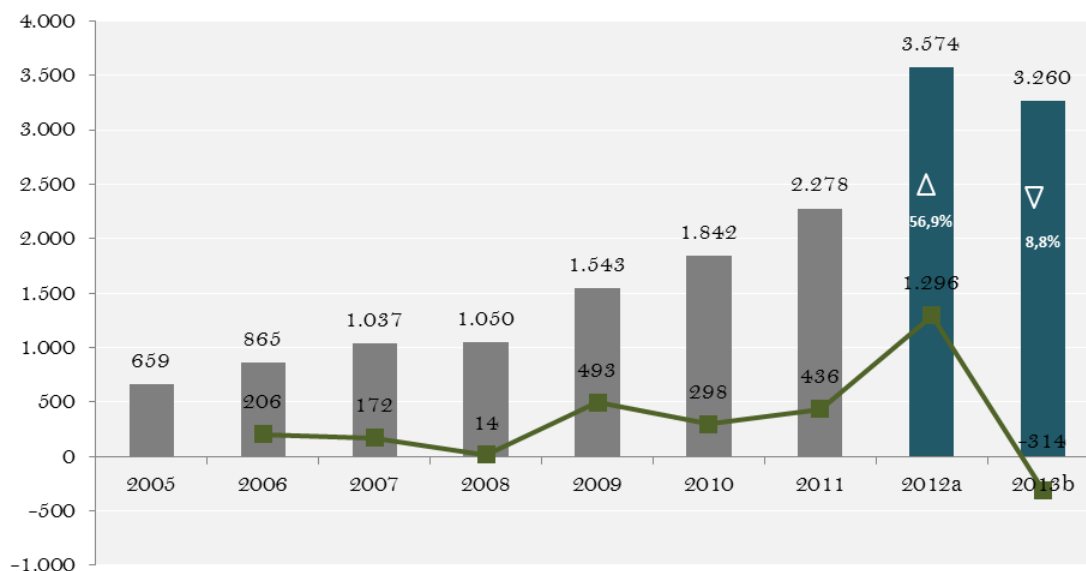
La programación de gastos, que se basa en los ejes estratégicos de estabilidad macroeconómica y fiscal; servicios económicos y servicios sociales, incorpora las siguientes asignaciones para el cumplimiento de los objetivos previstos: G. 231 mil millones destinados al programa de atención primaria en salud; G. 159 mil millones a inmunizaciones (vacunas); G. 548 mil millones a los programas de viviendas sociales encarados por la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat); G. 194 mil millones a adquisición de tierras; G. 353 mil millones a pensión alimentaria de adultos mayores; G. 44 mil millones a atención a niños/as en situación de calle; G. 198 mil millones al programa de transferencias monetarias condicionadas *Tekoporã*, para asistir a un total de 90.570 familias; G. 144 mil millones a compra de equipos de seguridad para la Policía Nacional, entre los cuales se pueden citar a 400 patrulleras, 300 motocicletas, 2.000 equipos de comunicación.

2.4.1 Salud

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

El presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social contempla una disminución de -8,8%, de G. 3,5 billones en 2012 a G. 3,2 billones en el Proyecto de PGN 2013, que se explica en parte por la culminación de programas de créditos programáticos y la finalización del Fapep (Facilidad para la Ejecución de Proyectos) tras la aprobación de la Ley 222/2012. En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2013 se encuentran asignados a los siguientes programas prioritarios: G. 231 mil millones a la atención primaria en salud; G. 100 mil millones a la asistencia médica especializada de 173.946 personas; G. 147 mil millones a la asistencia en emergencias médicas; G. 54 mil millones a la asistencia alimentaria nutricional; G. 17 mil millones a kits de parto (60.000 partos esperados y 37.000 emergencias obstétricas); G. 159 mil millones a inmunizaciones, previéndose un total de 6.057.300 dosis de vacunas; G. 43 mil millones a sistemas de agua potable, incluyendo 31 mil millones destinados a la construcción de 30 sistemas y 12 mil millones a la construcción de 5.264 baños; y, G. 41 mil millones a la asistencia a personas excepcionales con una cobertura de 91.000 personas.

Gráfico N° 13
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

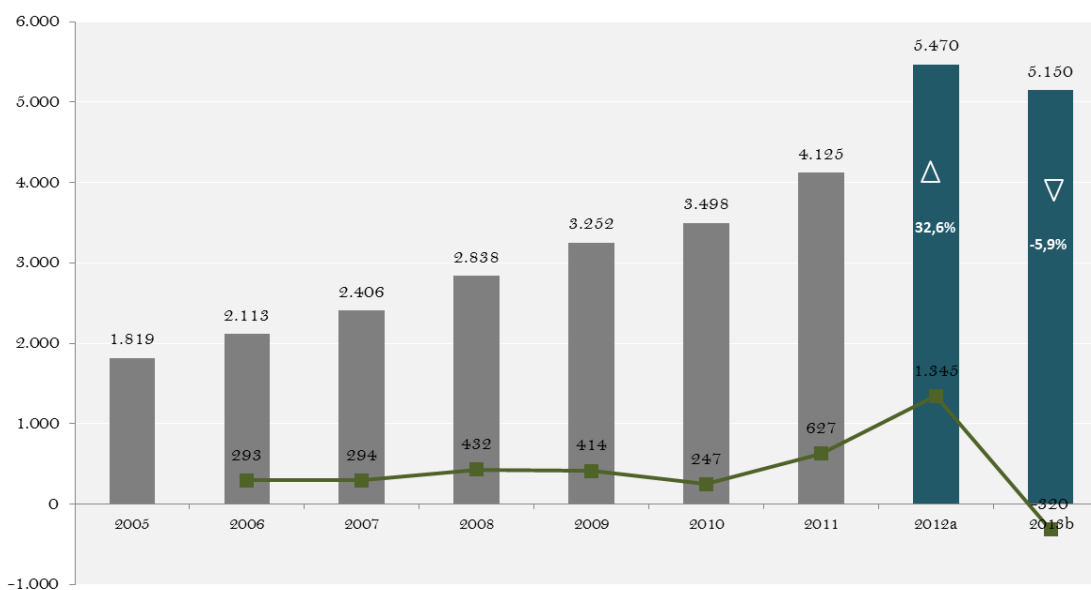
Fuente: SIPP-SICO-Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

2.4.2 Educación

El Ministerio de Educación y Cultura tiene como misión garantizar una educación de calidad a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. El proyecto de ley de presupuesto para el año 2013 prevé una disminución de los fondos para el sector educativo del orden de -5,9% (incluidas las transferencias a entidades descentralizadas). De esta forma, el presupuesto del Ministerio de Educación se reducirá de G 5,4 billones en 2012 a G 5,1 billones en 2013, disminución que se explica en parte por la culminación de programas de créditos programáticos y la falta de aprobación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) en el Congreso Nacional.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2013 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 2.061 mil millones a la educación escolar básica que permitirá una cobertura de 1.204.227 alumnos; G. 825 mil millones a la educación media para la formación de 255.163 alumnos; G. 79 mil millones para la entrega de 1.414.936 canastas básicas de útiles escolares; y, G. 61 mil millones para entrega de 2.090.848 textos y guías didácticas.

Gráfico N° 14
Ministerio de Educación y Cultura
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

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

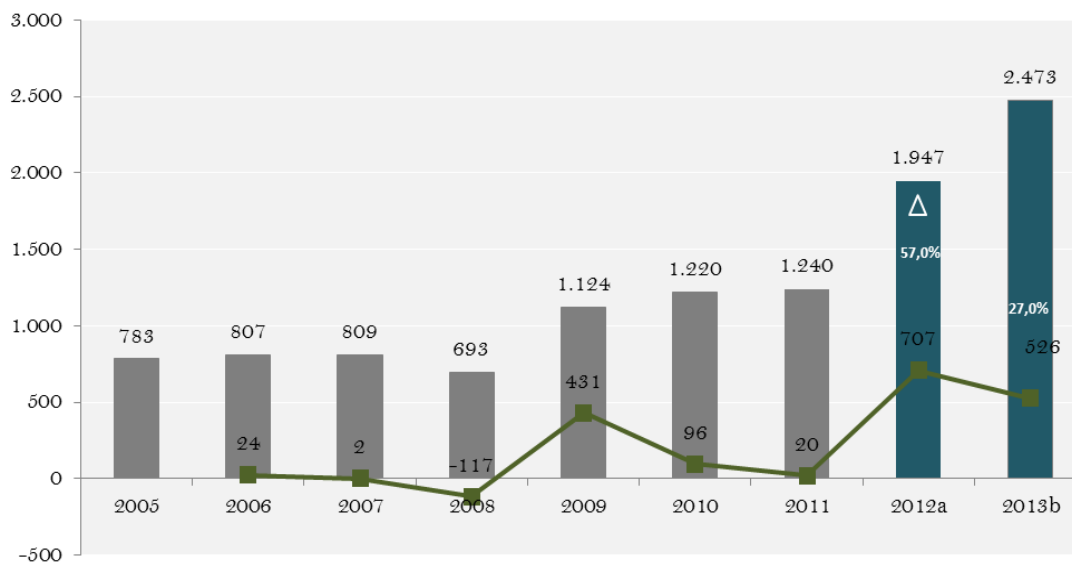
2.4.3 Inversión Pública

La infraestructura es un factor fundamental para la competitividad de la economía y el estímulo a la inversión privada. El proyecto de ley de presupuesto 2013 centra sus esfuerzos en la inversión destinada a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de las obras viales, con el fin de lograr una mejor inversión en infraestructura y dinamizar la economía para la generación de empleos.

Los créditos presupuestarios para el año 2013 destinados al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, principal responsable de la inversión pública, ascienden a G 2,4 billones (incluyendo transferencias consolidables a entidades descentralizadas), que representan un aumento del 27% respecto al presupuesto 2012.

En materia de inversión en infraestructura física, con fuerte impacto en la economía y la generación de empleos, la programación de gastos proporcionará los siguientes resultados: 165 km de pavimentación asfáltica con una inversión de G. 179 mil millones; 754 km de mejoramiento de caminos pavimentados con G. 99 mil millones; 200 metros lineales de construcción de puentes y alcantarillas con una inversión de G. 63 mil millones.

Gráfico N° 15
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

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

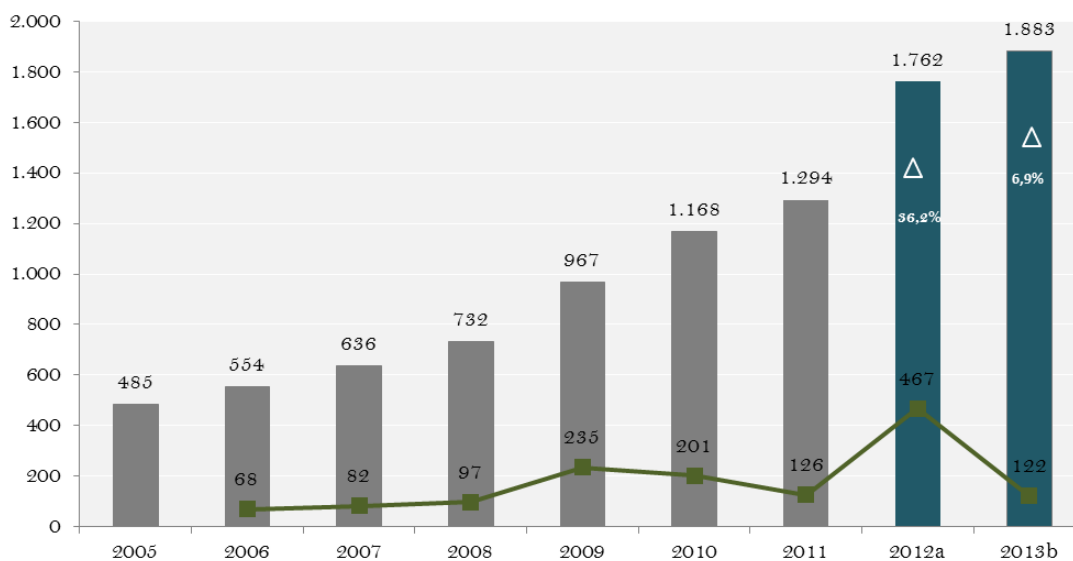
2.4.4 Seguridad

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

Los créditos presupuestarios para el año 2013 destinados al Ministerio del Interior, principal responsable de la seguridad ciudadana, ascienden a G 1,8 billones que representan un incremento del 6,9% respecto al presupuesto 2012.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2013 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 144 mil millones para la compra de equipos de seguridad a la Policía Nacional, entre los cuales se pueden citar a 400 patrulleras, 300 motocicletas, 2.000 equipos de comunicación (radios base, portátiles y móviles); y, G. 68 mil millones para la adquisición de insumos.

Gráfico N° 16
Ministerio del Interior
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
 (En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011. a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

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

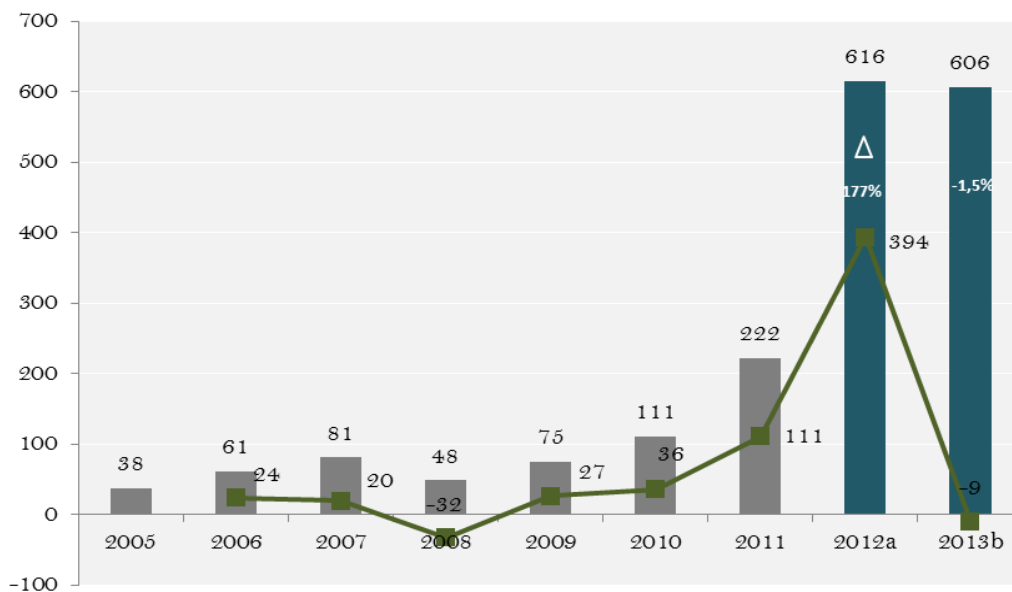
2.4.5 Sector Habitacional

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

Los créditos presupuestarios para el año 2013 destinados a la Senavitat, principal responsable del sector habitacional, es de G. 606 mil millones, que representan una disminución de -1,5% respecto al presupuesto 2012.

De dicho total, G. 548 mil millones están destinados a los programas de viviendas sociales encarados por la Senavitat.

Gráfico N° 17
Secretaria de la Vivienda y del Hábitat
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
(En miles de millones de G.)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011
a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

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

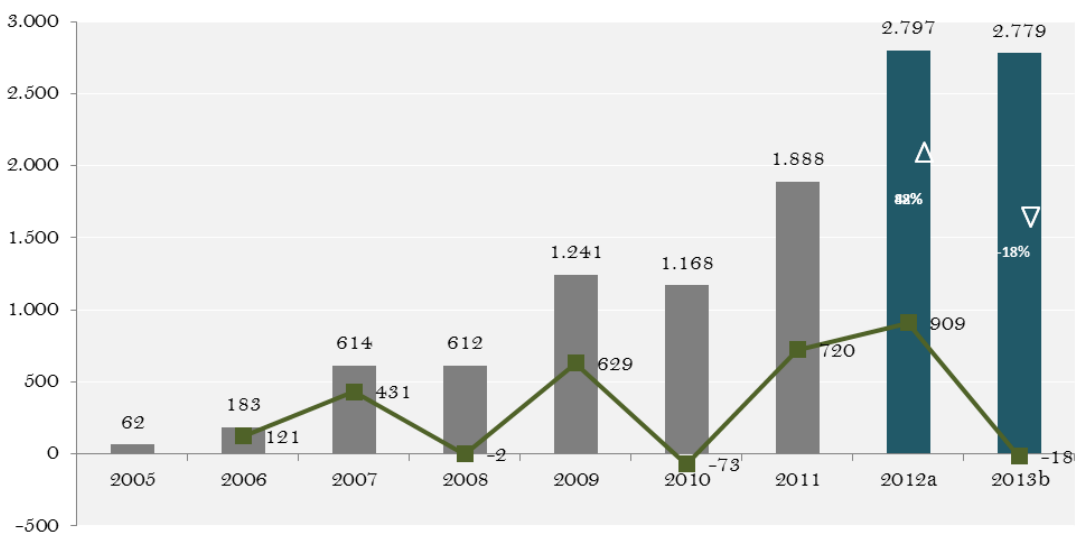
2.4.6 Red de Protección Social

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

Los créditos presupuestarios para el año 2013 destinados a la función Promoción y Acción Social ascienden a G 2,7 billones, que representan una disminución de -18% respecto al presupuesto 2012.

En forma más específica, los créditos presupuestarios programados para el año 2013 se encuentran asignados a los siguientes componentes prioritarios: G. 353 mil millones para pensión alimentaria de adultos mayores; G. 44 mil millones para la atención a niños/as en situación de calle; G. 198 mil millones para el programa de transferencias monetarias condicionadas *Tekoporã*, para asistir a un total de 90.570 familias; G. 12 mil millones para apoyo a la agricultura familiar campesina; G. 94 mil millones para la compra de tierras a indígenas; y, G. 16 mil millones para asistencia a comunidades indígenas.

Gráfico N° 18
Promoción y Acción Social
Ejecución, Presupuesto Vigente y PGN 2013
(En miles de millones de guaraníes)



OBS.: Incluye transferencias consolidables a EE. DD. Todas las fuentes con datos de ejecución de los años 2005 a 2011.a) PGN Vigente al 30.06.2012. b) Proyecto PGN 2013.

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



III.

Programa Financiero del Sector Público 2014-2015

3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2014-2015

En éste apartado se presentan las proyecciones macroeconómicas para los años 2014 y 2015, resultado de los modelos de crecimiento económico con fundamentos de mediano plazo y consistentes con la programación financiera, de manera a contrastar la consistencia de las proyecciones y la coherencia contable y macroeconómica.

Para el periodo 2014-2015 se proyecta un crecimiento promedio anual de 4,1%, levemente inferior al crecimiento de mediano plazo presentado en el Informe de las Finanzas Públicas anterior (4,5%). Considerando el crecimiento promedio en los últimos diez años y la alta volatilidad de la tasa de crecimiento⁷, principalmente en los últimos años (2009-2011), se mantiene un escenario más conservador sobre el crecimiento de mediano plazo de la economía.

Cuadro N° 23
Estimación Variables Macroeconómicas
(En miles de millones de Gs.)

Variables Macroeconómicas	2014 ^a	2015 ^a
(Cambio porcentual anual)		
Producto Interno Bruto Real	4,1	4,1
Producto Interno Bruto Nominal	9,0	7,1
Deflactor del PIB	4,9	3,0
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	5,0	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	2,3	6,1
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4,2	2,8
(Variables nominales)		
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	138.863	148.689
PIB Nominal (millones de US\$)	30.089	31.341
Deflactor del PIB	5,2	5,4

⁷La volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB se mide por la desviación estándar, que durante los últimos diez años fue de 4,4%.

Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	13.752	14.585
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4.615	4.744

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

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

En materia de estabilidad monetaria, se mantiene para el periodo de proyección el centro del rango meta de inflación del BCP, de 5% anual. La inflación se ha venido reduciendo en los últimos años, pasando de 9,8% en promedio en el periodo 2002-2006 a solo 5,5% promedio en los últimos cinco años. Sumado a esto, el esquema de metas de inflación que se encuentra implementando actualmente el BCP, ha logrado resultados satisfactorios según el último informe del FMI, orientando las expectativas de inflación de los agentes económicos.

En cuanto a la evolución esperada del tipo de cambio nominal, se estima una leve depreciación de la moneda nacional con respecto al dólar, de 3,5% en promedio durante el periodo 2014-2015. Los fundamentos del índice de tipo de cambio real indican que el nivel actual no se encuentra desalineado de los valores de largo plazo, y los movimientos esperados del tipo de cambio nominal responderían a los diferenciales de inflación interna con el resto del mundo.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un crecimiento promedio anual de las importaciones de bienes de 4,2%, en concordancia con el crecimiento esperado de la demanda interna y el crecimiento del PIB, manteniéndose una participación relativamente constante de las importaciones con respecto al producto.

Por último, se debe considerar que, si bien las proyecciones presentadas son el resultado de modelos econométricos y supuestos consistentes, estas estimaciones se realizaron con datos disponibles al cierre del primer semestre de 2012, por lo que están sujetas a la incertidumbre del escenario económico internacional y shocks exógenos no anticipados.

3.1.1 Revisión del PIB que incorpora a las Empresas Binacionales⁸

Hasta el año 2011 las empresas binacionales Itaipú y Yacyretá, fueron tratadas en el Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay (SCNP) como unidades “no residentes” de la economía paraguaya. Es decir, la producción de estas hidroeléctricas compartidas con Brasil y Argentina, respectivamente, no se incorporaban en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB).

Luego de un amplio análisis llevado a cabo por técnicos y especialistas del Banco Central del Paraguay (BCP) sobre el tratamiento metodológico para incorporar a las binacionales como empresas residentes, se han presentado recientemente los resultados que incorporan el aporte de las mismas al PIB, que representa alrededor del 13% a 15% dentro de la estructura del PIB.

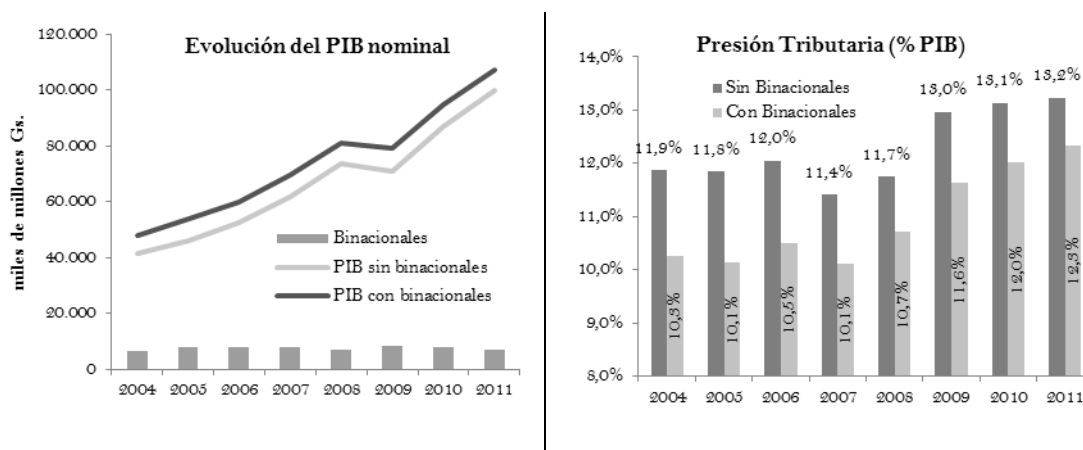
Una vez incorporadas por el BCP a las estadísticas de Cuentas Nacionales la producción de ambas binacionales (Itaipú y Yacyretá), en el porcentaje que corresponde al Paraguay como propietario del 50% de ambas empresas, surgen algunas consideraciones a tener en cuenta a la hora de presentar los resultados con las nuevas series del “PIB con Binacionales”. Un impacto considerable se produce en las cuentas de la balanza de pagos, donde se incrementan las exportaciones de bienes como resultado de registrar la venta de energía al Brasil y a la Argentina.

En el presente Informe se ha utilizado la nueva serie estadística para todos los cálculos pertinentes.

⁸ El presente apartado se basa en “*Las Binacionales Itaipú y Yacyretá, propuesta para su tratamiento en las Cuentas Nacionales del Paraguay*”. Tesis presentada en el Programa de la Maestría en Generación y Análisis de Informaciones Estadísticas (periodo 2005 – 2006), por Rodi Hernán Ozuna Paredes (BCP).

A continuación se contrastan las nuevas series del PIB que incorpora a las binacionales con las que no las incluyen, de manera a dejar en claro la diferencia entre ambas series de datos. Además se presentan algunos resultados que incorporan los nuevos datos a las cuentas fiscales (presión tributaria). Cabe puntualizar que el ejercicio de proyección para el período 2012-2015 realizado en el este Informe incluye a las binacionales.

Gráfico N° 19
Evolución del PIB nominal y Presión Tributaria (% PIB)
 (En miles de millones de guaraníes)



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Banco Central del Paraguay.

En el gráfico anterior se observa que con el nuevo cálculo el PIB presenta solo un efecto de escala; es decir, un incremento proporcional e igual al aporte de las binacionales al PIB, que representa alrededor del 13% en promedio; donde la evolución del PIB no sufre un cambio de tendencia o estructural. El crecimiento real de la economía refleja un pequeño cambio al considerar el PIB con binacionales; por ejemplo, en el 2011 el crecimiento real del PIB fue del 4%, pero al incorporar a las binacionales, pasó al 4,4%.

En lo que respecta a las cuentas fiscales, la presión tributaria se reduce en alrededor de 1% del PIB en promedio al calcularla con la serie del PIB que incorpora las binacionales. Así, para el año 2011 la presión tributaria pasa de 13,2% (sin binacionales) a 12,3% (con binacionales).

3.2 Metodología y Aplicación

Los fundamentos teóricos en los que se sustentan las proyecciones presentadas son el modelo de crecimiento económico o de productividad agregada⁹, donde los factores productivos capital y trabajo y la productividad total de factores explican el crecimiento del producto. El modelo de productividad agregada depende de otras variables endógenas al modelo, como la tasa de inversión, el empleo y la tasa de interés.

Asimismo, se han desarrollado otros modelos y ecuaciones alternativas que complementan las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, de manera a aumentar las herramientas de análisis necesarias en las estimaciones. En particular, se vienen desarrollando modelos en

⁹ En el Informe de Finanzas Públicas anterior se ha presentado un documento más detallado sobre el modelo de crecimiento base que sustenta las proyecciones.

frecuencia anual y trimestral, entre ellos un modelo anual del PIB por sectores económicos que ayuda a captar de forma más directa el impacto del sector agrícola en el PIB y otros modelos en frecuencia trimestral por el lado del gasto, que ayudan a orientar las expectativas de corto plazo.

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

El ejercicio de la programación financiera presenta información relevante de las principales variables macroeconómicas del país para el periodo de proyección 2012-2015, con sus resultados principales para cada sector económico; con el objetivo de contar con una herramienta más de análisis de los resultados presentados y las posibles medidas de ajuste necesarias ante potenciales desequilibrios internos o externos.

3.2.1 Análisis de la Brecha (Ahorro-Inversión)

En ésta sección se presenta un análisis de las cuentas agregadas del ahorro y la inversión, tanto pública como privada, para el periodo 2012-2015, en base a las proyecciones presentadas en las secciones anteriores. La importancia del análisis radica en que se interrelacionan tanto las proyecciones del sector externo, a través del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, con las proyecciones del sector real de la economía, a través de las proyecciones del consumo y la inversión.

Este ejercicio nos permite evaluar la consistencia macroeconómica, teniendo en cuenta que el déficit en la cuenta corriente está asociado a una brecha entre el ahorro e inversión nacional, resultado de las decisiones del sector público y el privado.

Cuadro N° 24
Consistencia Ahorro=Inversión
(en porcentaje del PIB)

Consistencia Ahorro = Inversión (% PIB)	2011	2012*	2013*	2014*	2015*
Consumo	83,3	86,4	86,5	84,5	82,5
<i>Privado</i>	72,8	72,8	73,5	71,3	69,3
<i>Público</i>	10,4	13,6	13,0	13,1	13,1
Inversión Bruta	16,5	17,4	17,3	17,3	17,3
Formación bruta de capital fijo	16,1	17,0	17,0	17,0	17,0
<i>Privada</i>	13,2	12,3	12,4	12,4	12,4
<i>Pública</i>	3,3	5,1	4,9	5,0	5,0
Variación de existencias	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Ahorro Nacional	15,4	15,2	15,0	16,7	18,9
<i>Sector Público</i>	6,6	4,3	5,5	6,1	7,1
<i>Sector Privado</i>	8,8	10,9	9,5	10,5	11,8
<i>Ahorro Externo (+) Desahorro (-)</i>	-1,1	-2,2	-2,3	-0,6	1,6
Ahorro - Inversión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*/ Proyecciones.

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

En el periodo de proyección 2012-2015 el consumo total representa en promedio el 86,3% del PIB, resultado superior al promedio de los últimos cinco años de 79,6% del PIB. Este resultado se puede atribuir a los déficits en cuenta corriente proyectados para los próximos años, atendiendo que la inversión bruta y el ahorro nacional permanecen casi constantes.

El déficit en cuenta corriente proviene casi exclusivamente del sector privado, es decir, de la brecha entre el ahorro y la inversión privada. A diferencia de los años anteriores, en el 2012 el sector público presenta una brecha negativa de ahorro-inversión explicada por un ahorro público de 4,3% del PIB y una inversión pública de 5,1% del PIB, así como por el aumento en el consumo público en dicho año

Para los años siguientes (2013-2015) la brecha de ahorro-inversión del sector público se vuelve positiva, es decir, el Gobierno ahorra un porcentaje mayor a lo que gasta en inversión. Por su parte, los déficits en cuenta corriente son el resultado de la mayor inversión del sector privado que mantiene en promedio una brecha negativa de ahorro-inversión de 3,2% en dicho periodo.

En el escenario de proyección no se observa un desequilibrio persistente del sector externo, ya que el déficit de cuenta corriente de 4,2% del PIB en 2013 disminuye y resulta en un déficit de solo 0,5% del PIB en 2015. El punto a destacar es que los déficits proyectados en la cuenta corriente sugieren un mayor consumo tanto público como privado, y no mayores niveles de inversión. Si bien la inversión bruta promedio aumenta a 17,3% del PIB en el periodo 2012-2015, frente al promedio del 15,7% de los últimos cinco años, el incremento del consumo es mayor.

3.3 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2014-2015

Las proyecciones fiscales de la Administración Central para el periodo 2014 – 2015 se realizan bajo los siguientes supuestos:

- Se mantienen las políticas de gasto corriente establecidas para el presupuesto de 2013.
- No se incorporan nuevos proyectos de inversión física.
- Los ingresos tributarios siguen la tendencia de los principales componentes de la oferta y demanda agregadas.
- Se incorporan los efectos directos e indirectos del Impuesto a la Renta Personal.
- No se incluyen en las proyecciones ingresos adicionales de Itaipú.

3.3.1 Estimación de Ingresos

En lo que respecta a las proyecciones de recursos tributarios para períodos posteriores al año 2013, dado que es difícil establecer en forma específica los niveles que alcanzarán el grado de cumplimiento tributario y otros factores particulares, el impacto de los mismos es estimado en forma conjunta de la evolución de las variables macroeconómicas empleadas como indicadores de la materia gravada del tributo, así como de la diferencia histórica entre las variaciones porcentuales nominales de la recaudación total, neta de cambios de la legislación tributaria.

Por otra parte, en lo que respecta a los ingresos no tributarios, los más importantes son los ingresos provenientes de las entidades binacionales y las contribuciones al fondo de jubilaciones y pensiones.

Para estos rubros, al igual que en el caso de los ingresos tributarios, se ha elaborado un modelo de proyección y se han planteado hipótesis para las variables incluidas en el modelo. Por otra parte, para la estimación de los ingresos en concepto de contribución al fondo de jubilaciones y pensiones se ha trabajado en base a la cantidad de trabajadores aportantes, remuneraciones promedio, tasas de aportes, etc.

De esta forma se observa que la tasa de crecimiento promedio de los ingresos totales en los años 2014 - 2015 sería del 9,9% anual, mientras que en términos del PIB los ingresos totales representarían en promedio un 19,9% de los bienes y servicios producidos en el país en dichos años.

La presión tributaria tendría un crecimiento moderado para llegar a fines del 2015 a un nivel 13,8%, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

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

Conceptos	PGN	Proyecciones		% Variación	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Ingresos tributarios	16.501	18.656	20.499	13,1	9,9
Royalties *	1.699	1.770	1.820	4,2	2,8
Otros recursos	6.462	6.973	7.449	7,9	6,8
INGRESO TOTAL	24.661	27.399	29.767	11,1	8,6
(% del PIB)					
Ingresos tributarios	12,9	13,4	13,8		
Royalties	1,3	1,3	1,2		
Otros recursos	5,1	5,0	5,0		
INGRESO TOTAL	19,4	19,7	20,0		

Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).
* No se incluyen ingresos adicionales de Itaipú.

3.4 Proyección de gastos

La proyección de gastos para los años 2014 y 2015 se realizó tomando como base los niveles establecidos en el anteproyecto del año 2013, a los cuales se aplicaron los criterios citados anteriormente obteniéndose los siguientes resultados:

- Se estima un gasto total de G.27.953 mil millones para el año 2014, lo que implica un crecimiento del 1,2% con respecto al año 2013. No se estiman variaciones considerables del nivel de gasto en el 2015 que sería de G. 27.950 mil millones.
- En los años 2014 y 2015 los gastos corrientes representarían el 78% y el 85% del gasto total, respectivamente, mientras que los restantes 22% y 15% corresponderían a los gastos de capital.

- Los gastos de capital son estimados en G. 6.137 mil millones y G. 4.198 mil millones para el 2014 y 2015, respectivamente, representando una contracción con relación a los resultados de los años anteriores.
- Los resultados precedentes, derivan del supuesto utilizado de que no se incluyen nuevos proyectos de inversión física para los años proyectados, lo cual influye en el gasto total neutralizando el aumento de los gastos corrientes.

Cuadro N° 26
Gasto Público de la Administración Central: 2013- 2015
 (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	PGN	Proyectado	Proyectado	% Var.	% Var.
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
GASTO TOTAL	27.616	27.953	27.950	1,2	0,0
Gastos Corrientes	19.842	21.816	23.753	9,9	8,9
Gastos de Capital	7.773	6.137	4.198	-21,1	-31,6

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

3.5 Proyección de Resultado Primario y Resultado Financiero

De acuerdo con las proyecciones de gastos e ingresos explicados previamente, en 2014 se tendría nuevamente un déficit, pero menor al del PGN 2013 y equivalente al 0,4% del PIB, y un déficit primario cercano a cero por ciento en relación al PIB. Para el año 2015 se proyecta un superávit global del 1,2% del PIB, mientras el superávit primario sería del 1,6% del producto.

Las brechas financieras para dichos años de proyección no prevén dificultades de financiamiento, ya que los recursos serían mayores que las erogaciones.

Cuadro N° 24
Proyección de Resultado y Brecha Financiera 2014-2015
 (En miles de millones de guaraníes)

Conceptos	Estimado	PGN	Proyecciones	
	2012	2013	2014	2015
Ingresos Totales	21.133	24.661	27.399	29.767
Gasto Total	24.191	27.616	27.953	27.950
Resultado Fiscal Primario	-2.752	-2.614	-26	2.362
Resultado Fiscal Global	-3.059	-2.954	-554	1.817
Financiamiento Externo Neto	-89	2.115	181	-193
Financiamiento Interno Neto	-841	839	788	819

Brecha Financiera*	-3.989	0	415	2.443
% del PIB				
Resultado Fiscal Primario	-2,5	-2,1	0,0	1,6
Resultado Fiscal Global	-2,8	-2,3	-0,4	1,2
Financiamiento Externo Neto	-0,1	1,7	0,1	-0,1
Financiamiento Interno Neto	-0,8	0,7	0,6	0,6
Brecha Financiera	-3,6	0,0	0,3	1,6

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

* La brecha financiera surge de sumar al déficit/superávit fiscal los desembolsos y de restar las amortizaciones.

3.6 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

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

El modelo endógeno proporciona las estimaciones de mediano plazo de la deuda como porcentaje del PIB. Este enfoque parte del modelo propuesto por Buitier (1985) y Blanchard (1990) e incorpora la composición por monedas de la deuda, o dicho de otra manera, por descomposición en deuda interna y deuda externa¹⁰. Entonces, la razón deuda/PIB (d_t) está dada por la siguiente ecuación:

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

Dónde:

d_t : razón deuda/PIB del periodo t

α : porcentaje de la deuda pública interna de la Administración Central

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

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

Δe : variación del tipo de cambio

g_t : tasa de crecimiento real del PIB

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

bp_t : razón superávit fiscal primario/PIB en el periodo t

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

¹⁰El supuesto que se establece es que la deuda interna está denominada en moneda local y la deuda externa, en moneda extranjera.

Para las estimaciones de largo plazo 2012-2017¹¹ se proponen un escenario base, representado por las proyecciones establecidas por organismos oficiales para el mediano plazo, y cinco escenarios alternativos, a los cuales se les aplica pruebas de estrés para determinar la sensibilidad del coeficiente deuda/PIB a distintos shocks de mediano plazo. Estos cinco escenarios de shocks adversos son:

- (i) shock a la tasa de crecimiento del PIB: recesión del producto de 2,5% en el 2012 y 2013;
- (ii) shock al tipo de cambio: depreciación del guaraní frente al dólar de 15%;
- (iii) shock al superávit fiscal (como porcentaje del PIB): superávit fiscal (permanente en el mediano plazo) de -2,5% del PIB;
- (iv) shock a las tasas de interés (interna y externa): incremento de 2% y 3% en la tasa de interés externa y doméstica, respectivamente, con relación al valor obtenido el año anterior.
- (v) efecto combinado de todos los shocks anteriores en forma simultánea.

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

Un supuesto adicional al modelo es la emisión de Bonos Soberanos en el 2013, por un monto de US\$ 500 millones, plazo de 10 años (amortización tipo bullet) y tasa de interés igual a 7%.

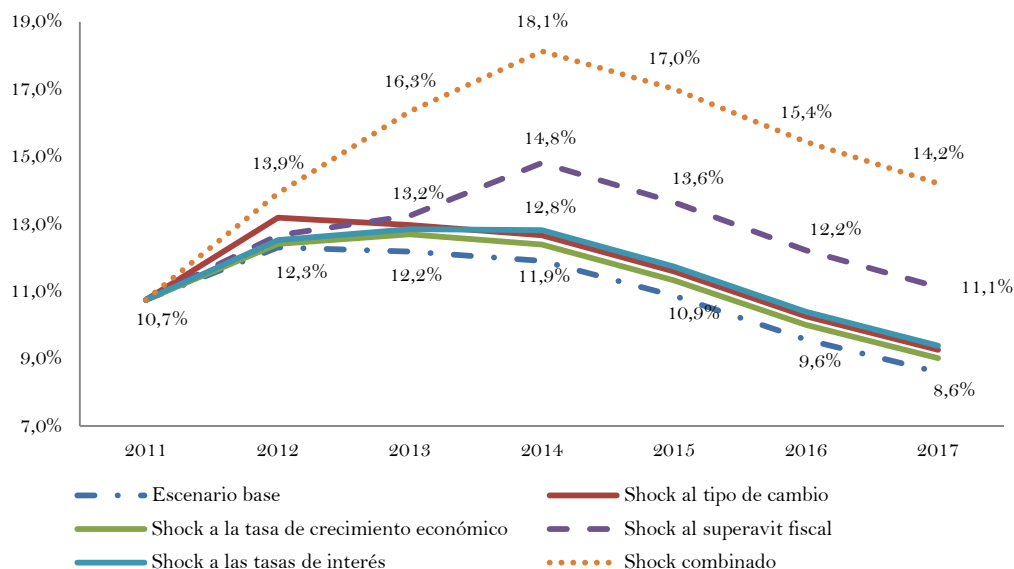
Conforme se puede observar en el gráfico N° 20, en el escenario base, se proyecta un coeficiente deuda/PIB de largo plazo cercano al 10,9%¹². Los shocks al tipo de cambio, a las tasas de interés y a la tasa de crecimiento del PIB proyectan valores bastante similares para la deuda como porcentaje del PIB (11,5%).

Una disminución del superávit fiscal como porcentaje del PIB en los próximos tres años, traería consigo un incremento mayor de la relación deuda/PIB en el largo plazo (13%). El incremento más significativo del coeficiente deuda/PIB se daría con el efecto combinado de todos los shocks descritos anteriormente, donde la deuda de la Administración Central podría llegar a 18% del producto en el 2014 (el promedio de largo plazo es 16%)

Gráfico N° 20
Proyección de la ratio Deuda/PIB – Distintos Escenarios
Periodo 2012-2017

¹¹Proyecciones del PIB y la deuda realizadas por las direcciones de Política Macro-Fiscal y de Política de Endeudamiento, respectivamente, de la Subsecretaría de Estado de Economía.

¹²Promedio de los 6 años considerados.



Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento, Subsecretaría de Estado de Economía (SEE).Elaboración propia en base a los valores observados y proyectados.

Como se puede apreciar en los resultados, si bien existen evidencias para determinar que shocks adversos a la economía podrían incrementar el nivel de deuda, aun ante el peor de los escenarios se espera un coeficiente deuda/PIB por debajo del 25-30%, rango promedio establecido por el FMI para países emergentes y en vías de desarrollo¹³. Por lo tanto, se puede establecer que dada la situación fiscal actual, la deuda mantiene una senda sostenible en el mediano plazo.

Referencias:

- Borensztein et al (2010). *Template for Debt Sustainability. A user manual*. Technical Notes # IDB-TN-105. Department of Research and Chief Economist. Inter-American Development Bank.
- Blanchard, O. (1990). "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics Department, Working Paper N° 79.
- Mendoza, Waldo y Herrera, Pedro (2004). *La sostenibilidad de la deuda pública en una economía abierta*. Pontificia Universidad Católica del Perú, documento de trabajo N° 230, febrero 2004.
- Buiters, W.H. (1985). *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*. Economic Policy 1(1): 13-79.
- Working group (2009). *Debt Indicators*. INTOSAI.

¹³ Un rango inferior al 25% indica que la probabilidad de ocurrencia de una crisis de la deuda sea inferior al 5%.



IV.

Gestión de la Finanzas Públicas

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

El Ministerio de Hacienda es la institución que tiene a su cargo el proceso presupuestario y la administración económica y financiera del Estado paraguayo, así como la formulación y manejo de su política fiscal y de endeudamiento interno y externo.

Consecuentemente, esta cartera de Estado tiene la responsabilidad de verificar el uso y conservación de los bienes públicos; realizar la programación, formulación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario del sector público; aplicar la legislación referente a los tributos fiscales, su percepción y su fiscalización; administrar los recursos, las disponibilidades, las remuneraciones y demás gastos del Tesoro y del crédito público; y llevar la contabilidad gubernamental.

Además debe formular la política de endeudamiento interno y externo del sector público; coordinar la política fiscal del Estado con las demás políticas gubernamentales; atender las relaciones del Gobierno con los organismos financieros del sector público; administrar el sistema de jubilaciones y pensiones y haberes de retiro del personal del sector público; realizar la emisión, control y rescate del régimen de los valores fiduciarios; representar al fisco en las demandas o trámites judiciales y extrajudiciales; mantener las relaciones del Banco Central del Paraguay con el Poder Ejecutivo; y, realizar todas las funciones y competencias que le sean asignadas por las leyes vigentes y por el Poder Ejecutivo.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda está trabajando en fortalecer el manejo de las finanzas públicas mediante la implementación del Impuesto a la Renta Personal, el desarrollo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y de importantes innovaciones informáticas como la creación de la Cuenta Única del Tesoro, el desarrollo del Sistema Operativo de Planificación, la actualización del Sistema de Programación Presupuestaria y la vinculación del SNIP al Sistema Integrado de Administración Financiera.

Así también, para dar soporte a las políticas de Estado está fortalecimiento la presupuestación de mediano plazo que utiliza como base la planificación estratégica nacional e institucional que vincula la asignación de recursos con los indicadores de resultados. A esto se suman las tareas desarrollada para mejorar la calidad del gasto público con la implementación del Presupuesto por Resultados (PPR.).

4.2. Impuesto a la Renta Personal

Con la sanción de la Ley N° 4.673 de fecha 23 de julio de 2012, “Que Modifica y Amplia Disposiciones de la Creación del Impuesto a la Renta del Servicio de Carácter Personal”, se inicia el proceso de formalización y consolidación del sistema impositivo paraguayo, tras reiteradas suspensiones del IRP decididas por el Congreso desde la promulgación de la Ley N° 2.421/04.

Como paso inmediato a la promulgación de la referida ley, la Administración Tributaria ha emitido el Decreto N° 9.371 del 30 de julio de 2012 y la Resolución General N° 80 del 10 de agosto de 2012, que reglamentan la aplicación del IRP, con el fin de lograr la correcta interpretación, liquidación y pago del mismo por parte de los contribuyentes afectados.

La adopción del Impuesto a la Renta Personal apunta a la búsqueda de una mayor equidad impositiva y la consiguiente reducción de las desigualdades sociales, al incremento de la formalización y a la generación de ingresos tributarios adicionales para satisfacer la necesidad de mayor gasto social e inversión en infraestructura.

Por lo demás, el IRP constituye el instrumento indispensable para cerrar el círculo de control impositivo y aumentar las recaudaciones sin elevar los impuestos, sin dejar de mencionar que con su implementación se completa la reforma tributaria contemplada en la Ley N° 2.421/04.

Efecto social tras la implementación del IRP

Los primeros efectos de la implementación del IRP se proyectarán en una mayor equidad social reflejada en actividades comerciales más formales, en una mayor competitividad y en un incremento en la recaudación del IVA y del Impuesto a la Renta.

Asimismo, en la distribución apropiada de la carga tributaria entre los contribuyentes: pagarán más lo que más tienen, pagarán menos los que menos tienen y no pagarán aquellos con menores ingresos. Las actividades se tornarán más transparentes, permitiendo que la Administración Tributaria acceda a más información para ejercer un adecuado control.

El efecto final se traducirá en el incremento de la recaudación y, por consiguiente, en más recursos para salud, educación, seguridad y para combatir la pobreza, de manera que los ciudadanos y ciudadanas tengan acceso a servicios básicos de calidad, en igualdad de condiciones y oportunidades, cumpliéndose así la premisa de una mayor cohesión social, al lograr mejores condiciones de vida para los mismos.

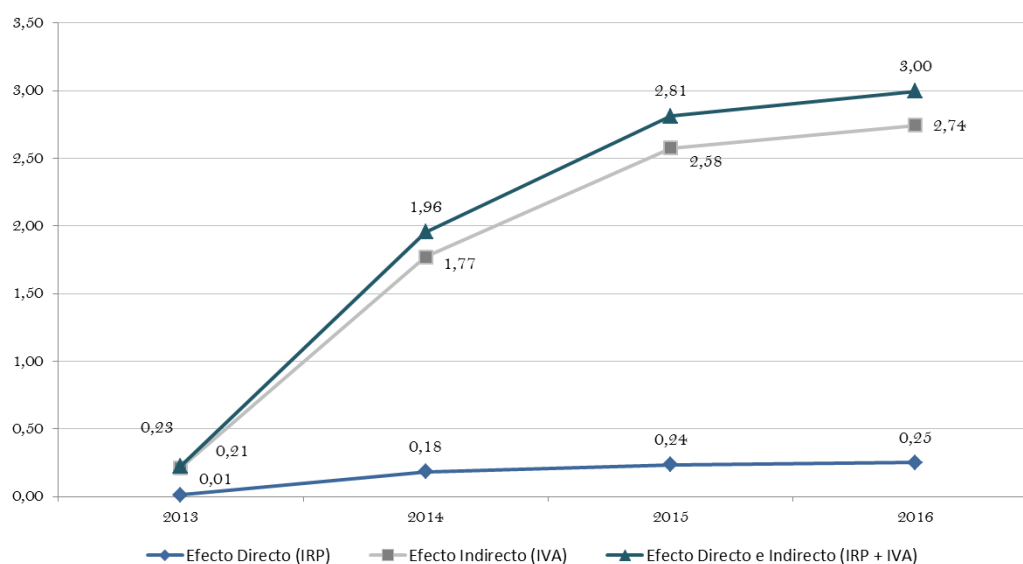
Efecto de la implementación del IRP en las recaudaciones fiscales 2013

La implementación del IRP tendrá efectos directos e indirectos en las recaudaciones fiscales del año 2013. Se estima que en su primer año de aplicación la participación del IRP en la recaudación total será del 0,01% en forma directa y que la recaudación indirecta a través del IVA será del 0,21%.

Proyecciones de las recaudaciones fiscales con el IRP 2014 – 2016

Las recaudaciones fiscales asociadas con el IRP irán incrementándose a medida que cada año más personas queden incididas por el impuesto. Se estima, así, que la participación del IRP en la recaudación total pasará del 0,01% en 2013 a 0,25% en el año 2016.

Cuadro N° 21
Efecto Directo e Indirecto del IRP
(En porcentaje de participación en el total de Ingresos Tributarios)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Tributación

Lo mismo ocurre con el efecto indirecto del IRP sobre la recaudación del IVA, que se ampliará de 0,21% del total en 2013 a 2,74 % en 2016. En términos agregados, la recaudación directa del IRP y su efecto indirecto en el IVA aumentarán su participación en la recaudación total de 0,23% en el año 2013 a 3,0% en el año 2016.

Cuadro N° 28
Proyección de la Recaudación del Impuesto a la Renta Personal: 2011- 2014
(En millones de guaraníes)

Descripción	2013	2014	2015	2016
Efecto Directo (IRP)	2.000	30.842	42.550	48.933
Recaudación Total	15.500.080	16.740.086	18.079.293	19.525.637
% de Participación	0,01	0,18	0,24	0,25
Efecto Indirecto (IVA)	33.000	296.427	466.035	535.940
Recaudación Total	15.500.080	16.740.086	18.079.293	19.525.637
% de Participación	0,21	1,77	2,58	2,74
Efecto Directo e Indirecto (IRP + IVA)	35.000	327.269	508.585	584.873
Recaudación Total	15.500.080	16.740.086	18.079.293	19.525.637
% de Participación	0,23	1,96	2,81	3,00

Notas:

Los datos de proyecciones del IRP (efectos directo e indirecto) 2013 al 2015 fueron proveídos por la Subsecretaría de Economía (son cifras estimadas preliminares). El cálculo de la proyección para el año 2016 se realizó conforme al comportamiento registrado en los años anteriores. Las proyecciones de las recaudaciones del 2013 al 2016 incluyen los efectos del IRP a nivel directo e indirecto en las recaudaciones. No se consideran los ingresos correspondientes a los Recursos Aduaneros, como ser Servicios de Valoración Aduanera.

Fuente: Elaborado por el Departamento. de Estudios y Estadísticas Tributarias, Dirección de Planificación y Técnica Tributaria, Subsecretaría de Estado de Tributación(SET).

Desafíos para la implementación del IRP

La Administración Tributaria tiene entre sus principales desafíos el de lograr la consolidación del Impuesto a la Renta Personal a nivel país, lo que se materializará con la aceptación social del impuesto y la implementación progresiva y gradual a todos los sectores de potenciales contribuyentes.

Para ello, en una primera fase ha emitido las reglamentaciones pertinentes que facilitarán la adecuada interpretación y aplicación del impuesto, para luego, en una fase inmediata ya iniciada, realizar amplias campañas de difusión, capacitación y concienciación del IRP.

Es así como a través del Dpto. de Orientación y Atención al Contribuyente se han planificado actuaciones de capacitación/difusión tanto en la capital como en el interior del país, que alcanzarán a contribuyentes, ciudadanía, estudiantes, profesionales, entre otros, a través de seminarios, cursos, foros y material audiovisual, actividades que se están llevando a cabo en forma exitosa con masiva participación de los interesados.

Esta iniciativa se complementa con la distribución de materiales informativos impresos y a través de la página web de la Subsecretaria de Estado de Tributación.

4.3. Innovaciones en el Sistema Informático

El Ministerio de Hacienda, a través de las direcciones de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF),ha comenzado la implementación del Sistema de Provisión de Informes y Reportes (SPIR), una herramienta integrada al SIAF(Sistema de Integrado de Administración Financiera) que permite la generación de información estructurada en un nivel gerencial, reportes para el uso de los organismos de control e información dirigida a promover la participación ciudadana y el control social de la gestión pública. Este trabajo, ha permitido, además, la incorporación de los ingresos recaudados por la Subsecretaría de Estado de Tributación y por la Dirección Nacional de Aduanas, mediante interfaces entre el SIAF y los sistemas Sofia y Marangatú con la generación automática de asientos contables en la contabilidad del Tesoro Nacional. Ha permitido, también, la incorporación de reportes de gestión para las diferentes áreas de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, así como la publicación en la página web del Ministerio de Hacienda de información significativa para los Organismos y Entidades del Estado (OEE), para los organismos no gubernamentales (ONGs) y para la ciudadanía en general.

Por otra parte, para la implementación de la Cuenta Única del Tesoro se han realizado avances en el diseño de una estructura de subcuentas que se irán reemplazando gradualmente en lo que resta del año. Paralelamente se está trabajando en la migración al Banco Nacional de Fomento (BNF) de las cuentas de ingreso habilitadas en el BCP. En la misma línea se están realizando las adecuaciones para la incorporación del Ministerio de Hacienda al Sistema Nacional de Pagos(SIPAP) del Banco Central, a partir de cuya integración todas las operaciones de transferencias de la Dirección General del Tesoro Público (DGTP), incluyendo las operaciones en moneda extranjera para pagos al exterior, se harán electrónicamente. También las operaciones vinculadas a la emisión, negociación y recuperación de bonos del Tesoro Público serán electrónicas (gestión de bonos desmaterializados).

En cuanto al proceso de control, fueron incorporadas al Sistema Integrado de Contabilidad (SICO) y Sistema Integrado de Tesorería (SITE) todas las instituciones descentralizadas que reciben transferencias del Tesoro. Además, fueron incorporados al Sistema Integrado de Contabilidad (SICO) y conectados “on line” la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, la Agencia Financiera de Desarrollo, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria, la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat, la Dirección Nacional de Correos del Paraguay y la Universidad Nacional de

Canindeyú. Con estas incorporaciones se mejora el control de la ejecución presupuestaria de las entidades integradas al SICO y el cumplimiento de las disposiciones legales.

En el campo de la programación presupuestaria, además de avanzar en la integración del Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP) con el Sistema de Planificación Operativa (SPO), se han realizado avances para la integración del SIAF con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ya que todos los proyectos de inversión (Presupuesto Tipo 3), necesariamente poseen el código único SNIP facilitado por la Dirección Nacional de Inversión Pública (Decreto 8.334/12 y Decreto 8.816/12 Art. 14). También en el ámbito de la programación presupuestaria, la Dirección General de Servicios Personales y Bienes del Estado ha realizado un trabajo de ordenamiento de la tabla de categorías del Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) para un mejor control de este rubro que representa un alto porcentaje del Presupuesto General de la Nación.

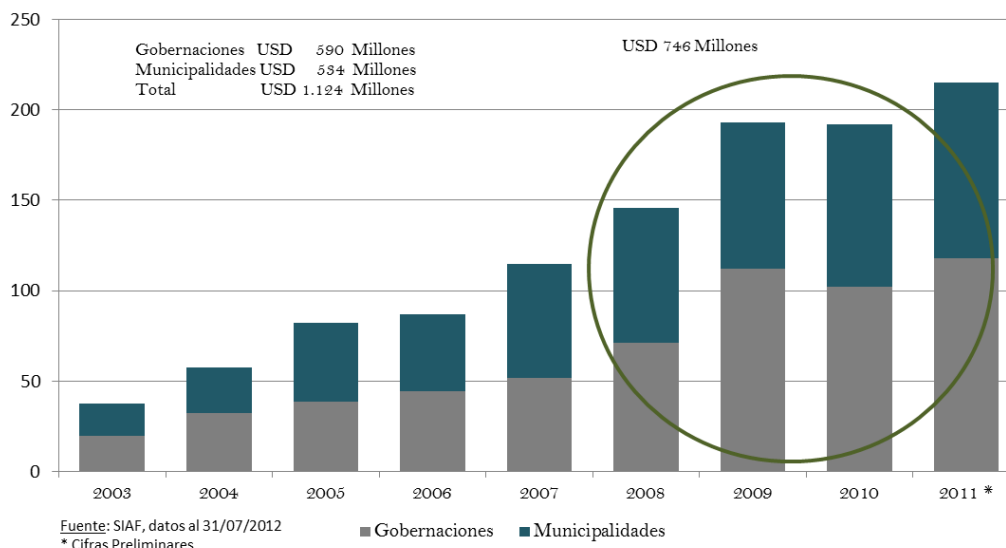
En la Dirección de Pensiones no Contributivas (DPNC) se está desarrollando el Sistema de Pensiones de Adultos Mayores, que sistematiza el proceso de selección e incorporación de los beneficiarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones para el pago de dicho beneficio. Se trata de un esfuerzo conjunto de la Unidad de Economía Social (UES) y la DPNC con el apoyo de la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC), en el marco del Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal (PROFOMAF II).

Finalmente, la DGIC, conjuntamente con las direcciones rectoras, está impulsando el proceso de llamado y adjudicación del proyecto de readecuación, diseño y desarrollo del SIAF, el SINARH y el SIABYS, cuya ejecución supondrá la modernización tanto sistémica como tecnológica del procesamiento de datos.

4.4. Transferencias de Recursos a Gobernaciones y Municipalidades

El Ministerio de Hacienda busca contribuir al desarrollo del territorio de los departamentos y municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana. Esa función la cumple a través de la Unidad de Departamentos y Municipalidades (UDM), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF), creada por Resolución MH N° 410 de fecha 30 de diciembre del año 2010.

Gráfico N° 22
Transferencias Financieras a Gobernaciones y Municipalidades
(US\$ millones)



Las transferencias de recursos financieros a los gobiernos departamentales y municipales durante el periodo de 2003 a 2011 ascienden a un total de G. 5,5 billones (equivalente a US\$ 1.124 millones). Las Gobernaciones recibieron un total de G. 2,9 billones y las Municipalidades han recibido recursos por un total de G. 2,6 billones, con una distribución de 52% y 48% respectivamente. Estas transferencias fueron realizadas por el Ministerio de Hacienda en tiempo y forma conforme a las autorizaciones del Presupuesto General de Nación. Durante el periodo comprendido entre 2008 y 2011, el total transferido a los gobiernos departamentales y municipalidades es de US\$746 millones.

La Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), acorde al cumplimiento de sus objetivos de creación, está abocada al desarrollo de distintas iniciativas, acciones y actividades que contribuyan al mejoramiento continuo de la capacidad de gestión institucional de los gobiernos departamentales y municipales en forma participativa y coordinada entre los diferentes niveles de gobierno, con miras a instaurar y consolidar nuevos procesos que fortalezcan las competencias, funciones y descentralización de los gobiernos subnacionales en pro del desarrollo de sus territorios, que finalmente reditúen en beneficio de la calidad de vida de la ciudadanía.

Con este propósito, la UDM ejecuta diferentes proyectos como son el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para Departamentos y Municipios (PROCADEM); el Sistema Integrado de Gestión Municipal (SIGEM); el Programa de Fortalecimiento de la Transparencia y Desarrollo de las Capacidades de los Gobiernos Locales, JICA – ABC / IMAP – UDM; el Programa de Apoyo al Proceso de Descentralización y Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos Departamentales y Municipales, BID Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/SF-12572-PR; y el Proyecto de Desarrollo Rural para el Fortalecimiento del Sistema de Gestión Territorial en Itapúa y Caazapá, KATUPYRY /JICA - MH – MAG.

4.5. Gestión de Empresas Públicas

El Ministerio de Hacienda contribuye al fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad del Estado paraguayo a través del Consejo de Empresas Públicas (CEP) creado por el Decreto N° 163/08 y de la Unidad de Monitoreo de las Empresas Públicas (UMEP), órganos que promueven las buenas prácticas administrativas y financieras en dichas organizaciones estatales.

Con ese propósito se ha implementado un sistema de supervisión a través del Contrato de Gestión por Resultados (CGR) suscrito con las empresas públicas, donde estas últimas se obligan a desempeñar un gerenciamiento basado en criterios empresariales, a la gestión transparente y a reorientar el rumbo de la empresa en forma anticipada.

En una primera etapa, el CGR fue suscrito con cuatro empresas públicas: Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco S.A.), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP S.A.), Petróleos Paraguayos (Petropar) e Industria Nacional del Cemento (INC). En la segunda etapa fue incorporada la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) al esquema y en la tercera y última la Administración Nacional de Navegación y Puertos(ANNP). En el siguiente cuadro, se observa el nivel de cobertura realizado en el marco del monitoreo de la gestión de las empresas públicas(EPs):

Cuadro N° 29
Empresas Publicas con Contrato de Gestión por Resultado 2010- 2011
(En porcentaje)

Concepto	2010	2011	variación
Total de EPs con CGR/Total de EPs	71%	86%	20%

Fuente: Subsecretaria de Estado de Economía (SEE).

Con la implementación de estos Contratos de Gestión por Resultados, el Consejo de Empresas Públicas (CEP), a través de su órgano técnico UMEP, ha avanzado en i) disponer de información veraz de la situación económica, financiera y de gestión de las empresas; ii) impulsar en el interior de la empresa la cultura de la planificación para poder dar cumplimiento a las metas previstas en el instrumento de gestión; y, iii) introducir mejoras en la transparencia financiera de las empresas a través del seguimiento de las recomendaciones de las auditorías externas y de la publicación de las mismas en la página web de la UMEP.

Entre otras mejoras se destaca la contratación de auditorías, consultorías, técnicos y especialistas en distintos sectores en que operan las empresas públicas del Paraguay, para elaborar planes estratégicos, planes de negocios, auditorías financieras y de gestión, evaluación de activos y pasivos, revisión de cuentas específicas, evaluación de la gestión medio ambiental, como también asistencia directa para la alta gerencia en los casos de proyectos de inversiones de cierta relevancia.

Asimismo, se espera que la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) sea la séptima empresa pública que firme este año el Contrato de Gestión con el CEP. De esa forma, se tendrá cubierto casi el 100% de las empresas bajo esta figura de supervisión.

Por otro lado, el Consejo de Empresas Públicas se encuentra abocado a fortalecer los avances obtenidos y a proseguir con las reformas de mediano plazo introducidas mediante el modelo de supervisión, para mejorar la gestión de las empresas públicas. Para ello se ha propuesto los siguientes desafíos:

- ✓ Fortalecer el marco institucional para la supervisión de la EPs: garantizar la sostenibilidad de las reformas implementadas mediante la aprobación del proyecto de ley del Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP).
- ✓ Implementar nuevo sistema de gobierno en las EPs mediante el establecimiento de un órgano colegiado de administración que impulse las buenas prácticas administrativas.
- ✓ Implementar mecanismo de compras de bienes estratégicos para las EPs: establecer la reglamentación de un mecanismo que agilice las compras de bienes estratégicos de las empresas públicas.
- ✓ Certificación ISO 9001:2008: implementar el sistema de gestión de calidad del proceso de supervisión de EPs para lograr la certificación y afianzar el mecanismo.
- ✓ Regularizar las deudas del sector público con las EPs: establecer un mecanismo gradual de la cancelación de pagos atrasados entre las EPs y la Administración Central.
- ✓ Cobertura de la totalidad de las EPs bajo el esquema del CGR: en el año 2012 firma del contrato de Gestión con la totalidad de las EPs.
- ✓ Planes estratégicos: la totalidad de las EPs cuentan con planes estratégicos para el periodo 2013 – 2015.
- ✓ Capacitación de los recursos humanos: avanzar en la capacitación del personal técnico, de acuerdo con la estandarización del perfil técnico asociado al organigrama de la UMEP.
- ✓ Auditorías externas para todas las EPs conforme a Términos de Referencias preparados por la UMEP.
- ✓ Inclusión de mejores prácticas en la EPs para atenuar impacto ambiental, para el periodo 2013 – 2015.
- ✓ Mantener como norma legal la obligatoriedad para los OEE de pago por el consumo de servicios básicos a fin de evitar nuevas acumulaciones y prever recursos para encarar inversiones por parte de las EPs.

4.6. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

La Dirección del Sistema de Inversión Pública (DSIP), órgano rector del Sistema de Inversión Pública, fue creada como dependencia de la Subsecretaría de Economía por la Ley N° 4.394/2011 que modifica y amplía la Ley 109/91 que establece las funciones y la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda. Tiene a su cargo la administración del Sistema de Inversión Pública con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. Sus funciones son: i) evaluar los

proyectos que están en fase de pre inversión; ii) manejar y actualizar la base de datos de los proyectos de inversión; iii) realizar la evaluación posterior de los proyectos ejecutados; iv) participar en la definición de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas; y, v) proponer las directivas que mejoren el funcionamiento de las fases del proyecto y la base de datos de los mismos, en coordinación con las demás reparticiones del Estado que estén involucradas en alguna fase del proceso de aprobación y control de los proyectos de inversión.

En cumplimiento de estos mandatos y delo establecido en el Decreto 8.312/12, “Por el cual se aprueba el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del Sistema de Inversión Pública”, durante el presente ejercicio fiscal se procedió al otorgamiento del Código SNIP a los diferentes proyectos (153) que conforman la actual cartera de proyectos de inversión, como requisito para la carga del anteproyecto de presupuesto 2013. El código SNIP es un número identificador que se mantendrá invariable en todo el ciclo de vida del proyecto y permitirá identificarlo desde su inicio hasta su finalización, facilitando su monitoreo y seguimiento.

A los responsables de todos los proyectos a los que se les otorgó código SNIP se les solicitó la planificación de su ejecución plurianual, desde el inicio hasta su finalización. Esto permitió conocer el horizonte de las necesidades presupuestarias de cada proyecto para el próximo ejercicio y los futuros, que serán plasmadas en el presupuesto plurianual, además de servir como base para realizar el dictamen sobre la carga del presupuesto 2013.

En lo que respecta a la base de datos de los proyectos, se ha instalado exitosamente en la Dirección General de Informática y Comunicaciones el equipo informático y los programas (hardware y software) que darán soporte al aplicativo del Banco de Proyectos, en el que se registrará toda la información sobre los proyectos de inversión. Para este año está previsto el uso de esta herramienta informática en los ministerios de Salud, de Educación, de Obras Públicas y de Hacienda y en la Secretaría Técnica de Planificación, cobertura que se irá ampliando a partir del año que viene.

Desde el 1 de julio de este año entró en vigencia la normativa del SNIP, Decreto 8.312/12, en materia de metodologías para formulación y evaluación de proyectos. Como parte del proceso, se ha realizado la capacitación de funcionarios del Ministerio de Hacienda, de la Secretaría Técnica de Planificación, del Ministerio de Obras Públicas y del de Salud Pública, entre otros.

Entre las proyecciones se plantea el uso del Banco de Proyectos por todos los OEE formuladores y ejecutores de proyectos, la aprobación de normativas específicas relacionadas con la formulación de proyectos y seguir con una fuerte capacitación para el uso de las herramientas del sistema.

Para apoyar el proceso de análisis de la inversión se está trabajando en la construcción de los precios sociales, indispensable para una buena evaluación de los proyectos durante la etapa de formulación, lo que permitirá una ejecución más eficiente de los mismos.

A corto plazo también se espera contar con un portal web del Sistema de Inversión Pública que permita transparentar todas las inversiones realizadas desde el sector público a través de proyectos.

Por otro lado, como medida adicional para fortalecer el proceso, se está trabajando en el otorgamiento de recursos al Fondo de Pre inversión establecido en el Decreto 8.312/12, cuya finalidad será dar apoyo presupuestario a los OEE para la realización de estudios de pre inversión y diseño de proyectos.

4.7. Política Presupuestaria de Mediano Plazo

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto (DGP), en colaboración de la Secretaria Técnica de Planificación (STP), está desarrollando estudios técnicos y legales para el fortalecimiento del marco presupuestario de mediano plazo.

Los trabajos están centrados en dos aspectos considerados elementales:

- a) *Programación estratégica de recursos*: para definición de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno, la asignación de recursos presupuestarios y los resultados.
- b) *Reforma del presupuesto plurianual*: instrumento que sirve de guía de la política presupuestaria de mediano plazo del Gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas

Programación Estratégica de Recursos

El Paraguay necesita fortalecer las herramientas institucionales que permitan establecer un claro nexo entre la elaboración de medidas concretas de políticas - en función de prioridades estratégicas - y la formulación del presupuesto anual, con marco fiscal plurianual diseñado sobre la base de metas prioritarias para la asignación del gasto público.

La asignación estratégica de recursos se ve limitada cuando el presupuesto anual termina siendo una herramienta de credibilidad restringida por la sistemática subjeción del gasto público, que además aumenta considerablemente si se considera el “presupuesto vigente” resultante de agregar las ampliaciones presupuestarias que tienen lugar durante el transcurso del año. Tampoco ayudan en este sentido el elevado número de reasignaciones presupuestarias; la participación tardía de los ministros de línea en la determinación de los techos presupuestarios distribuidos a los ministerios, departamentos y agencias; la falta de información sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades de prestación de servicios básicos; y, por último, aunque de ningún modo menos importante, las limitaciones del sistema de control (interno y externo) que reducen las probabilidades de que los recursos fiscales sean destinados a cumplir con sus legítimos propósitos.¹⁴

En este contexto, el Ministerio de Hacienda está iniciando el desarrollo de herramientas¹⁵ que permitan la asignación de recursos con una visión de mediano plazo en base a la planificación estratégica, los indicadores de resultados y el presupuesto plurianual.

Reforma del Presupuesto Plurianual

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto, estudia el proyecto de modificación del Decreto N° 8.215/2006 de presupuestación plurianual¹⁶, con el propósito de actualizar y fortalecer la política presupuestaria de mediano plazo del sector público de la República del Paraguay.

El Decreto N° 8.215/2006 rigió la elaboración de los presupuestos plurianuales de la etapa de introducción e implementación, desde el año 2006 al 2011, y con el transcurso de los sucesivos ejercicios se fueron evidenciando aspectos que debían fortalecerse o readecuarse para dar cumplimiento cabal a lo establecido.

Una debilidad detectada fue la percepción de los agentes involucrados en el Presupuesto Plurianual de que el mismo no producía efectos reales ni generaba compromisos por parte de las autoridades, lo

¹⁴ Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA – RepeatAssessment), Agosto 2011.

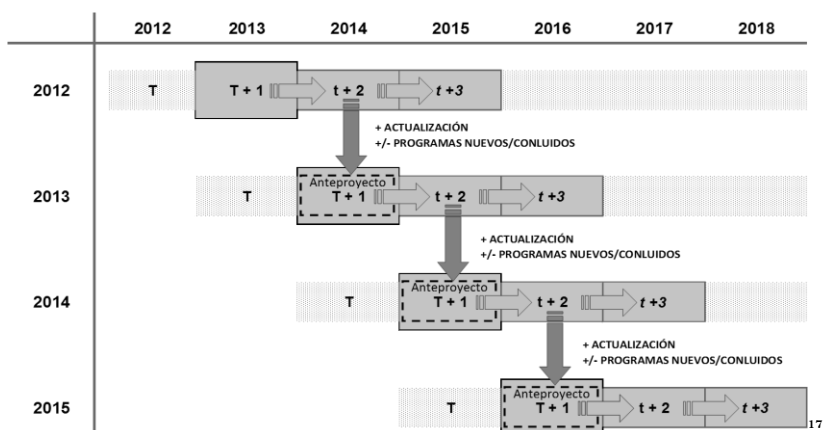
¹⁵ Decreto 8.816 “Por el cual establecen los lineamientos generales y montos globales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucional como marco de referencia para la elaboración del proyecto de Presupuesto general de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal 2013” en su artículo 31.

¹⁶ El Presupuesto Plurianual es un instrumento que sirve de guía a la política presupuestaria de mediano plazo del Gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas.

que tendía al desinterés de los organismos y entidades del Estado. Dicho de otro modo, al ser referencial y, en consecuencia, no tener incidencia concreta en el proceso de asignación presupuestaria futura, ni durante la ejecución de los gastos, el instrumento tendía a ser considerado como una carga administrativa más.

Gráfico N° 23

Esquema Condicionante de Presupuesto Plurianual en la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.



Fuente: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera - Informe Final "Modificación Decreto Plurianual 8215/2006 – Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN /SF – 12616 – PR – Reordenamiento Organizacional de las Áreas Económicas y Social del Sector Público" (PR – T1089).

Es así como el proyecto de modificación del Decreto N° 8.215/2006 contempla pasar de un tipo de presupuesto plurianual extremadamente referencial a otro que, sin perder tal carácter, incorpora medidas que sirven para condicionar en parte los procesos de i) formulación del próximo Presupuesto General de la Nación de vigencia anual y ii) ejecución de gastos en lo que se refiere a la aprobación de contratos plurianuales. Se trata de un tipo intermedio o mixto, que sin embargo no pierde el carácter de instrumento fundamentalmente referencial y complementario del presupuesto anual, claramente limitativo en cuanto a los gastos.

El modelo propuesto se acerca al implementado en los últimos años en Francia, el que, debido entre otras diferencias a la ausencia de limitaciones jurídicas como las que existen en el derecho presupuestario de la República del Paraguay, combina con mayor nitidez los aspectos limitativos (imperativos en el lenguaje utilizado en Francia) con los indicativos.

Uno de los requisitos considerados en el estudio del proyecto de modificación del Decreto N° 8.215/2006 fue que su formulación no debía salirse del marco jurídico del Paraguay, en particular del principio de anualidad presupuestaria.

¹⁷ Como se observa en el gráfico, cuando en el año T se formula el presupuesto plurianual para el período t+1, t+2 y t+3 y, en consecuencia, se definen las previsiones de gastos del año t+2, se están prefigurando los importes que durante el año siguiente (t+1) serán considerados como montos globales para la programación de cada anteproyecto de presupuesto anual de los organismos y entidades del Estado del próximo ejercicio (el t+2 original).

Uno de los puntos de apoyo legal que sustentan tal tesis, es el Artículo 6 de la Ley de Administración Financiera del Estado cuando menciona que el principio de anualidad del presupuesto debe ser aplicado “sin perjuicio de la vigencia de planes de acción e inversión plurianuales”, lo cual constituye un reconocimiento de la existencia de programas y proyectos públicos con una maduración mayor al año¹⁸.

4.8. Mejora en el Nivel y la Calidad del Gasto Público

El Presupuesto por Resultados es uno de los pilares centrales de las reformas que apuntan a una gestión por resultados. Implica pasar de una administración donde se privilegia exclusivamente el control en la aplicación de normas y procedimientos, asignación automática y meramente incremental, a una presupuestación planificada, que brinde información de desempeño referente a la obtención de resultados y que rinda cuentas de la ejecución de los mismos a la ciudadanía.

Para el caso paraguayo se ha consensuado una implementación gradual del Presupuesto por Resultados con la caracterización de “Presupuesto Informado”, abarcando cierta cantidad de programas públicos cada año. Consta de tres instrumentos: Evaluación de Programas Públicos, Indicadores de Desempeño y Balance Anual de Gestión Pública.

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

Un sistema de seguimiento y evaluación comprende un conjunto de instrumentos que permite generar información sobre los resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. En el año 2012 el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto, prosiguió con el proceso de instalación del Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria fortaleciendo los siguientes instrumentos:



¹⁸ Informe Final “Modificación Decreto Plurianual 8215/2006 – Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN /SF – 12616 – PR – Reordenamiento Organizacional de las Áreas Económicas y Social del Sector Público” (PR – T1089).

De acuerdo con el Decreto de Lineamientos N° 8.816/2012, han sido seleccionadas dos entidades adicionales a las cinco incorporadas desde el año 2011, totalizando hasta el momento siete entidades públicas: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y Trabajo.

Estas entidades, en conjunto con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, determinan los programas que ingresarán en la metodología del Presupuesto por Resultados (PPR), según el instrumento que corresponda.

Fortalecimiento Institucional en Seguimiento y Evaluación

Para el ejercicio fiscal 2012 el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto, contó con la asistencia técnica de una consultoría internacional para el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) del proceso de evaluación del ejercicio fiscal anterior, de manera a establecer mejoras.

Además, se realizaron capacitaciones en la metodología y los instrumentos del Presupuesto por Resultados en diferentes instituciones públicas, fortaleciendo de esa manera las capacidades de los recursos humanos en la materia.

Indicadores de Desempeño (ID)

Módulo de Indicadores – SIAF: Con el objetivo de apuntar a la sistematización de la información de los programas incorporados al PPR, se habilitó en el SIAF un módulo desarrollado para almacenar indicadores y sus respectivos avances, de tal manera que las diferentes entidades, de acuerdo con los programas enmarcados en dicho instrumento, pudieran realizar la carga de los datos históricos y de los avances y metas de los diferentes indicadores comprometidos.

Se realizó la asistencia técnica a los funcionarios de los ministerios comprometidos en el PPR y los mismos procedieron a cargar y establecer metas en el módulo, además de la presentación oficial de las Matrices de Indicadores de Desempeño (MID) al Ministerio de Hacienda.

Al término del primer semestre del ejercicio fiscal 2012 se han actualizado en el módulo del SIAF un total de 14 Indicadores de Desempeño correspondientes al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 8 Indicadores de Desempeño del Ministerio de Educación y Cultura, y un total de 12 Indicadores de Desempeño del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que son las entidades comprometidas en la implementación de Presupuesto por Resultados a partir del año 2011.

En el año 2012 se sumaron a la carga de indicadores en el módulo PPR del SIAF el programa “Administración del Sistema Tributario” del Ministerio de Hacienda, el subprograma “Extensión Agraria” del Ministerio de Agricultura y el subprograma “Control y Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Vectores (Senepa)” del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Balance Anual de Gestión Pública (BAGP)

Fueron presentados al Ministerio de Hacienda los Balances Anuales de Gestión Pública correspondientes al ejercicio fiscal 2011 de las siguientes entidades:

- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Dirección de Vialidad
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa)
- Ministerio de Educación y Cultura: Dirección de Educación Media

Dichos documentos se encuentran en proceso de edición para su publicación y remisión al Congreso Nacional.

Por otra parte, en el segundo semestre del año 2012 las entidades comprometidas con este instrumento (Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda; Dirección General de Información Estratégica en Salud del Ministerio de Salud y Administración y Coordinación de Programas Agrícolas del Ministerio de Agricultura), recibirán capacitaciones y deberán recolectar los datos necesarios y disponibles a fin de elaborar dicho instrumento.

Evaluación de Programas Públicos

Los ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones, de Salud Pública y Bienestar Social y de Educación y Cultura presentaron al Ministerio de Hacienda sus planes de trabajo como resultado de las recomendaciones surgidas en las evaluaciones del año 2011, los cuales consisten en establecer actividades, responsables y plazos comprometidos para su cumplimiento.

En ese sentido, estas mismas entidades han presentado los avances de los compromisos asumidos en dichos planes, según el plazo establecido en cada ítem. El seguimiento y monitoreo de los avances es realizado por funcionarios del Dirección General de Presupuesto.

A continuación se muestran algunas de las recomendaciones con sus respectivos avances, de los subprogramas evaluados en el año 2011.

Evaluación de Programas Públicos				
Planes de Trabajo				
Principales Avances de Actividades Comprometidas				
Ministerios	Recomendación Panel Evaluador	Compromiso Establecido por la Entidad	Avance del compromiso a Junio 2012	
	Ministerio de Educación y Cultura Subprograma Provisión de Textos y Materiales Didácticos	Establecer una instancia de coordinación permanente para el programa, que podría recaer en una dirección general del MEC ya existente, que permita entre otros beneficios: centralizar las decisiones, mejorar la asignación de las funciones, ampliar la cantidad y calidad de información que genera el subprograma e incorporar mecanismos de control y evaluación. Como se ha señalado, existen distintas direcciones generales y niveles centrales e intermedios involucrados en el proceso de producción y se conforman comisiones AD HOC para organizar las actividades, con las limitaciones que esto conlleva. Por tanto se requiere una coordinación institucional y permanente de los procesos.	Establecer los criterios para la coordinación permanente de información, evaluación de las actividades del equipo de trabajo	La Institución ha remitido la Resolución N° 806/2012 "Por la cual se Crea y Conformar el Equipo AD HOC de Coordinación, Control de Entrega, Monitoreo y Evaluación de la Provisión de útiles escolares para el ciclo lectivo 2012 a las Instituciones Educativas del País" Resolución N° 8527 "Por la cual se conforma la comisión para la Elaboración de Normativas y Procedimientos en el Marco del Programa de Canasta Básica de Útiles Escolares"
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Subprograma Atención Primaria de Salud Medicina Familiar	Establecer criterios diferenciados de asignación de recursos (Unidades de salud de la Familia - USF que están en regiones muy distantes y de difícil acceso)	Conformación de un comité salarial para el estudio y elaboración de propuesta de asignaciones salariales diferenciadas teniendo en cuenta, distancia, inaccesibilidad, condiciones de vida, desarraigo, tanto en el Chaco, como en regiones inhóspitas de la Región Oriental.	Se ha con consensado una propuesta de Escala Salarial de acuerdo a la Caracterización de las USF en Fácil y Difícil acceso en todo el País.
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones Subprograma • "Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte"	Implementar herramientas informáticas de gestión tales como Microsoft Project o similares para una mejor gestión del Subprograma, para el seguimiento de las obras.	Implementación del sistema "Tablero de Control" a todos los Proyectos de la Dirección de Vialidad.	Actualmente está en uso el Tablero de Control del MOPC en forma experimental, sujeto a ajustes. Además, se encuentra en fase de contratación, un servicio de consultoría para la elaboración de un Sistema de Gestión Vial.

Por otro lado, durante el primer semestre del ejercicio fiscal 2012 un panel de expertos pertenecientes al sector privado realizó evaluaciones externas del subprograma "Control y Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Vectores (SENEPA)" del Ministerio de Salud Pública y Bienestar

Social y del subprograma “Extensión Agraria” del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dichas evaluaciones han culminado y los informes se encuentran en proceso de edición para su remisión al Congreso Nacional y comunicación a la ciudadanía.

Asimismo, con los objetivos de mejorar el diseño de programas públicos, establecer herramientas de seguimiento y evaluación, y enriquecer la información presupuestaria para la toma de decisiones, los programas y subprogramas incorporados al PPR para el ejercicio fiscal 2012 han presentado a la Dirección General de Presupuesto, con sus anteproyectos de presupuesto, las matrices de marco lógico que servirán de insumo en el proceso de evaluaciones.



V. Glosario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presupuesto por Programas: Técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una entidad económica. Pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Es un instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que influyen en la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas. Asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tesoro Público: Está constituido por todas las disponibilidades y activos financieros, sean dinero, créditos y otros títulos-valores de los organismos y entidades del Estado (OEE). Incluye a la

Tesorería General, administrada por el Ministerio de Hacienda, y a las tesorerías institucionales administradas por cada uno de los demás OEE.

Tipo de presupuesto: La clasificación programática de las asignaciones presupuestarias permite ordenar y proveer información, dentro de la estructura del Presupuesto General de la Nación, por tipos de presupuesto: TIPO 1 de Programas de Administración, TIPO 2 de Programas de Acción, TIPO 3 de Programas de Inversión y TIPO 4 Servicio de la Deuda Pública.

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

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

ABREVIATURAS

AA. CC.: Administración Central

APS: Atención Primaria de la Salud

ANDE: Administración Nacional de Electricidad

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BAGP: Balance Anual de Gestión Pública

BCP: Banco Central del Paraguay

Cta. Cte.: Cuenta corriente

CDA: Certificado de Depósito de Ahorro

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DGP: Dirección General de Presupuesto

DGIC: Dirección General de Informática y Comunicaciones

DPMF: Dirección de Política Macro-Fiscal

DSIP: Dirección del Sistema de Inversión Pública

DNCP: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

EE. DD.: Entidades Descentralizadas

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales

FMI: Fondo Monetario Internacional

FF.: Fuente de financiamiento

FAPEP: Facilidad para la Ejecución de Proyectos

FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur

G.: Guaraníes

GP: Gasto Público

GS: Gasto Social

ID: Indicadores de Desempeño

IPC: Índice de precios al consumidor

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IPS: Instituto de Previsión Social

LAFE: Ley de Administración Financiera del Estado

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

MIPYMES: Micros, pequeñas y medianas empresas.

MH: Ministerio de Hacienda

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MP: Ministerio Público.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MMMP: Marco Macrofiscal de Mediano Plazo

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial del Comercio

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PAC: Plan Anual de Contrataciones

POA: Plan Operativo Anual

PC: Plan de Caja

PE: Poder Ejecutivo

PF: Plan Financiero

PL: Poder Legislativo

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PPR: Presupuesto por Resultados

RMT: Revisión de Medio Terminó

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

STP: Secretaría Técnica de Planificación

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria

SEAF: Subsecretaria de Estado de Administración Financiera

SEE: Subsecretaria de Estado de Economía

SET: Subsecretaria de Estado de Tributación

SNIP: Sistema de Nacional de Inversión Pública

TMC: Transferencias monetarias con corresponsabilidades

UDM: Unidad de Departamentos y Municipios

UEP: Unidad Ejecutora de Proyectos

UMEP: Unidad de Monitoreo de Empresas Publicas

UOC: Unidad Operativa de Contrataciones

US\$: Dólares americanos

Colaboradores:

Enrique Poletti, Miriam Gómez, Juan Angel Álvarez, Maria Teresa Agüero, Jaime Escobar, Eduardo Miranda, Teodora Recalde, Cecilia Facetti, Hilda Benítez, Monserrat Díaz, Rogelio Ibáñez, Laura Delgadillo, Esperanza Vera.