



**TETĀ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA

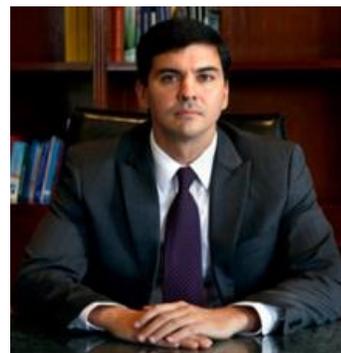
TETĀ REKUĀI
GOBIERNO NACIONAL
Jajapo ñande rapera ko'aga guive
Construyendo el futuro hoy

Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay



**Proyecto de Presupuesto General
de la Nación 2017**

Presentación



Santiago Peña Palacios, Ministro de Hacienda

El Presupuesto General de la Nación (PGN) se constituye en la herramienta principal a través de la cual la política económica y fiscal del Estado son instrumentadas, las cuales responden a la planificación de las acciones a ser encaradas por el Gobierno Nacional, enmarcadas todas en el Plan Nacional de Desarrollo “Paraguay 2030”, teniendo como objetivo el cierre de ciertas brechas que potenciarán el crecimiento económico y el bienestar de todos los paraguayos.

En un contexto de escasez de recursos y crecientes necesidades de la población, con una coyuntura económica internacional adversa con menores precios internacionales, menor demanda regional, y una desaceleración de China y de las economías avanzadas, el propósito fijado por el Gobierno Nacional fue y seguirá siendo buscar la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para el efecto, buscará concentrarse en una mejora no sólo en los niveles de ejecución sino además, y fundamentalmente, en la calidad del gasto, priorizando las políticas con un alto impacto económico y social, con una provisión de bienes y servicios públicos eficiente y transparente.

El Proyecto de Ley presentado muestra una priorización de las políticas sociales, la educación, la salud, la provisión de viviendas dignas direccionadas a personas de escasos recursos y la inversión pública en proyectos que reditúan en el bienestar social y en la productividad. Al respecto, el Gobierno Nacional ha realizado un gran esfuerzo en el mantenimiento y ampliación de estos programas públicos, lo cual ha sido desafiante con el poco margen de maniobra fiscal del que se dispone.

En el contexto actual, la racionalización del gasto y la disciplina fiscal resultan imperativas para lograr garantizar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un desarrollo sostenido y ordenado de la economía nacional. Con miras a cumplir con este objetivo, el Proyecto de Ley ha sido elaborado con criterio de responsabilidad, resguardando los intereses de la ciudadanía, preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas y cumpliendo con las reglas cuantitativas de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En este sentido, y buscando dar un sustento técnico al Proyecto de PGN 2017, se han compilado informaciones y análisis relacionados al desenvolvimiento de la economía del Paraguay, lo cual ha sido incorporado en esta séptima edición del Informe de las Finanzas Públicas (IFP) de la República del Paraguay, lo que permitirá comprender mejor las premisas bajo las cuales se formularon los objetivos y se direccionaron las políticas presupuestarias.

La primera parte del Informe trata sobre el balance del ejercicio fiscal del año 2015. 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 y con los diferentes niveles de gobierno. Además de la información sobre la Administración Central, por primera vez se incorpora datos y análisis sobre los niveles de Gobierno General y Sector Público. De igual manera se incluye un análisis ampliado de la situación de la deuda pública, sobre el desempeño de la

Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones, y la sobre la calidad del gasto a través del Presupuesto por Resultados. También se incorpora en esta edición una sección analítica de aproximación al Resultado Estructural de la Administración Central.

La segunda parte se ocupa del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017, comenzando por el análisis del contexto macroeconómico del año 2016 y de las perspectivas para el año 2017. Por primera vez se incluye en este capítulo una sección sobre la política económica y fiscal, para luego como es habitual describir la situación fiscal en 2016 y detallar finalmente las prioridades del PGN 2017.

El tercer capítulo del Informe presenta las bases teóricas y metodológicas de las proyecciones macroeconómicas y macrofiscales para los años 2018 y 2019, incorporando una nueva sección donde se proyecta el Resultado Estructural de la Administración Central. Las proyecciones realizadas que allí se exponen constituyen la información clave para la elaboración del presupuesto en una perspectiva de mediano plazo.

Finalmente, este documento es una contribución del Ministerio de Hacienda para la comunicación y discusión del Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el Ejercicio Fiscal 2017, el cual es fruto de un esfuerzo mancomunado de técnicos de la institución.

Autoridades:

Santiago Peña Palacios, **Ministro de Hacienda**

Ramón Isidoro Ramírez, **Viceministro de Administración Financiera**

Lea Giménez Duarte, **Viceministra de Economía.**

Marta González, **Viceministra de Tributación.**

Equipo Técnico Oficial:

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Dirección General de Presupuesto: Oscar Lovera (Director General), Elba Mencia, Carmen Frutos, Laura Colmán, Teodora Recalde, Monserrat Diaz, Amada Silguero.

Dirección General de Crédito y Deuda Pública: Modesto Fariña (Coordinador), Diego Domínguez.

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

Dirección General de Tesoro Público: Oscar Llamosas (Director General) Adán Garcia.

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

Dirección de Política Macro-Fiscal: Humberto Colmán (Director), Viviana Casco, Miguel Angel Vega, Rolando Sapriza, Rubén Villasboa

Dirección de Política de Endeudamiento: Stella Guillen (Directora), Ivan Haas

Dirección de Estudios Económicos: Marco Elizeche (Director), Melissa Gonzalez.

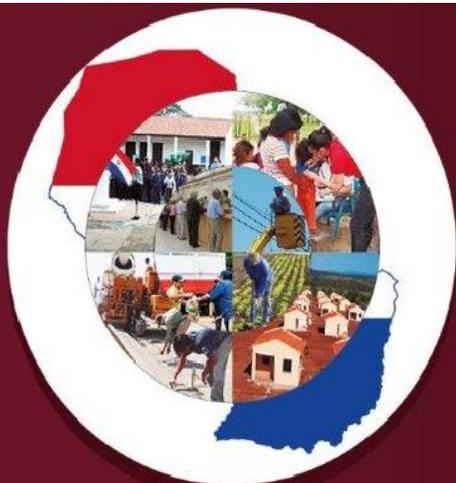
Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)

Asesoría Económica: Pedro Galeano

Contenido

I. Balance Fiscal del Ejercicio 2015	1
1.1 Cierre Fiscal 2015	1
1.2 Resultado Estructural	5
1.2.1 Rol Estabilizador de la Política Fiscal	5
1.2.2 Metodología del Resultado Estructural	6
1.2.3 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central.....	7
1.3 Ingresos de la Administración Central 2015.....	10
1.4 Gasto de la Administración Central 2015.....	11
1.5 Cierre Fiscal 2015 - Gobierno General.....	12
1.6 Cierre Fiscal 2015 - Sector Público	15
1.7 Ejecución Presupuestaria	17
1.8 Situación de la Caja Fiscal.....	20
1.9 Situación de la Deuda del Sector Público	23
1.10 Activos Financieros	37
1.11 Presupuesto por Resultados	38
1.12 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin fines de Lucro.....	46
II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2017	47
2.1 La Política Económica.....	47
2.2 Evolución Económica del año 2016 y Perspectivas para el año 2017	51
2.3 Proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2016.....	55
2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017	59
2.4.1 Administración Central	59
2.4.1.1 Estimación de Ingresos	59
2.4.1.2 Asignación de Gastos.....	60
2.4.1.3 Resultados	61
2.4.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2017 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal.....	61
2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2017	62
2.4.3 Iniciativas de Políticas del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017	64
2.4.5 Prioridades del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017.....	64
2.6 Escenarios Fiscales Alternativos.....	67

III. Programa Financiero del Sector Público 2018-2019	70
3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2018-2019	70
3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2018-2019	72
3.2.1 Administración Central	72
3.2.1.1 Estimación de Ingresos	72
3.2.1.2 Proyección de gastos.....	72
3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal	73
3.2.1.4 Estimación del Resultado Estructural 2016 – 2019.....	73
3.2.2 El Programa financiero del Sector Público 2018-2019	76
3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (modelo endógeno).....	77
IV. Anexos.....	79
4.1 Estimación de Gastos Tributarios	79
4.2 Elasticidad Ingresos Fiscales al PIB	82
V. Glosario.....	85



I. Balance Fiscal del Ejercicio 2015

1.1 Cierre Fiscal 2015

El año 2015 se caracterizó por la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía. El PIB creció 3,1% en términos reales, mientras que en el 2014 el crecimiento había sido 4,7%. Esta desaceleración de la actividad económica afectó negativamente a los ingresos, especialmente a los ingresos tributarios, que mientras en el 2014 tuvieron un incremento del 18,2% (12,7% del PIB), al cierre del 2015 tuvieron un incremento fue de solo 3,6% nominal (12,5% del PIB), lo cual es una variación incluso inferior al crecimiento nominal de la economía.

Sin embargo, el Total de Ingresos de la Administración Central en el 2015 fue mayor en 0,5 puntos porcentuales del PIB con relación a lo recaudado en el 2014, con una variación nominal del 7,6%, debido al crecimiento de determinados ingresos, que en cierta forma son independientes al nivel de actividad económica del país, como las regalías y compensaciones de las Entidades Binacionales y las transferencias realizadas por Otros Organismos y Entidades del Estado, producto de algunas licitaciones públicas.

El Gasto Total Obligado aumentó con respecto al 2014 en 10,5%, llegando a representar el 17,6% del PIB del 2015, mientras que el gasto en inversión física (adquisición neta de activos no financieros) aumentó en 13,8% con respecto al año anterior, representando en el 2015 el 2,6% del producto del 2015.

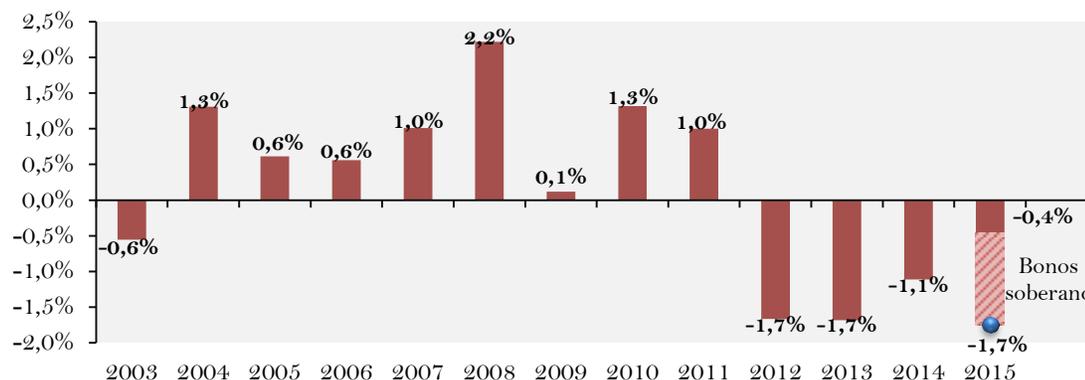
Sin embargo, el desempeño de los ingresos fiscales fue determinante para que el déficit fiscal del año 2015 alcanzara 1,7% del PIB, superior en 0,6% al déficit del 2014. Similar resultado se observó en los años 2012 y 2013.

Al respecto, es oportuno recordar que la Ley 5098/2013 “De Responsabilidad Fiscal”, en su Artículo 7º, inc. 1, establece que el déficit de la Administración Central no será mayor al 1,5% del PIB, lo cual según establece la citada Ley, se aplica para la elaboración y aprobación del Presupuesto.

Ahora, en la ejecución del Presupuesto hubo un déficit del 1,7% del PIB, lo cual se explica por la menor recaudación tributaria en relación a lo previsto inicialmente, debido a la desaceleración de la economía

del segundo semestre del 2015, y por el retraso en la transferencia por parte de la Entidad Binacional de Yacyretá por valor de US\$ 30 millones y US\$ 60 millones en el caso de la Licitación 4G de CONATEL. Estas transferencias, que finalmente ingresaron en el 2016, representaban el 0,4% del PIB, y de haberse materializado en el 2015 hubieran llevado el resultado fiscal a un valor inferior al 1,5% del PIB.

Gráfico N° 1.1.1
Evolución del Resultado Fiscal
(En porcentaje del PIB)



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

Otro punto a destacar es lo que expresa el Art. 241 “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el 2015”, donde se establece que para el cálculo del déficit fiscal no serán incluidos los gastos financiados con Bonos del Tesoro con Organismo Financiador 20-04 (Bonos Soberanos). Si al resultado fiscal del 2015 se le descuentan las inversiones realizadas con Bonos Soberanos, el déficit fiscal del 2015 hubiera sido 0,4% del PIB.

En el siguiente cuadro puede observarse la comparación entre los resultados fiscales del 2014 y del 2015, en cifras nominales y como porcentaje del PIB.

Cuadro N° 1.1.1
Administración Central - Resultado Fiscal 2015 vs. 2014
(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2014	% PIB	2015	% PIB	Diferencia (2) - (1)	% Var. (2) / (1)
	(1)		(2)			
Resultado Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1.762	1,3%	1.226	0,8%	-536	-30,4%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3.294	2,4%	3.749	2,6%	455	13,8%
Préstamo Neto / Endeudamiento Neto	-1.531	-1,1%	-2.523	-1,7%	-991	64,7%

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

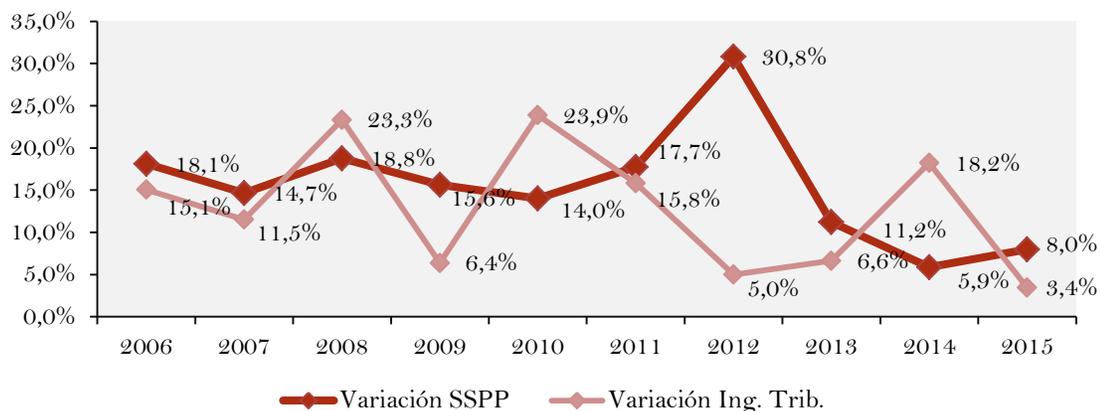
Cabe recordar que el Manual de Estadísticas de la Finanzas Públicas 2001 incluye un nuevo indicador para evaluar la Política Fiscal, el cual es el Balance Operativo Neto (Ingreso Total y el Gasto Total),

que evalúa la viabilidad de las operaciones del gobierno, donde un resultado positivo indica que el Gobierno recauda lo suficiente para cubrir sus costos operativos. Cuando al resultado operativo se le resta la inversión (Adquisición Neta de Activos no Financieros), se obtiene el Préstamo/Endeudamiento Neto (superávit/déficit fiscal).

Dada la estructura de las cuentas fiscales del Paraguay, donde el principal rubro de ingreso es el ingreso tributario, y el principal rubro de gasto son los servicios personales, es interesante observar la evolución de ambas variables.

Gráfico N° 1.1.2

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

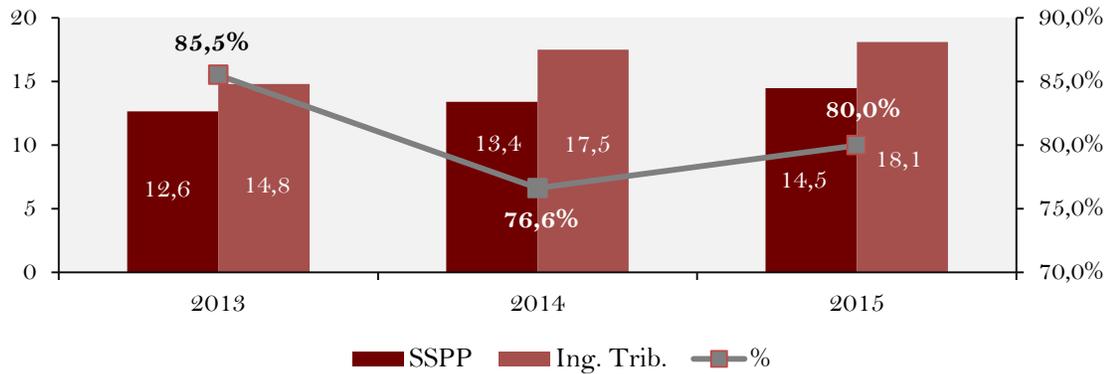


Fuente: Dirección de Política Macro-Fiscal, Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

En el periodo 2006 – 2015, los ingresos tributarios crecieron a una tasa anual promedio de 12,9%, mientras que los gastos en servicios personales crecieron a una tasa promedio anual de 15,5%. El incremento en el gasto en servicios personales del año 2008 y principalmente el incremento del 30,8% del 2012, fueron los factores más importantes para que el crecimiento del gasto en salario supere al de los ingresos tributarios.

Es también conveniente analizar la proporción de ingresos tributarios que financian los gastos en servicios personales. En el año 2013, cuando el salario había registrado un incremento del 11,4%, la relación entre servicios personales e ingresos tributarios fue del 85,5%, en tanto que en el año 2014 esta relación disminuyó al 76,6%, **luego se vuelve a observar una aceleración en el 2015, cuando alcanza el 80,0%**, debido al ajuste realizado a algunos sectores (fuerzas públicas y docentes) cuyos salarios se encuentran indexados al salario mínimo, dado el ajuste que se había realizado en marzo del 2014.

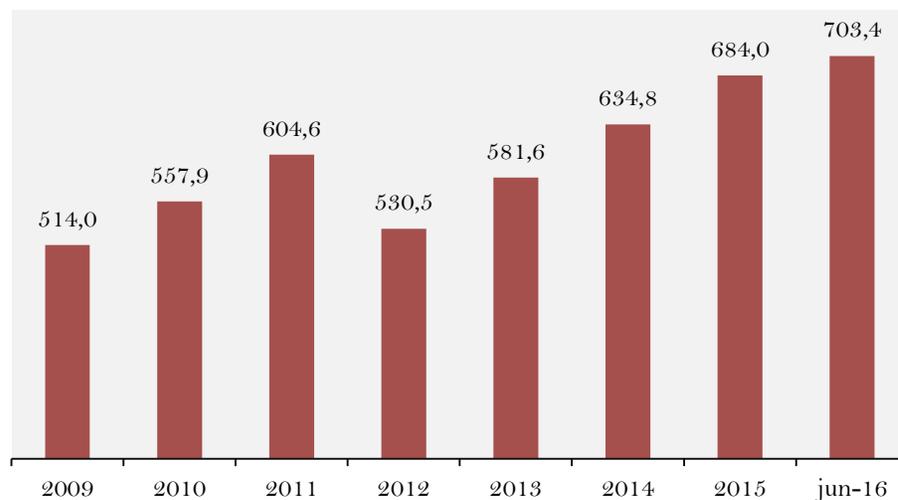
Gráfico N° 1.1.3
Gasto en Servicios Personales (SSPP) Vs. Ingresos Tributarios
 (En miles de millones de Guaraníes)



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

Por otro lado, un aspecto importante a considerar en el análisis del sistema tributario nacional, es la cantidad de contribuyentes registrados en la administración tributaria, que continúa mostrando una importante dinámica. Este aumento en la base de contribuyentes es una evidencia del mayor grado de formalización de la economía.

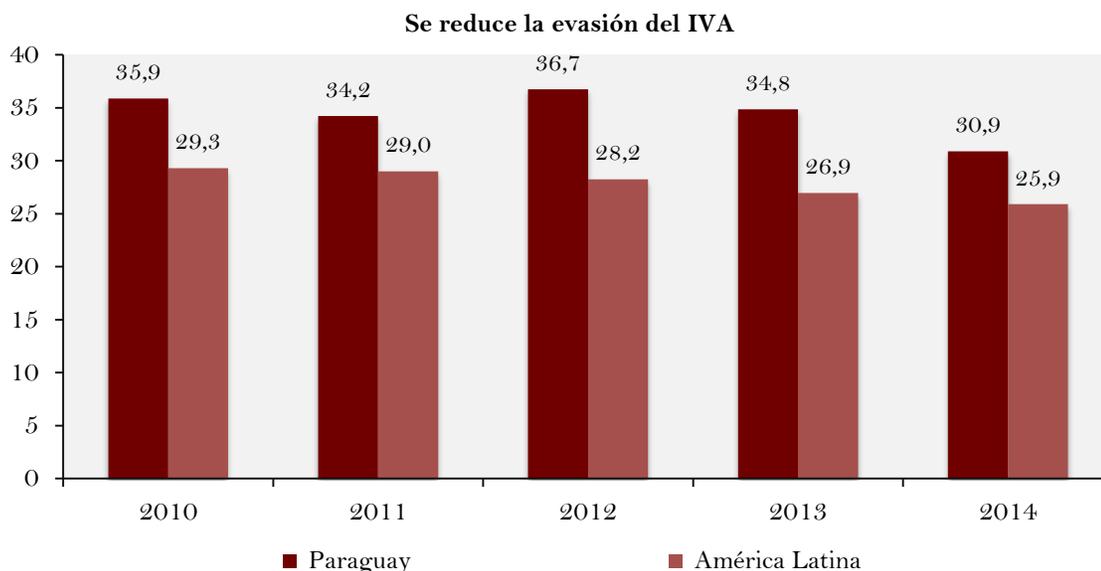
Gráfico N° 1.1.4
Evolución de la Cantidad de Contribuyentes
 (Acumulada a Diciembre de cada año – En miles)



Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Dentro de este proceso de formalización de la economía, es oportuno mencionar la reducción de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en el año 2012 se encontraba en un nivel del 36,7%, y que para el 2015 se redujo al 30,9%, el cual es un porcentaje cercano a la tasa de evasión de América Latina.

Gráfico N° 1.1.5
Evolución Anual de la Tasa de Evasión en el IVA
(En porcentaje)



Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

1.2 Resultado Estructural¹

1.2.1 Rol Estabilizador de la Política Fiscal

El análisis macroeconómico tradicional sugiere que uno de los roles que puede cumplir la política fiscal es orientarse a estabilizar el “ciclo” económico. Esto es, aplicar medidas de contención en periodos de expansión y estimular la economía en periodos de desaceleración, sin descuidar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto corresponde a un rol contra cíclico de la política fiscal, que permite atenuar la volatilidad del ciclo económico. Por el contrario, se define a la política fiscal como pro cíclica si amplifica la situación de desaceleración al reducir el gasto y/o aumentando los impuestos.

Los ingresos y gastos fiscales registraron en el Paraguay una volatilidad significativa en los últimos años. Los ingresos tributarios crecieron en términos nominales en promedio 12,7% en el periodo 2006-2015 y los gastos totales se incrementaron en términos nominales en promedio 14,8%. En cuanto a la volatilidad, se destaca que el gasto total se incrementó 21% en el 2009 y luego registra una fuerte desaceleración con un crecimiento de solo 8,7% en el 2010. La volatilidad del gasto público obedece fundamentalmente a la volatilidad de los ingresos tributarios.

La República del Paraguay ha registrado un avance importante con la promulgación de la ley N° 5.098 de Responsabilidad Fiscal (LRF) en el año 2013. Esta ley tiene como objetivo lograr un manejo

¹ El Resultado Estructural abarca la cobertura de la Administración Central.

prudente de las finanzas públicas que garantice la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. La LRF establece topes al crecimiento del gasto corriente primario y al déficit fiscal, así como reglas para el ajuste de los salarios. En este sentido, la LRF ha representado un avance importante en materia de sostenibilidad fiscal pero no tanto en la atenuación de los ciclos económicos, puesto que no incluye amortiguadores automáticos para el ciclo económico.

Una forma de considerar la relación entre ciclo económico y política fiscal es utilizar como medida alternativa de la posición fiscal al Balance Estructural, que es una medida de balance fiscal que ajusta por el ciclo económico. Esta medida es entonces una medida de balance fiscal cíclicamente ajustado, pero tradicionalmente se le conoce como Balance Estructural en la literatura económica. A continuación se discute esta medida para el caso del Paraguay.

1.2.2 Metodología del Resultado Estructural

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

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

Siguiendo el trabajo de Felipe Larraín y Rodrigo Cerda (2016)², se excluye el efecto del ciclo económico sobre los ingresos fiscales, estimándose el nivel de los ingresos estructurales, mientras que en el caso de los gastos no hay ajustes dado que se considera que no hay partidas de gasto que se muevan en consonancia con el ciclo económico.

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

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

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

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

² ¿Cómo implementar una regla de Balance Estructural para Paraguay? Este trabajo es parte de la asesoría al Gobierno de Paraguay en el marco del proyecto “Identificación de trabas de crecimiento económico en Paraguay”, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Dado los valores del PIB de tendencia y la elasticidad de los ingresos fiscales – al PIB³, se estiman los ingresos fiscales estructurales, R_t^E , para el periodo en evaluación.

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

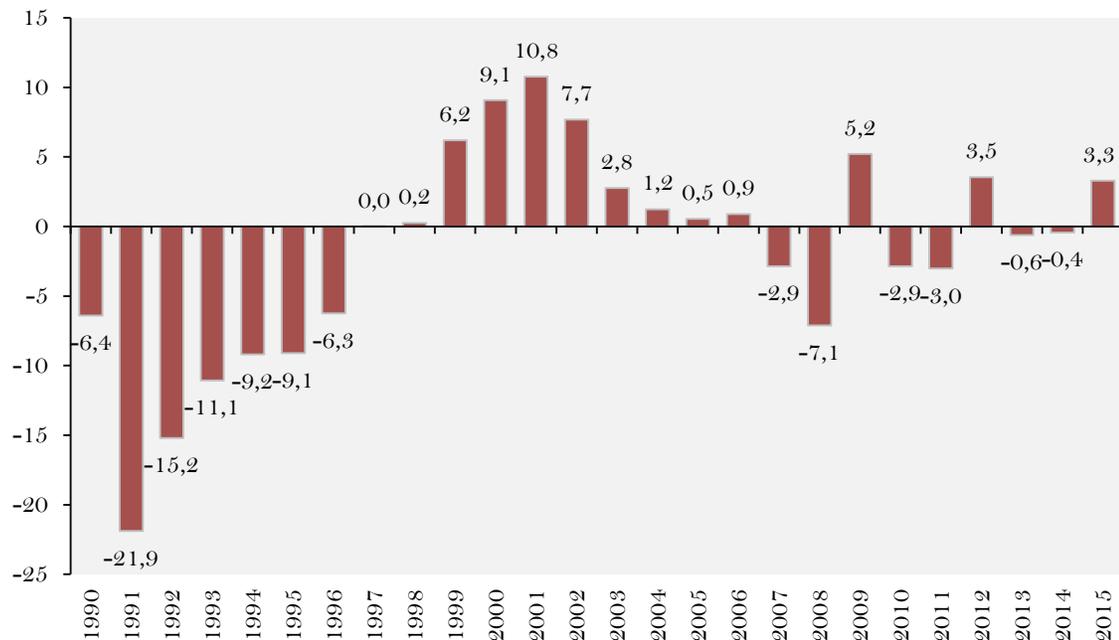
$$RF_t^E = R_t^E - G_t$$

1.2.3 Resultado Fiscal Estructural de la Administración Central

El periodo 1990-1997 se caracterizó por un ciclo expansivo de la economía (ver gráfico 1.2.3.1), donde se esperaba que la política fiscal fuera neutral o ligeramente contractiva. Sin embargo, de acuerdo al Resultado Fiscal Estructural en el mismo periodo, y en particular los años 1991, 1992, 1995, 1996 y 1997, se caracterizaron por generar importantes déficits estructurales (ver gráfico 1.2.3.2).

Gráfico N° 1.2.3.1

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



Fuente: Larraín y Cerda (2016).

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

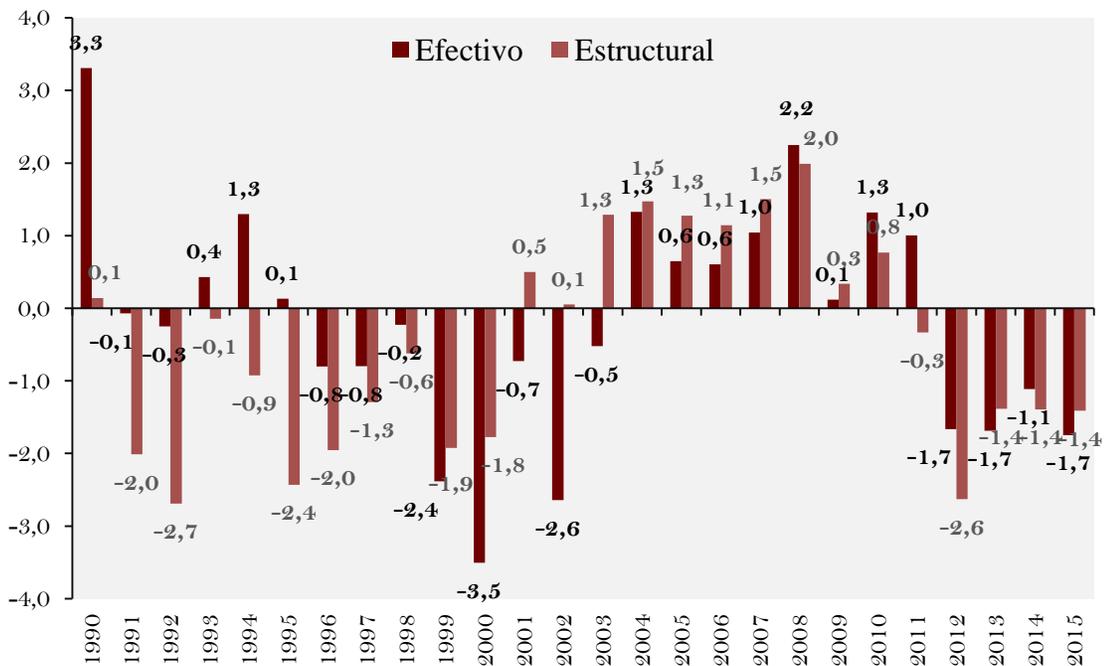
³ Ver Anexo 4.2

La implementación del IVA a partir del año 1992 mejora el resultado estructural, pasando de un déficit de 2,7% a solo un déficit estructural de 0,1% en el año 1993. Por su parte el resultado fiscal efectivo también mejora y muestra tres años de superávits (1993-1995), que fueron los únicos años que se puede concluir que hubo un ahorro de los ingresos fiscales adicionales.

El periodo 1999 – 2003, fue una etapa de fuerte recesión económica, y el balance estructural muestra dos años con déficit (1999, 2000) y dos años con un ligero superávit en sus cuentas (2001 y 2003). Esto es contraproducente, pues en un periodo donde se necesitaba un mayor impulso fiscal la postura fue reducir el gasto público a una tasa mayor que los ingresos estructurales. Probablemente, esta decisión estuvo sujeta a un endeudamiento público en el mercado internacional muy costoso o no accesible. En éste mismo sentido, cabe mencionar que en éste periodo si bien la economía se expandía por debajo de su tendencia, se había firmado el acuerdo stand by con el FMI, lo que llevó a la contención del gasto.

El siguiente periodo 2004-2011 se da un quiebre estructural en materia de resultados fiscales, la economía se recupera y empieza a cerrarse la brecha del producto, pasando a un ciclo expansivo a partir del 2007 hasta el 2011, a excepción del año 2009. Entre las causas del quiebre estructural se puede mencionar el cambio de expectativas, el programa stanb by con el FMI, la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, que aparte de ampliar la base imponible, mejora la eficiencia y la transparencia en la administración tributaria.

Gráfico N° 1.2.3.2
Resultado Fiscal: Efectivo y Estructural
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Larraín y Cerda (2016).

El resultado estructural fue superavitario durante el periodo 2004-10, en línea con los mayores ingresos estructurales y el nivel de gasto que se mantuvo sin mayores cambios. Esto se tradujo en un periodo de ahorro fiscal, acompañado por el resultado efectivo que fue a su vez superavitario. Se puede decir que se produjo un cambio de tendencia en la situación fiscal que se tradujo en un superávit

estructural hasta el año 2010. En este periodo a partir del 2004 también se mantiene un superávit efectivo, ya que mejoran los ingresos y el crecimiento económico promedio fue del 4,6% hasta el 2008.

En relación al año 2009, cabe mencionar que se ve el impacto de la primera política contra-cíclica decidida, que reduce el superávit estructural del 2% del PIB a un equilibrio. El resultado efectivo también se reduce, casi en la misma cuantía, explicado principalmente por el incremento del gasto total del 26,6% con respecto al año anterior.

En el último periodo de análisis 2012-2015, hay otro quiebre en la tendencia que se confirma en el 2012, con el impacto directo del aumento de gastos corrientes realizado por el Congreso⁴, lo cual elevó el déficit estructural al 2,6% del PIB. Si bien en ese año se produjo una contracción de la economía, el incremento del gasto no fue una decisión discrecional de la política contra cíclica. A partir del año 2013, se cierra una parte del déficit estructural y se estabiliza en el 1,4% del PIB, resultado menos deficitario a lo que se estaba observando efectivamente. La explicación es que la desaceleración que se estaba dando en la economía, expandiéndose por debajo de su tendencia, producía ingresos efectivos menores a los ingresos estructurales.

Del análisis anterior, se puede inferir que las reglas fiscales de balance estructural deberían permitir mantener una política fiscal que genere ahorro de recursos en los tiempos buenos y que pueda mantener un perfil contra-cíclico. Como el resultado estructural brinda una mejor aproximación a la gestión fiscal, es importante para el análisis una comparación entre el resultado fiscal efectivo y el estructural.

⁴ En el año 2012, se produce un incremento del 30,8% de los salarios del sector público.

1.3 Ingresos de la Administración Central 2015

Los ingresos fiscales del ejercicio 2015 totalizaron la suma de G. 26.565 mil millones, equivalentes al 18,4% del PIB. Del total recaudado, G. 18.087 mil millones corresponden a los Ingresos Tributarios, G. 2.029 mil millones a las Contribuciones Sociales; G. 1.278 mil millones a donaciones y G. 5.172 mil millones corresponden a Otros Ingresos.

Cuadro N° 1.3.1

Ingresos Fiscales 2014-2015 (MEFP 2001)

(En miles de millones de guaraníes)

Concepto	2014	% PIB	2015	% PIB	Diferencia	% Var.
	(1)		(2)			
Ingresos Tributarios	17.485	12,7%	18.087	12,7%	602	3,4%
Impuesto sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	3.682	2,7%	3.918	2,7%	236	6,4%
Impuesto sobre los bienes y servicios	11.831	8,6%	12.224	8,6%	393	3,3%
Impuesto sobre el valor agregado	9.333	6,8%	9.797	6,8%	464	5,0%
Impuestos selectivos	2.498	1,8%	2.427	1,8%	-71	-2,8%
Impuesto sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.788	1,3%	1.672	1,2%	-115	-6,4%
Otros impuestos	185	0,1%	273	0,2%	88	47,7%
Contribuciones Sociales	2.313	1,7%	2.029	1,4%	-284	-12,3%
Donaciones	1.079	0,8%	1.278	0,9%	199	18,4%
Otros Ingresos	3.818	2,8%	5.172	3,6%	1.353	35,4%
Ingresos Totales	24.695	17,9%	26.565	18,4%	1.870	7,6%

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

Al observar la dinámica de los ingresos fiscales, los Ingresos Tributarios registraron un incremento del 3,4% en el 2015, mientras que las Contribuciones Sociales registraron una disminución del 12,3% en el mismo periodo. En lo referente a Donaciones, se registró un aumento del 18,4%; mientras que la recaudación que proviene de Otros Ingresos aumentó 35,4%. El crecimiento de los ingresos tributarios por debajo del crecimiento de la economía se explica por la importante caída del comercio de importaciones, lo cual afecta parte importante de la recaudación.

En el desagregado de las partidas más importantes de los Ingresos Tributarios, se puede observar que en concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se percibieron G. 9.797 mil millones en el 2015, equivalente a un aumento del 5,0% con respecto al 2014. El Impuesto sobre el Ingreso, las Utilidades y las Ganancias de Capital registraron un aumento del 6,4% en el 2015, lo cual está acorde al ritmo de crecimiento de los sectores industriales, comerciales y de servicios del año precedente.

Por su parte, la recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) disminuyó en 2,8% en el 2015, siendo la partida más importante del ISC los combustibles derivados del petróleo. En cuanto a la recaudación proveniente del comercio exterior se percibieron G. 1.672 mil millones, equivalente a una disminución del 6,4% con respecto al 2014. Estos comportamientos de los impuestos del ISC, de los aranceles y de parte del IVA, guardan relación directa con la situación de contracción de las importaciones.

1.4 Gasto de la Administración Central 2015

En el año 2015 el Gasto Total Obligado de la Administración Central fue de G. 25.339 mil millones, que representan un incremento del 10,5% con relación al año 2014, y el 17,6% del PIB del 2015, superior al 16,6% del PIB del año anterior.

Cuadro N° 1.4.1

Gasto Obligado 2014 – 2015.

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

Concepto	2014	% PIB	2015	% PIB	Diferencia	% Var.
	(1)		(2)		(2) – (1)	(2) / (1)
Remuneración a los empleados	12.131	8,8%	13.194	9,1%	1.063	8,8%
Uso de bienes y servicios	2.042	1,5%	2.263	1,6%	221	10,8%
Intereses	527	0,4%	893	0,6%	367	69,6%
Donaciones	4.281	3,1%	4.424	3,1%	143	3,3%
Prestaciones Sociales	2.954	2,1%	3.873	2,7%	920	31,1%
Otros Gastos	998	0,7%	691	0,5%	-307	-30,8%
Gasto Total Obligado	20.933	16,6%	25.339	17,6%	2.406	10,5%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3.294	2,4%	3.749	2,6%	455	13,8%

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

En lo referente a los componentes del gasto, la Remuneración a los Empleados registró una erogación de G. 13.194 mil millones, representando un incremento del 8,8%. El incremento de la Remuneración de Empleados obedeció a ajustes por la suba del salario mínimo legal ocurrida en el 2014, lo cual está acorde a lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Por su parte, el Uso de Bienes y Servicios registro una ejecución de G. 2.263 mil millones, equivalente a un aumento del 10,8%. En cuanto a la dinámica de los Intereses, en el 2015 crecieron 69,6% debido, entre otros factores, al pago de los intereses por los bonos colocados en el exterior.

Por su parte, las Donaciones registraron una ejecución de G. 4.424 mil millones, correspondientes a un aumento del 3,3% con respecto al 2014. En cuanto a las Prestaciones Sociales, en el 2015 aumentaron 31,1%, totalizando una erogación de G. 3.873 mil millones. Finalmente, en Otros Gastos se ejecutaron G. 691 mil millones, lo que representa una caída del 30,8% con relación al 2014.

Con relación a la Adquisición Neta de Activos No Financieros (concepto similar a la Inversión Física), se registró una ejecución de G. 3.749 mil millones, superior en 13,8% con respecto a lo observado en el 2014.

1.5 Cierre Fiscal 2015 – Gobierno General

El Gobierno General se obtiene adicionando a los ingresos y gastos de la Administración Central, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Universidades Nacionales, y los Gobiernos Departamentales.

En el año 2015, el Gobierno General obtuvo un déficit equivalente al 0,6% del producto, superior en 0,2% al observado en el 2014 (0,4% del PIB). El aumento del déficit se dio en un marco en que los ingresos recaudados en el 2015 fueron mayores en un 0,9% del producto a los del año anterior, pero el incremento de los gastos entre ambos periodos fue igual al 1,0% del PIB.

Cuadro N° 1.5.1

Gobierno General – Estado de Operaciones – Ejecución 2014 – 2015.

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

Conceptos	Ejecución 2014	% PIB	Ejecución 2015	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	31.222,2	22,7%	34.026,6	23,6%
Ingresos tributarios	17.565,1	12,7%	18.173,5	12,6%
Contribuciones sociales	6.745,9	4,9%	7.085,0	4,9%
Donaciones	1.079,2	0,8%	1.277,7	0,9%
Otros ingresos	5.832,0	4,2%	7.490,4	5,2%
GASTO TOTAL OBLIGADO	27.503,9	20,0%	30.320,4	21,0%
Remuneración a los empleados	15.076,1	10,9%	16.334,3	11,3%
Uso de bienes y servicios	3.518,3	2,6%	3.564,1	2,5%
Intereses	526,7	0,4%	893,4	0,6%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Donaciones	1.795,8	1,3%	1.789,2	1,2%
Prestaciones sociales	5.623,7	4,1%	6.485,3	4,5%
Otros gastos	963,3	0,7%	1.254,2	0,9%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.718,3	2,7%	3.706,1	2,6%
Adquisición neta de activos no financieros	4.206,9	3,1%	4.529,3	3,1%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(488,5)	-0,4%	(823,2)	-0,6%

Observación: a efectos de consistencia con la cobertura del PGN no incluyen gobiernos locales dentro del GG.

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

Como se señaló previamente, el Gobierno General es la sumatoria de diversos niveles y entidades, por lo que resulta oportuno mostrar los ingresos y gastos de los mismos durante el año 2015:

Cuadro N° 1.5.2

Gobierno General – Ejecución Presupuestaria 2015 por Sectores

(En % del PIB)

Conceptos	AA.CC.	Entes Autónomos y Autárquicos	Seguridad Social	Universid.	Gobiernos Depart.	Gobierno General
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	18,4	1,5	4,2	1,0	0,6	23,6
Ingresos tributarios	12,5	0,1	(0,0)	(0,0)	0,0	12,6
Contribuciones sociales	1,4	0,0	3,5	0,0	0,0	4,9
Donaciones	0,9	0,7	0,0	0,9	0,5	0,9
Otros ingresos	3,6	0,7	0,7	0,1	0,0	5,2
GASTO TOTAL OBLIGADO	17,6	1,2	3,0	0,9	0,5	21,0
Remuneración a los empleados	9,1	0,5	0,8	0,8	0,1	11,3
Uso de bienes y servicios	1,6	0,1	0,6	0,1	0,1	2,5
Intereses	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones	3,1	0,3	0,0	0,0	0,0	1,2
Prestaciones sociales	2,7	0,0	1,5	0,0	0,2	4,5
Otros gastos	0,5	0,2	0,1	0,0	0,1	0,9
<i>Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>2,6</i>
Adquisición neta de activos no financieros	2,6	0,3	0,1	0,1	0,1	3,1
Préstamo neto / Endeudamiento neto	(1,7)	0,0	1,1	0,0	(0,0)	(0,6)

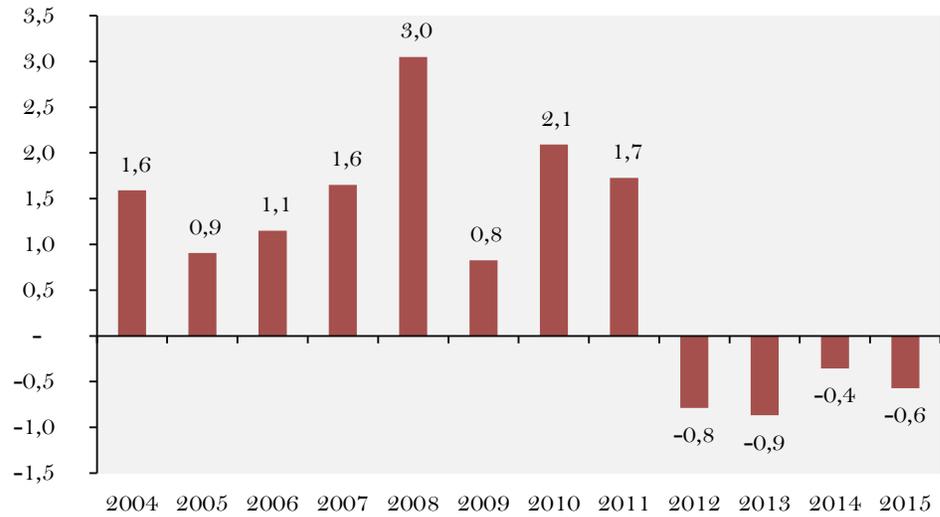
Observación: No se incluyen las columnas de consolidación ni tampoco se incluyen a gobiernos municipales.

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

Dentro del Gobierno General, el mayor recaudador de recursos, después de la Administración Central, es la Seguridad Social, siendo el más resaltante el Instituto de Previsión Social. Los ingresos recaudados en la seguridad social equivalen al 4,2 por ciento del PIB, y sus gastos equivalen al 3,0% del PIB, siendo el principal, las erogaciones por pago de prestaciones sociales. La importancia del papel de la Seguridad Social en el resultado fiscal del Gobierno General queda patente por el hecho de que siendo el resultado de la Administración Central un déficit del 1,7% del producto, al sumársele el superávit de la Seguridad Social, y también los resultados de los demás sectores, el déficit del Gobierno General se reduce al 0,6% del PIB.

En el siguiente grafico se puede observar el resultado fiscal del Gobierno General en los últimos años. Se puede apreciar que el punto de inflexión del superávit al déficit de la Administración Central en el 2012 es el principal factor explicativo detrás del cambio en la orientación del resultado del Gobierno General.

Gráfico N° 1.5.1
Gobierno General – Evolución del Resultado Fiscal
(En porcentaje del PIB)



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

1.6 Cierre Fiscal 2015 – Sector Público

Para obtener el resultado fiscal del Sector Público 2015, se deben sumar al Gobierno General las Empresas Públicas, el Banco Central del Paraguay, y el resto de las entidades financieras públicas.

Cuadro N° 1.6.1

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2015 – Por sectores Componentes

(En % del PIB)

Conceptos	Gobierno General	Empresas Públicas	Banca Central del Estado	Entidades Financieras Oficiales	Sector Público
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	23,6	5,6	0,2	1,1	29,8
Ingresos tributarios	12,6	(0,0)	0,0	0,0	12,6
Contribuciones sociales	4,9	0,0	0,0	0,0	4,9
Donaciones	0,9	0,0	0,0	0,2	0,2
Otros ingresos	5,2	5,6	0,2	1,0	12,0
GASTO TOTAL OBLIGADO	21,0	4,7	0,2	0,4	25,5
Remuneración a los empleados	11,3	0,6	0,1	0,1	12,2
Uso de bienes y servicios	2,5	3,3	0,0	0,1	5,9
Intereses	0,6	0,1	0,0	0,1	0,9
Subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Donaciones	1,2	0,1	0,0	0,0	0,5
Prestaciones sociales	4,5	0,1	0,0	0,0	4,7
Otros gastos	0,9	0,3	0,0	0,0	1,3
<i>Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)</i>	<i>2,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>4,3</i>
Adquisición neta de activos no financieros	3,1	1,1	0,0	0,0	4,2
<i>Préstamo neto / endeudamiento neto</i>	<i>(0,6)</i>	<i>(0,1)</i>	<i>(0,0)</i>	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>

Observación: Datos consolidados, lo cual implica que se eliminan las transferencias intersectoriales.

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

Del déficit fiscal de 1,7% del PIB de la Administración Central, el déficit se reduce al 0,6% para el nivel del Gobierno General, y a un superávit del 0,1% para el nivel del Sector Público.

El desempeño del Sector Público en el año 2015 con respecto al año 2014, se puede observar en el siguiente gráfico.

Cuadro N° 1.6.2

Sector Público – Ejecución Presupuestaria 2014 – 2015

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

Conceptos	Ejecución 2014	% PIB	Ejecución 2015	% PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	40.558,3	29,4%	42.939,6	29,8%
Ingresos tributarios	17.558,0	12,7%	18.172,8	12,6%
Contribuciones sociales	6.745,9	4,9%	7.085,0	4,9%
Donaciones	242,9	0,2%	313,5	0,2%
Otros ingresos	16.011,5	11,6%	17.369,2	12,0%
GASTO TOTAL OBLIGADO	34.457,9	25,0%	36.735,0	25,5%
Remuneración a los empleados	16.294,4	11,8%	17.577,1	12,2%
Uso de bienes y servicios	9.080,3	6,6%	8.563,4	5,9%
Intereses	762,7	0,6%	1.228,7	0,9%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Donaciones	995,6	0,7%	766,8	0,5%
Prestaciones sociales	5.899,6	4,3%	6.772,2	4,7%
Otros gastos	1.425,3	1,0%	1.826,8	1,3%
<i>Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)</i>	<i>6.100,4</i>	<i>4,4%</i>	<i>6.204,6</i>	<i>4,3%</i>
Adquisición neta de activos no financieros	5.667,3	4,1%	6.111,1	4,2%
<i>Préstamo neto / endeudamiento neto</i>	<i>433,1</i>	<i>0,3%</i>	<i>93,5</i>	<i>0,1%</i>

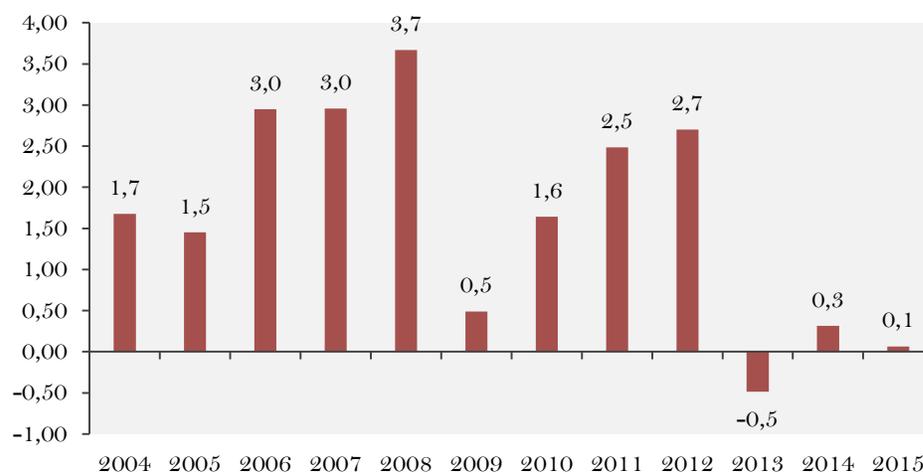
Observación: a efectos de consistencia con la cobertura del PGN no se incluyen gobiernos locales.

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

El factor preponderante en la reducción del superávit del Sector Público entre los años 2014 y 2015 fue el aumento del déficit de la Administración Central, ya que los demás sectores y niveles de gobierno no mostraron cambios significativos en sus resultados.

Es oportuno incluir el superávit del 0,1% del PIB obtenido por el Sector Público en el 2015 dentro de la siguiente perspectiva temporal.

Gráfico N° 1.6.1
Sector Público – Evolución del Resultado Fiscal
(Superávit – Déficit / En porcentaje del PIB)



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

Desde el punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas es muy importante este resultado puesto que implica que a nivel global el sector público todavía mantiene un resultado superavitario.

1.7 Ejecución Presupuestaria

En el periodo 2011 – 2015 la ejecución financiera del presupuesto cuenta con un crecimiento promedio anual del 13%, el Gasto Público y con una participación promedio en el Producto Interno Bruto de alrededor del 36%.

Cuadro N° 1.7.1
Evolución de la Ejecución Presupuestaria
(En miles de millones de guaraníes)

Gobierno General ^{a)}	2011	2012	2013	2014	2015
Administración Central	17.622	25.341	22.439	26.512	28.937
Entidades Descentralizadas	15.846	22.254	19.248	21.157	22.211
Total	33.468	47.595	41.687	47.669	51.148

^{a)} Excluye transferencias consolidables

Transferencias Consolidables: son los Recursos del Tesoro que se transfieren a través de algunas Entidades de la Administración Central a Entidades Descentralizadas (Ejemplo: a través del MEC a las Universidades Nacionales)

Fuente: SIPP-SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección General de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria de la Administración Central, que constituye más del 50% del gasto público anual, llegó a G. 28,9 billones al cierre del año 2015, esto es, G. 2 billones más que el año anterior. Por otra parte, las Entidades Descentralizadas al cierre del año 2015 contaron con una ejecución de G. 22 billones que representan un aumento de G. 1 billón.

El gasto total de la Administración Central experimentó un crecimiento del 9% en el ejercicio 2015 con respecto al 2014, y los mayores aumentos se pueden observar en Servicios de la Deuda Pública (23,1), Servicios no Personales (20,6) e Inversión Física (19,8%). Ver cuadro 1.7.2

Cuadro N° 1.7.2
Administración Central – Ejecución por Grupos de Objeto de Gasto
 (En miles de millones de guaraníes)

Grupo de Gasto	2014	2015	Variación	%
Servicios Personales	12.480	13.576	1.096	8,8
Servicios no Personales	997	1.202	205	20,6
Bienes de Consumo e Insumos	1.375	1.374	-1	-0,1
Bienes de Cambio	34	26	-8	-22,8
Inversión Física	2.530	3.030	500	19,8
Inversión Financiera	1.624	1.330	-294	-18,1
Servicio de la Deuda Pública	1.806	2.224	418	23,1
Transferencias	5.312	5.795	482	9,1
Otros Gastos	354	380	27	7,5
Administración Central s/ Transf. Consol.	26.512	28.937	2.426	9,1
Transferencias Consolidables	2.871	3.085	214	7,5
Total Administración Central	29.382	32.022	2.640	8,98

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

Por otra parte, en el Cuadro 1.4.3, al comparar el gasto ejecutado por los Poderes del Estado entre el año 2014 y 2015, se constata que el Poder Legislativo cuenta con un crecimiento del 1,6%, el Poder Ejecutivo con un aumento del 8,8% y el Poder Judicial de 12,7%.

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

Nombre de la Entidad	2014	2015	Variación	%
Poder Legislativo	451	459	7	1,6
Congreso Nacional	120	109	-11	-9,3
Cámara de Senadores	113	115	2	1,5
Cámara de Diputados	218	235	17	7,7
Poder Ejecutivo	26.577	28.927	2.350	8,8
Presidencia de la Republica	1.002	1.110	109	10,9
Vicepresidencia	10	11	1	5,6
Ministerio del Interior	1.994	2.205	211	10,6
Ministerio de Relaciones Exteriores	373	431	58	15,5
Ministerio de Defensa Nacional	1.314	1.444	130	9,9
Ministerio de Hacienda	9.329	9.935	605	6,5
Ministerio de Educación y Cultura	5.492	5.995	504	9,2
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	3.449	3.714	265	7,7
Ministerio de Justicia	203	224	21	10,1
Ministerio de Agricultura y Ganadería	671	688	17	2,5
Ministerio de Industria y Comercio	122	127	5	3,9
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	2.484	2.827	343	13,8
Ministerio de la Mujer	16	19	3	20,8
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	117	197	80	68,1
Poder Judicial	2.231	2.514	283	12,7
Corte Suprema de Justicia	990	1.126	136	13,8
Justicia Electoral	474	527	53	11,3
Ministerio Publico	521	573	52	9,9
Consejo de la Magistratura	25	30	5	20,5
Jurado de Enjuiciamiento	28	28	0	-1,5
Defensoría del Pueblo	193	230	37	19,2
Contraloría General de la Republica	108	107	-1	-0,9
Contraloría General de la Republica	108	107	-1	-0,9
Defensoría del Pueblo	14	14	0	0,4
Defensoría del Pueblo	11	11	0	-1,3
Com. Nac. De Prev. Contra la Tortura y o	3	4	0	5,7
Total Administración Central	29.382	32.022	2.640	9,0

Fuente: Dirección General de Presupuesto – (SSEAF).
 Incluye Transferencia Consolidables de la Administración Central.

1.8 Situación de la Caja Fiscal

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

Dentro de los Programas Contributivos Civiles existen 4 regímenes, cada uno con su normativa particular. Entre ellos están los regímenes de la Administración Central, Magisterio Nacional, Docentes Universitarios y Magistrados Judiciales, mientras que los Programas Contributivos No Civiles están integrados por los regímenes de Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Desde la promulgación de la Ley N° 4252/10, dentro de los Programas Contributivos Civiles, aquellos regímenes superavitarios financian a los deficitarios que integran este grupo. Sin embargo, cuando una situación deficitaria se presenta en los Programas Contributivos No Civiles, es el Tesoro Nacional el que debe hacer frente a este resultado, financiándolo con recursos genuinos.

Cuadro N° 1.8.1

Balance de la Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones 2010-2015 (En miles de millones de guaraníes)

Año	Contribuciones (1)	Transferencias (2)	Déficit/Superávit (1) – (2)	% PIB
2010	1.072	1.156	-83	-0,09%
2011	1.282	1.273	8	0,01%
2012	1.787	1.529	259	0,24%
2013	1.906	1.711	195	0,16%
2014	2.028	1.843	186	0,13%
2015	2.002	2.072	-70	-0,05%

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

A diferencia del año 2014, en el cual la Caja Fiscal cerró el año con un superávit de G. 186 mil millones, en el año 2015 cerró con un déficit de G. 70 mil millones, los ingresos en concepto de aportes totalizaron G. 2.002 mil millones mientras que los desembolsos fueron de G. 2.072 mil millones. Por reducciones en número de aportantes en Administración pública y magistrados judiciales con relación al 2014, los cuales algunos se acogieron a los beneficios de la jubilación y para los que no tenían derechos causados, se acogieron a la jubilación.

Con relación al desempeño individual de los programas que componen la Caja Fiscal, los Programas Contributivos Civiles presentaron un resultado positivo cerrando el año con un superávit de 540,7 mil millones, apoyado principalmente el desempeño del sector de Funcionarios y Empleados Públicos. El sector de Funcionarios y Empleados Públicos es el de mayor superávit, con aportes de G. 927 mil millones que representan el 46,3% del total de ingresos de la Caja Fiscal y con un superávit de G. 578 mil millones para el año 2015.

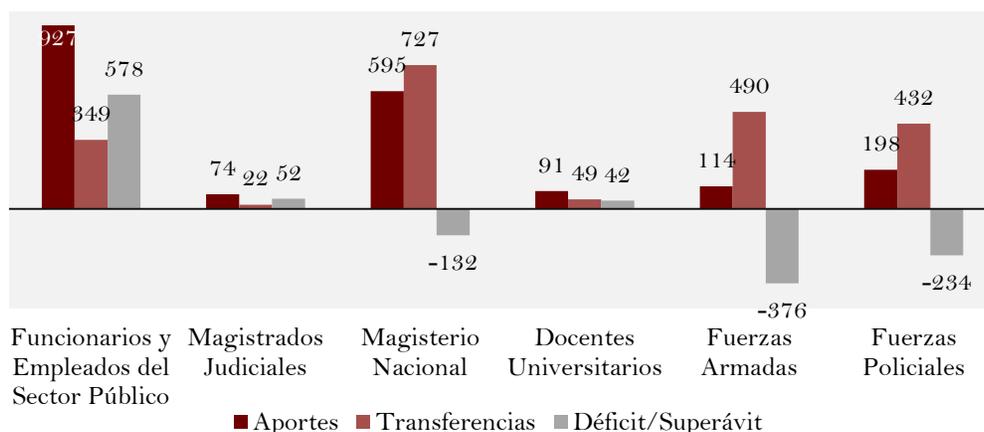
En lo que respecta a los demás sectores que forman parte de los Programas Contributivos, tanto el Magisterio Nacional, las Fuerzas Armadas y la Fuerza Policial registraron déficits en el año 2015, situación que viene manteniéndose desde hace varios años y que va acrecentándose cada vez más, ya que para todos los sectores mencionados esos resultados negativos se incrementaron con relación al año anterior.

El sector de las Fuerzas Armadas es el más deficitario de todos, con desembolsos de G. 490 mil millones y aportes que sólo llegaron a los G. 114 mil millones durante el año 2015, dando como resultado un déficit de G. 376 mil millones, con un incremento del 20% con relación al año anterior. Luego se encuentra el sector de la Fuerza Policial, con un resultado negativo de G. 234 mil millones, superior en 49 mil millones al registrado en el 2014, lo que representa un 26,5% de incremento en su déficit. En ambos casos, al tratarse de Programas Contributivos No Civiles y de acuerdo en lo establecido en la ley, los déficits deben ser cubiertos por el Tesoro Nacional, lo que implica una detracción de los recursos genuinos de aproximadamente G. 610 mil millones.

El sector del Magisterio Nacional fue el que presentó el mayor incremento de su resultado deficitario de un año a otro, ya que el mismo aumentó en un 37,5 %, pasando de G. 96 mil millones en el año 2014 a G. 132 mil millones en el 2015. El déficit de esta Caja es cubierto con los superávits de los demás sectores que componen los Programas Contributivos Civiles (Funcionarios y Empleados Públicos, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios).

Gráfico N° 1.8.1

Transferencias, Aportes y Resultado de la Caja Fiscal Ejercicio 2015
Sector Contributivo
(En miles de millones de guaraníes)



Fuente: Dirección de Jubilaciones y Pensiones – Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF).

Si se agrupan los resultados de estas tres cajas deficitarias, el déficit de las mismas asciende a G. 742 mil millones, lo que representa un 24,7 % más que en el año 2014, donde el mismo alcanzaba G. 595 mil millones.

Cabe recordar que en el año 2013, la Dirección de Jubilaciones y Pensiones, conforme al marco legal establecido para el efecto, realizó la primera adquisición de títulos de deuda utilizando los recursos excedentes de los Programas Contributivos Civiles por un valor de G. 200.000 millones. En este mismo concepto, en el mes de noviembre del año 2014 se realizó la segunda adquisición de bonos de la

Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), en esta oportunidad el monto fue de G. 300.000 millones. Así mismo, en el 2015 se realizó una tercera adquisición también por un valor de G. 300.000 millones.

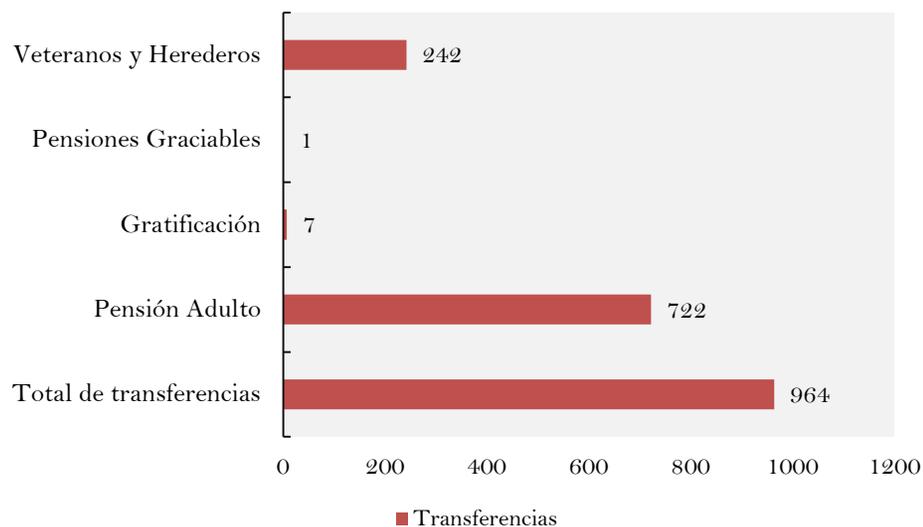
El retorno esperado por esta última colocación es de G. 74.400 millones en concepto de intereses, los cuales serán desembolsados en pagos semestrales de G. 9.300 millones. Cabe resaltar que durante el año 2015 ya se ha efectivizado el pago del tercer y cuarto cupón, por valor de G. 7.500 cada uno, en concepto de intereses generados por la primera adquisición de títulos de deuda. También se realizaron dos pagos por valor de G. 9.750 cada uno, en concepto de intereses generados por la segunda adquisición.

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

Las transferencias para Pensiones No Contributivas en el año 2015, se incrementaron en un 27,9% con relación al año 2014, ya que se registraron desembolsos por G. 964 mil millones, dentro de los cuales la pensión de adultos mayores tuvo un desembolso de G. 722 mil millones.

Gráfico N° 1.8.2

Transferencias al Sector No Contributivo - Ejercicio 2015
(En miles de millones de guaraníes)



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

1.9 Situación de la Deuda del Sector Público

1.9.1 Evolución Reciente de la Deuda del Sector Público

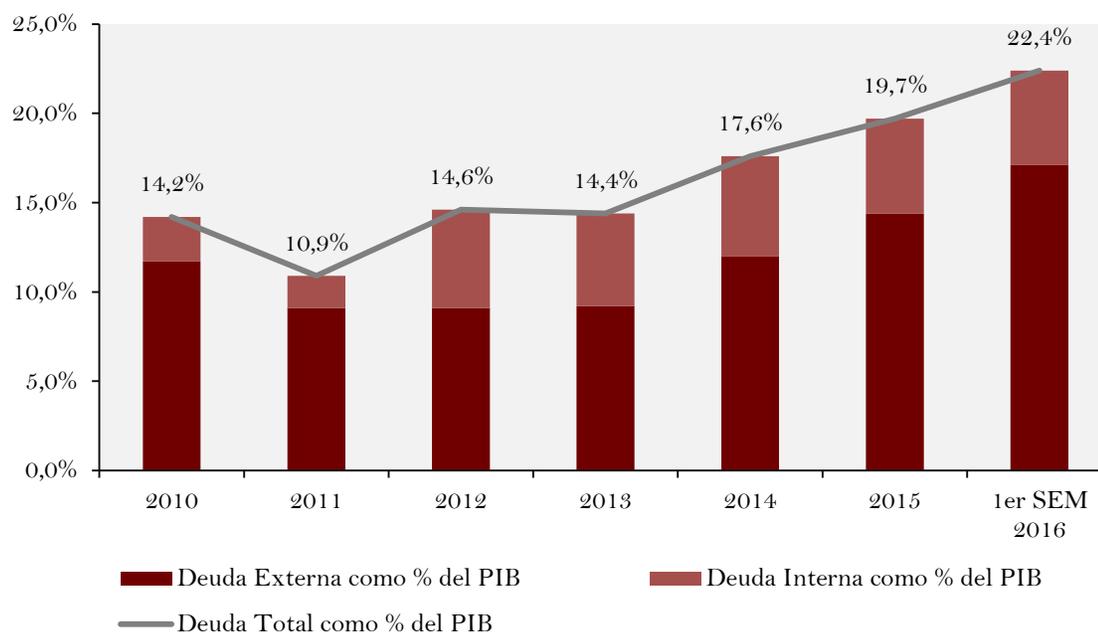
Al cierre del primer semestre del ejercicio fiscal correspondiente al año 2016 el saldo de la deuda pública asciende a 6.109,3 millones de dólares, lo que representa el 22,4% del Producto Interno Bruto de Paraguay. La evolución de esta variable se presenta en el Gráfico 1.10.1.

Entre el 31 de diciembre de 2015 y el 30 de junio del presente año el endeudamiento bruto del sector público ha aumentado en un monto 645.09 millones de dólares, lo que representa un incremento del *ratio* Deuda Pública/PIB equivalente a 2,79% puntos porcentuales⁵.

La deuda con instituciones financieras multilaterales y bilaterales se ha incrementado en 79 millones dólares, mientras que el endeudamiento correspondiente a bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales ha pasado de 1780 millones de dólares a finales del año 2015 a 2380 millones al 30 de junio de 2016. La deuda interna en guaraníes se ha contraído en el mismo periodo por un monto equivalente en dólares que asciende a 21,33 millones.

Gráfico 1.9.1.1

Saldo de la Deuda Pública Interna y Externa como % del PIB 2010- 1er sem-2016
(En millones de dólares)



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

El endeudamiento público de Paraguay estuvo tradicionalmente concentrado en operaciones de crédito concedidas por instituciones financieras internacionales (BID, Banco Mundial, CAF, FONPLATA) y por créditos negociados bilateralmente. Con anterioridad al año 2012, los acreedores multilaterales y

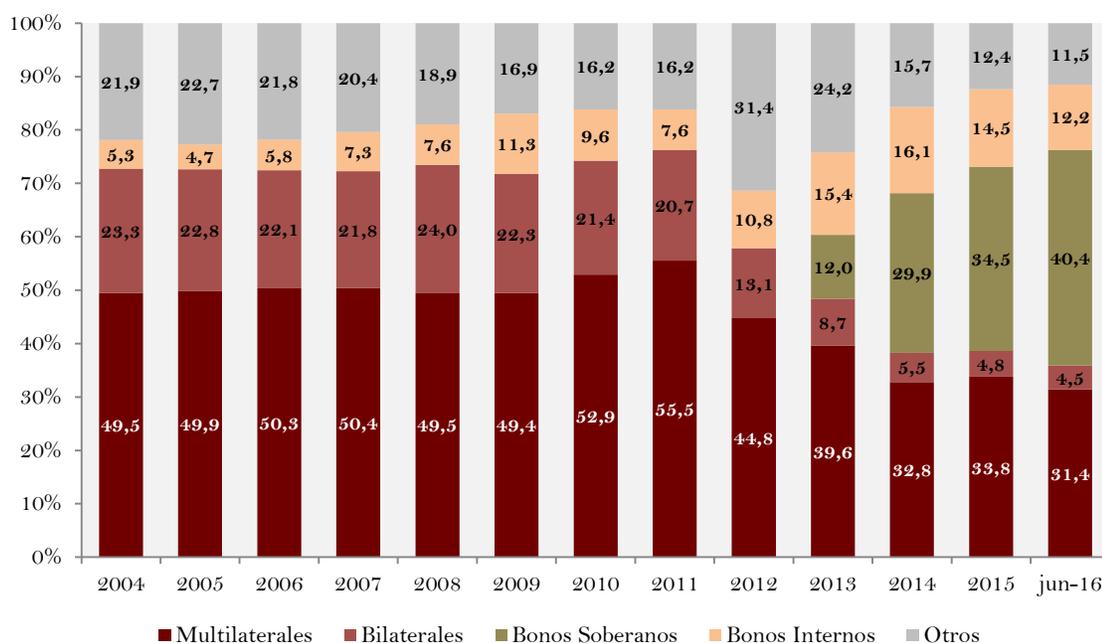
⁵ Este aumento tiene fundamentalmente dos fuentes: i) los recursos recibidos en concepto de colocación de bonos y desembolsos de préstamos; ii) los efectos del aumento del tipo de cambio que afectan a la deuda interna la cual está compuesta casi en un 100% en moneda local.

bilaterales representaban prácticamente las tres cuartas partes de la deuda pública total. Durante los últimos años se asiste a una continua pérdida de importancia de este tipo de acreedores. En 2015 su participación relativa se había reducido a poco más de un tercio del endeudamiento y en lo que va del año 2016 ha seguido la misma tendencia. La diversificación de las fuentes de financiamiento constituye uno de los rasgos más relevantes de la evolución del endeudamiento público ocurrida durante los últimos tiempos. Esta evolución puede observarse en el Gráfico 1.10.2.

Gráfico 1.9.1.2

Composición de la deuda pública según acreedores 2004– 2016

(Como porcentaje dela deuda pública total)



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

La disponibilidad de financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito se materializa en la suscripción de acuerdos de cooperación financiera de cada uno de los organismos con el gobierno.

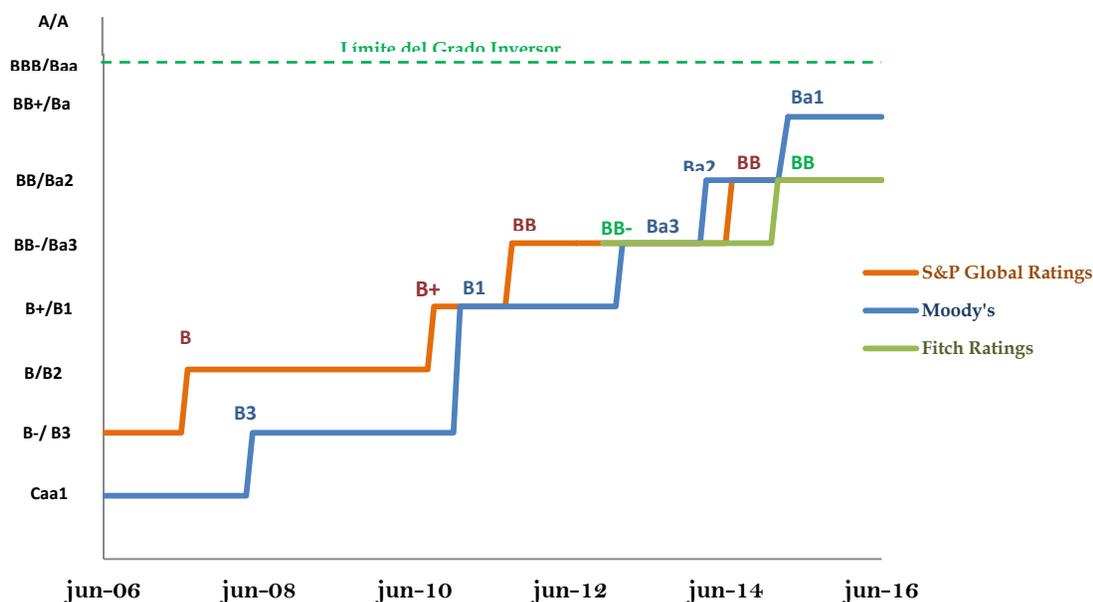
Los programas de cooperación financiera acordados con los organismos multilaterales de crédito que operan en la región ofrecen un volumen de recursos superior al disponible en periodos anteriores, pero que resultan claramente insuficientes para enfrentar el esfuerzo financiero que necesita realizar Paraguay para fortalecer los niveles de inversión que aseguren altos niveles de crecimiento de la producción, por lo que necesariamente el financiamiento de mercado irá adquiriendo progresivamente cada vez mayor importancia. En 2013 se concretó la primera emisión internacional de bonos soberanos por 500 millones de dólares americanos a un plazo de 10 años. En 2014 se realizó una nueva emisión de bonos por 1.000 millones de dólares americanos, en este caso a 30 años, mientras que en 2015 se concretó una reapertura del bono emitido en 2013 por un monto de 280 millones de Dólares. En 2016 Paraguay consiguió nuevamente emitir en el mercado internacional por 600 millones de dólares americanos a un plazo de 10 años.

Al mes de junio de 2016, la proporción de Títulos del Tesoro y bonos soberanos emitidos en los mercados doméstico e internacional, respectivamente, representan el 53% del total de la deuda pública de Paraguay.

1.9.2 Evolución de la Posición Crediticia de Paraguay

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

Gráfico 1.9.2.1
Evolución de las calificaciones de riesgo soberano de Paraguay



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

En Enero de 2016, *Fitch* evaluó la situación crediticia de Paraguay y mantuvo tanto la calificación de BB como la perspectiva “Estable”. En junio de 2016 *Standard & Poor's* siguió el mismo esquema conservando la calificación BB y redujo la perspectiva de Paraguay de “Positiva” a “Estable”. Esto como consecuencia del escenario económico mundial y regional adverso actual caracterizado por la caída en los precios de los commodities y el debilitamiento de los socios comerciales.

Así también, en junio 2016 *Moody's* mantuvo la calificación al país en Ba1 con perspectiva “estable”, lo que implica que Paraguay se encuentra a un paso del grado de inversión (*investment grade*).

Cuadro 1.9.2.1

Últimas calificaciones de riesgo soberano de Paraguay

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

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

1.9.3 Estructura de la Deuda

La composición por monedas del endeudamiento de Paraguay presenta una mayor proporción de deuda denominada en moneda extranjera, principalmente en dólares americanos. A finales de 2015 prácticamente dos tercios (68%) del endeudamiento público paraguayo se encontraba denominado en moneda extranjera. Este grado de “dolarización” la deuda pública no plantea riesgos significativos ante variaciones del tipo de cambio real.

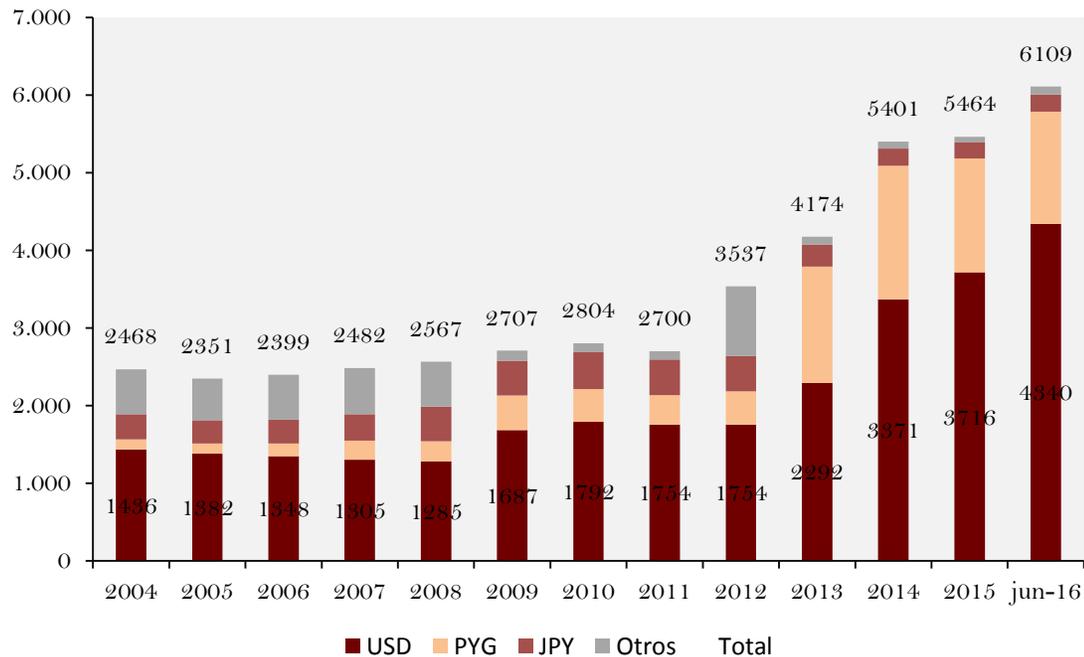
Sin embargo, la participación relativa de la deuda en moneda extranjera se ha ido reduciendo en el transcurso de la última década. En 2004 la participación de la deuda pública emitida en guaraníes alcanzaba a representar tan solo el 5% de la deuda pública total. El incremento registrado en la proporción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

La reducida exposición al “riesgo cambiario” del endeudamiento público es atribuible al nivel del *ratio* Deuda/PIB, a la relativamente baja tasa de interés que paga Paraguay por su endeudamiento público en moneda extranjera y a la estructura de los ingresos del sector público. El promedio de tasas de interés de los créditos en moneda extranjera se ubica considerablemente por debajo de los niveles de tasa de interés a las que han contraído sus deudas países con similares niveles de desarrollo económico y calificación crediticia. Esto es atribuible a que una porción significativa del endeudamiento público paraguayo ha sido contraído a tasas de interés preferenciales aplicadas por organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales de crédito. Por otra parte, una parte de los ingresos fiscales se ajusta por las variaciones del tipo de cambio, lo que contribuye a mitigar el impacto de los riesgos cambiarios sobre la fiscalidad. La proporción de ingresos tributarios provenientes de actividades del

sector de bienes internacionalmente comercializables y la baja proporción de gasto público en moneda extranjera – incluidos los intereses de la deuda – hacen que las variaciones del tipo de cambio real no tengan efectos significativos sobre las finanzas públicas de Paraguay. A esto hay que agregar que una parte de los ingresos públicos no tributarios se encuentran denominados en moneda extranjera (en concreto los *royalties* de los emprendimientos binacionales de Itaipú con Brasil y de Yacyretá con Argentina).

Gráfico 1.9.3.1

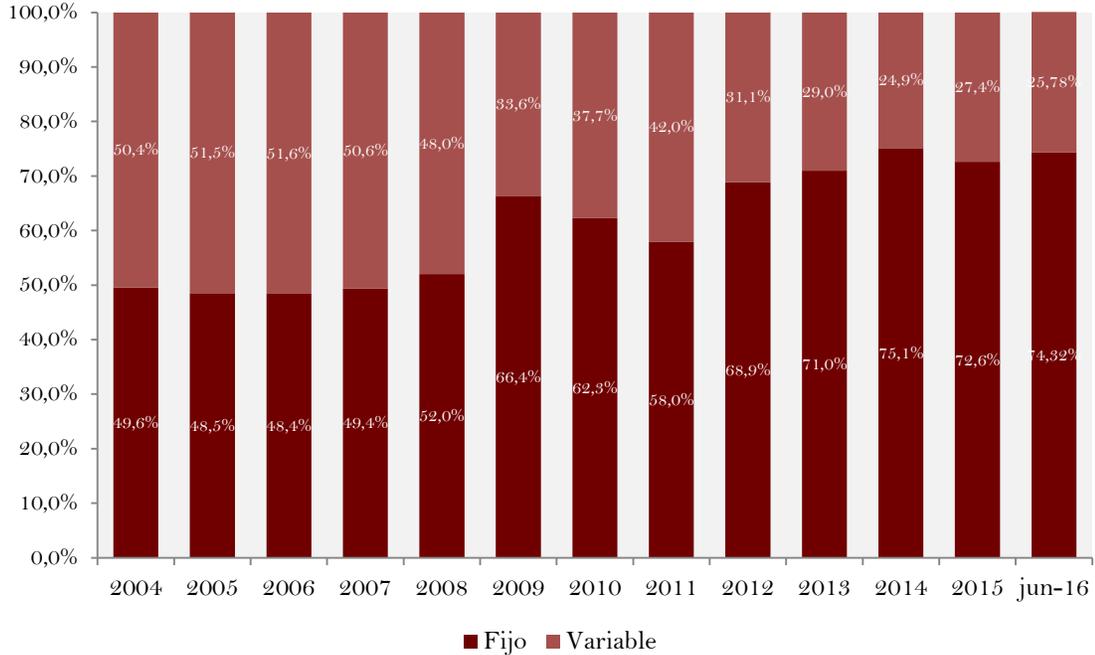
Deuda pública según moneda de denominación 2004– 2016
(En millones de dólares)



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

El endeudamiento público de Paraguay no se encuentra expuesto a riesgos relevantes ante eventuales variaciones de las tasas de interés internacionales. En la actualidad, prácticamente el 75% de la deuda pública corresponde a créditos contraídos a tasa de interés fija. La exposición a riesgos de tasa de interés se ha reducido en el transcurso de la última década. En 2004 casi la mitad del endeudamiento público correspondía a operaciones de crédito a tasas de interés variables.

Gráfico 1.9.3.2
Deuda pública según tasa de interés 2004– 2016
(En porcentaje)



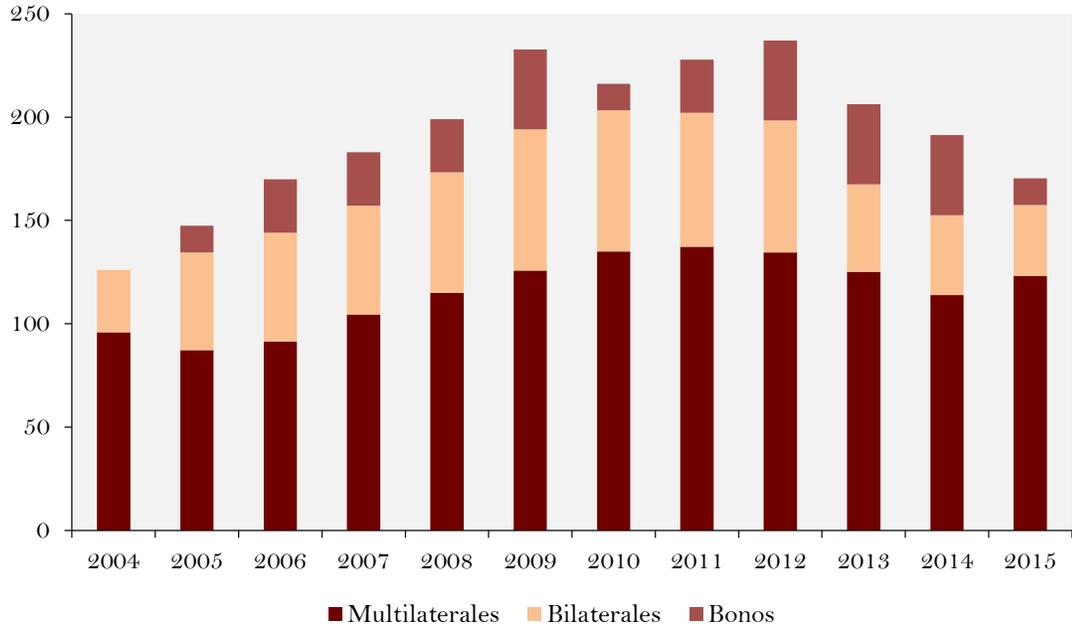
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El riesgo de refinanciamiento (*roll-over*) de la deuda pública de Paraguay (externa e interna) no ha constituido una vulnerabilidad para la política fiscal ni tampoco para la política de manejo del endeudamiento. Los montos de la amortización anual de deuda pública expresados como proporción del PIB se encuentran entre los más bajos de la región. En los últimos años el monto promedio anual de las amortizaciones correspondientes a la deuda pública se ha ubicado en torno a los US\$ 300 millones.

1.9.4 Perfil de Amortización de la Deuda Pública

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

Gráfico 1.9.4.1
Amortizaciones de deuda pública externa 2004– 2015
 (En millones de dólares)

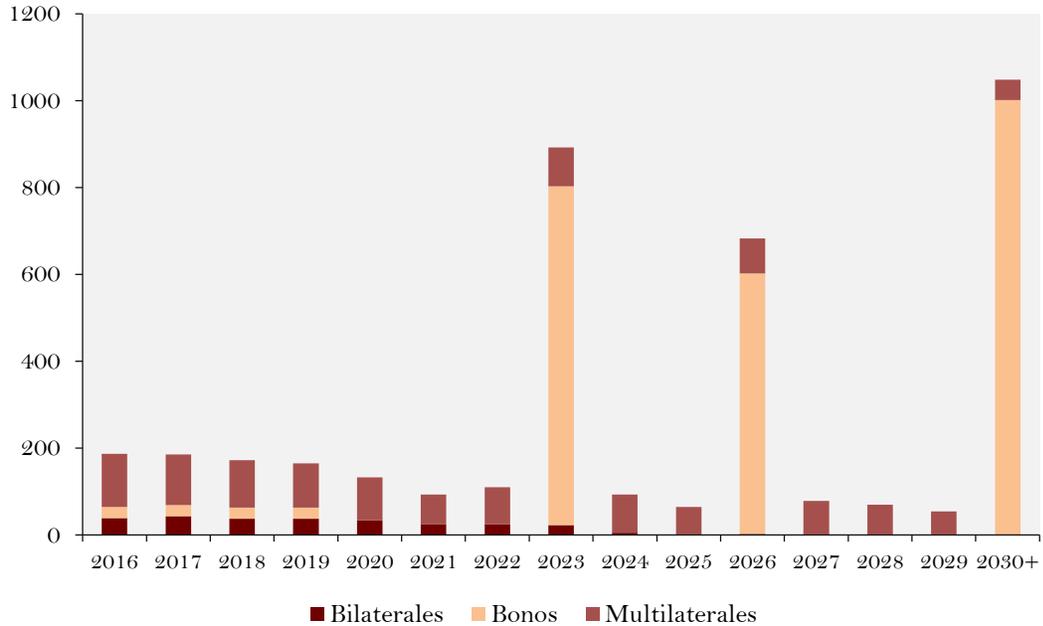


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El riesgo de *roll-over* de la deuda pública externa se mantiene en niveles muy moderados y no representa una amenaza para las finanzas públicas, incluso aunque ocurriera un desmejoramiento de las condiciones financieras internacionales. La deuda pública externa que vence en los próximos seis años no alcanza a representar en ningún año un punto porcentual del PIB. En la actualidad, la duración promedio de la deuda externa de Paraguay es de 12,1 años. Las emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales con vencimientos en 2023, 2026 y 2044 representan las mayores concentraciones de amortización de deuda pública de Paraguay.

Gráfico 1.9.4.2

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



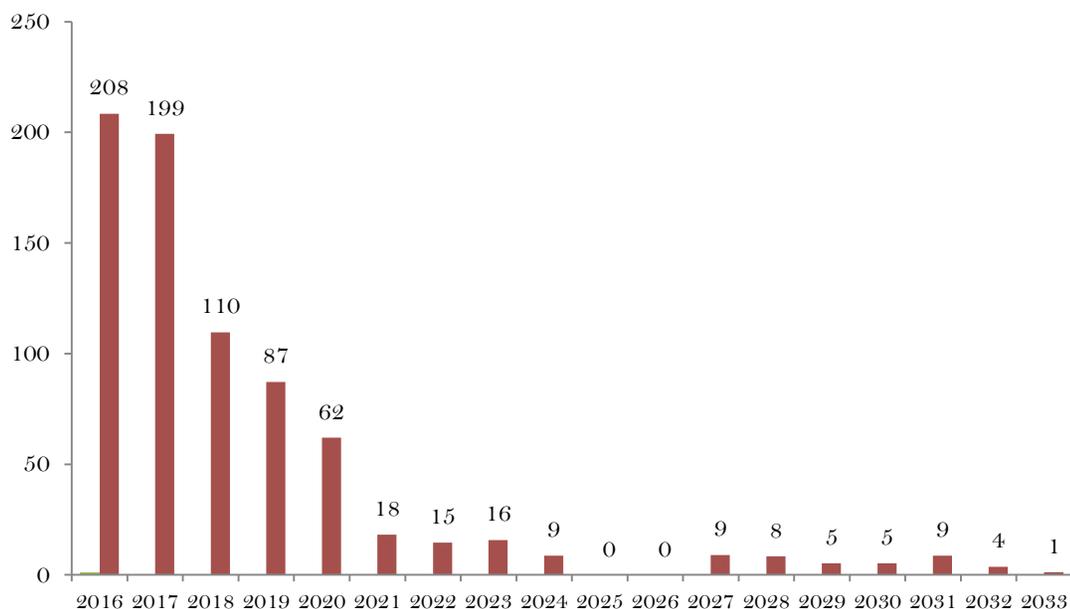
Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

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

La emisión de títulos del Tesoro Público en guaraníes ha contribuido a diversificar el riesgo de monedas del endeudamiento público y ha permitido la expansión del mercado interno. La estrategia de endeudamiento en el mercado interno debe apuntar a extender de manera progresiva los plazos de las colocaciones de títulos del Tesoro. La deuda pública interna tiene una duración promedio de 3,2 años. Los títulos en moneda nacional han sido emitidos a plazos de entre 2 y 8 años. Aproximadamente el 8,3% de la deuda pública interna madura en 1 año.

Gráfico 1.9.4.3

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



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

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

Los plazos a los que el Estado ha logrado colocar títulos del Tesoro en el mercado doméstico resultan claramente inferiores a los que Paraguay ha logrado obtener en ocasión de emisiones de bonos soberanos en los mercados internacionales. Mientras los plazos de maduración del endeudamiento interno sean inferiores a los del endeudamiento externo, la estrategia prudente para manejar el riesgo de *roll-over* deberá apoyarse en la concreción de operaciones en los mercados internacionales.

1.9.5 Cambios Previstos en la Estructura de la Deuda Pública

En el transcurso de los próximos años es probable que ocurran transformaciones importantes en la estructura del endeudamiento público. El endeudamiento con acreedores institucionales (organismos bilaterales e instituciones financieras multilaterales) irá perdiendo importancia relativa, conforme se vayan expandiendo las necesidades de financiamiento que seguramente requerirá Paraguay para sostener niveles de inversión que aseguren la continuidad del crecimiento económico a tasas similares a las registradas en los años recientes. El financiamiento proveniente de acreedores institucionales irá perdiendo importancia relativa, en la medida en que los recursos que éstos pondrán a disposición del país no serán suficientes para asegurar los recursos necesarios para el desempeño de la política fiscal y financiera de Paraguay. El financiamiento de mercado (externo e interno) irá ganando importancia relativa en la estructura del endeudamiento público, por lo que las condiciones de acceso a estos mercados irán adquiriendo mayor relevancia en la gestión de la deuda pública.

El cambio que previsiblemente ocurrirá en la composición de la estructura de acreedores tendrá repercusiones sobre los montos pagados por intereses del endeudamiento público. La reducción de la participación relativa de los créditos provenientes de organismos bilaterales y multilaterales y la pérdida de las condiciones preferenciales en el financiamiento otorgado por algunas instituciones financieras multilaterales (debido a la mejora en los ingresos de la economía nacional) tendrán repercusiones sobre el costo del endeudamiento público.

El financiamiento proveniente de organismos bilaterales y de los organismos financieros multilaterales es ofrecido a tasas de interés algo inferiores a las que Paraguay ha accedido en las recientes emisiones internacionales (4,625% en el Bono 2023, 5% en el Bono 2026 y 6,1% en el Bono 2044).

Las tasas de interés ofrecidas por las instituciones financieras multilaterales que operan en la región se encuentran algo por encima de las tasas que pueden obtener en el mercado los países que ostentan calificaciones crediticias de grado de inversión (Perú, Chile, Uruguay y Colombia). Esto subraya la importancia que tiene para un país como Paraguay la mejora de calificación de sus bonos soberanos emitidos en los mercados internacionales.

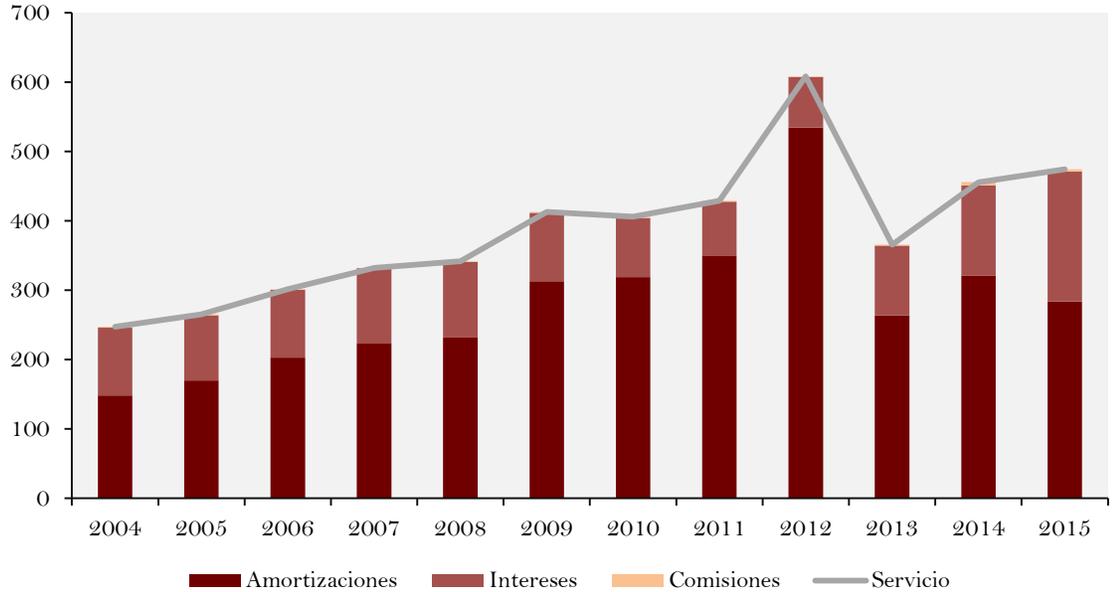
La política de endeudamiento seguida por Paraguay no se ha propuesto generar “holguras de liquidez”. Esto representa un riesgo potencial vinculado con eventuales dificultades para acceder, en condiciones adecuadas, al financiamiento de mercado. Paraguay ha contraído endeudamiento con organismos financieros multilaterales, ha emitido bonos soberanos en los mercados internacionales y títulos del Tesoro en el mercado doméstico con el propósito explícito de atender necesidades de financiamiento del Presupuesto Nacional y de efectuar el *roll-over* del endeudamiento público.

Para mitigar riesgos de liquidez se podría contemplar la alternativa de constituir un *buffer* de liquidez que opere como una suerte de “auto-seguro” ante eventuales dificultades de acceso al financiamiento de mercado.

1.9.6 Servicio de la Deuda Pública

El monto del servicio de la deuda pública del Paraguay es relativamente bajo en comparación con otros países de la región y con países de similar nivel de desarrollo económico y social. En 2015 la suma de los intereses, las amortizaciones y las comisiones de la deuda externa representaban apenas el 1,1% del PIB, mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,6% del PIB, por lo que el servicio de la deuda pública representó el 1,7% del PIB.

Gráfico 1.9.6.1
Servicio de la deuda pública
 (En millones de dólares)

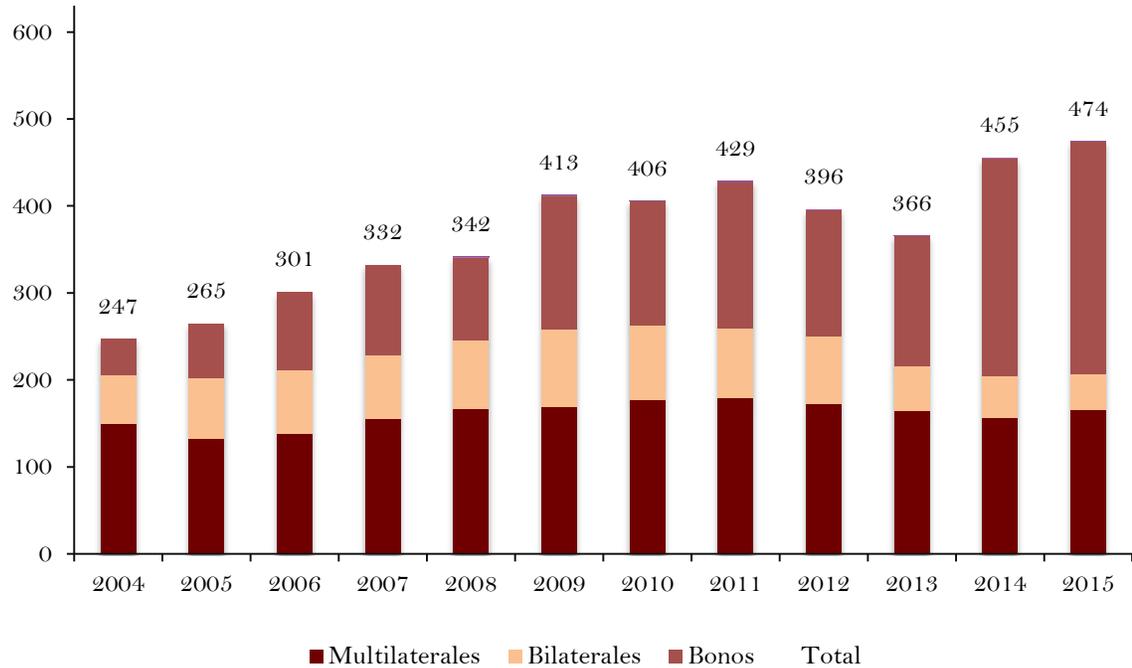


Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento – Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE)

El bajo peso de los intereses en el servicio de la deuda pública se debe a que la tasa de interés promedio es muy baja y a que la duración de la deuda es similar a la de países que tienen niveles de endeudamiento similares o mayores que Paraguay. En 2015, los pagos de intereses representaron el 39% del servicio de la deuda pública.

El servicio de la deuda pública de la Administración Central en 2015 representó el 8,5% del total de los ingresos de la Administración Central. La magnitud de este indicador muestra la reducida importancia que tiene el servicio endeudamiento cuando esta se compara con la capacidad del gobierno para pagar los compromisos de la deuda pública con fuentes internas.

Gráfico 1.9.6.2
Servicio de la deuda pública total según acreedores
 (En millones de dólares)



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

Durante la última década se ha ido produciendo un progresivo incremento del monto anual de recursos necesario para servir el endeudamiento público. La mayor parte de este incremento corresponde a amortizaciones de Títulos del Tesoro emitidos en el mercado doméstico. Por su parte, el monto del servicio de la deuda contraída con instituciones financieras multilaterales se ha mantenido relativamente estable durante la última década.

1.9.7 Emisión de Bonos Soberanos

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

El monto de la emisión alcanzó los 500 millones de dólares americanos a una tasa de interés de 4,625%, siendo ésta la tasa más baja de la historia de los mercados financieros internacionales correspondiente a una primera emisión de un Bono Soberano. El plazo de la colocación fue de 10 años con vencimiento del principal en el año 2023 y con pagos de interés semestral (*en el año 2015 se realizó una reapertura de*

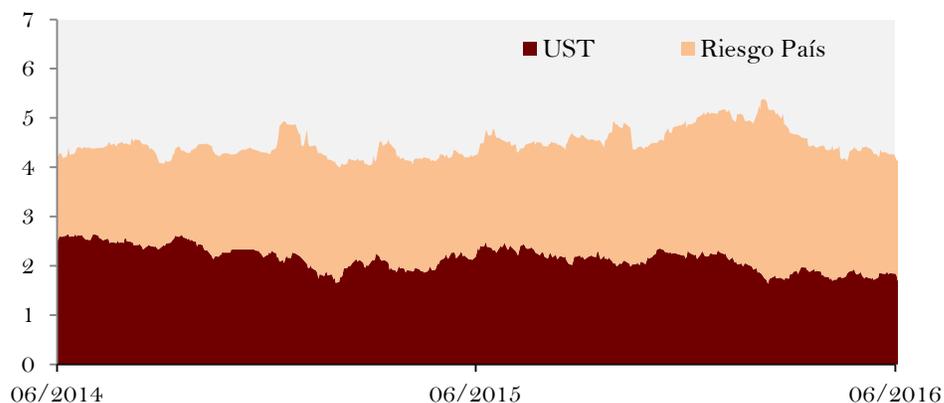
este bono por un monto de 280 millones de Dólares, el cual posee las mismas condiciones financieras, aunque se logró colocarlo a un rendimiento menor que el del 2013, solo 4,15%).

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

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

Gráfico 1.9.7.1

Evolución del rendimiento de mercado del Bono Soberano 2023
(En porcentajes)

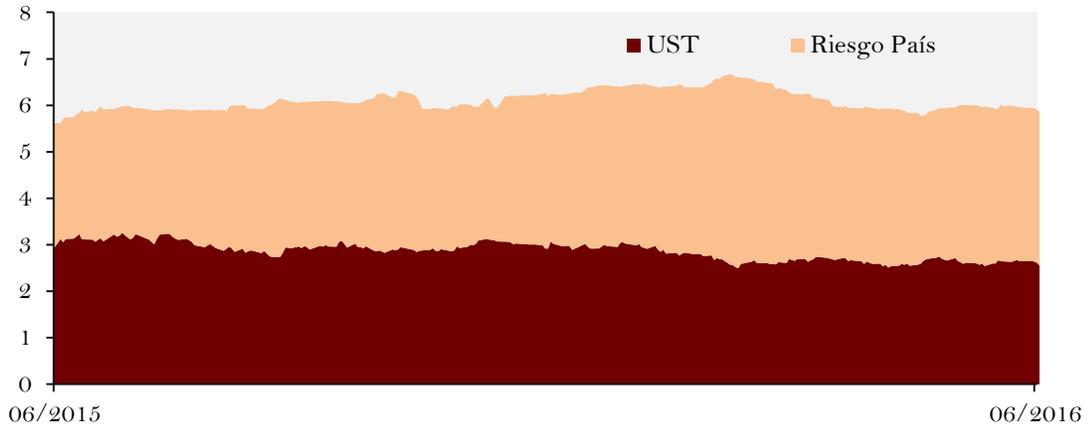


UST: Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.9.7.2

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

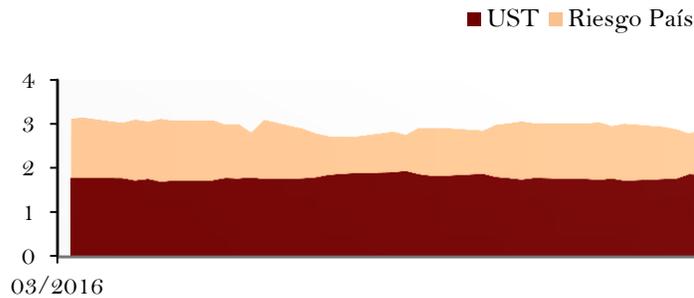


UST : Bonos del Tesoro Americano (UST por sus siglas en ingles)

Fuente: Bloomberg

Gráfico 1.9.7.3

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



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

Fuente: Bloomberg

Las primas de riesgo país implícitas en las tasas de interés de las colocaciones se ubicaron en niveles similares a las que han obtenido otros emisores soberanos con mejores calificaciones que Paraguay. Las tasas de interés se situaron 279 puntos básicos por encima de la referencia de los títulos del Tesoro de los Estados Unidos (UST) para el bono de 10 años, de 287 puntos básicos por encima para el de 30 años y 312 puntos básicos para el último bono emitido, lo que muestra la confianza de los inversionistas en la situación fiscal y financiera de Paraguay.

Desde sus emisiones los Bonos Soberanos han mostrado un buen desempeño en el mercado secundario. Durante los últimos meses, el rendimiento del Bono 2023 se ha ubicado alrededor al 4%, el rendimiento del Bono 2044 se situó en niveles cercanos a 5,7%, mientras que el rendimiento del Bono 2026 se ha

ubicado en torno al 4,0%. En todos los casos, las cotizaciones de mercado implican rendimientos inferiores a los pagados en el momento de la emisión de los mencionados títulos.

1.10 Activos Financieros

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

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

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

Los Certificados de Depósitos de Ahorro constituyen los instrumentos financieros de corto y largo plazo⁶ emitidos por un banco de plaza como constancia de un depósito en dinero de las Entidades Descentralizadas los cuales devengan intereses a ser percibidos por dichas entidades conforme a la ley anual de presupuesto. Por otra parte, los Bonos son títulos y valores emitidos por organismos públicos que serán realizables a corto y largo plazo.

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

Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central

En este apartado estaremos analizando los activos financieros en las entidades de la Administración Central, conforme a cada tipo de activo. Los G. 402 millones de la cuenta Fondo Fijo están distribuidos como sigue: 21,9% Presidencia de la República; 9,0% Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y 8,6% en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre las principales entidades que acumulan el 39,5% del total.

Las Recaudaciones a Depositar ascienden a G. 15.495 millones distribuidos de la siguiente manera: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (99,4%); Presidencia de la República (0,31%), Ministerio de Hacienda (0,21) y la Comisión Nacional de Prevención c/ la Tortura y otros tratos o Penas (0,03%). Mientras que los depósitos en Cuenta Corriente por valor de G. 5,9 billones se encuentra distribuidos en un 92,9% en el Tesoro General; 1,9% en Ministerio de Relaciones Exteriores y 1,7% en la Corte Suprema de Justicia entre las principales entidades que acumulan el 96,5% del total.

⁶ Los activos de corto plazo constituyen los derechos que serán realizables dentro del ejercicio fiscal. Por su parte, los activos de largo plazo son los derechos que serán realizables a más de un año.

Cuadro N° 1.10.1
Distribución de Activos Financieros por Entidades de la Administración Central 2016
(En Millones de guaraníes)

ACTIVOS FINANCIEROS	MONTO	%
CAJA	15.898	100,00
RECAUDACIONES A DEPOSITAR	15.495	97,47
Presidencia de la República	48	0,31
Ministerio de Hacienda	33	0,21
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	15.411	99,45
Comisión Nacional de Prevención Contra la Tortura y otros tratos o P.	4	0,03
FONDO FIJO	402	2,53
Cámara de Senadores y Diputados	8	1,87
Honorable Cámara de Senadores	5	1,12
Cámara de Diputados	18	4,58
Presidencia de la República	88	21,95
Vicepresidencia de la República	23	5,79
Ministerio del Interior	16	3,87
Ministerio de Relaciones Exteriores	7	1,76
Ministerio de Defensa Nacional	22	5,36
Ministerio de Hacienda	1	0,21
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	35	8,64
Ministerio de Agricultura y Ganadería	6	1,54
Ministerio de Industria y Comercio	5	1,18
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	24	5,98
Ministerio de la Mujer	26	6,41
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	36	9,07
Corte Suprema de Justicia	30	7,42
Justicia Electoral	0	0,01
Ministerio Público	5	1,30
Consejo de la Magistratura	26	6,34
Ministerio de Defensa Pública	4	0,91
Contraloría General de la República	19	4,68
BANCO	5.962.974	100,00
CAJA DE AHORRO EN GUARANIES	6.161	0,10
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	6.161	100,00

CUENTA CORRIENTE	5.956.623	99,89
Tesorería General	5.537.709	92,97
Congreso Nacional	47	0,00
Cámara de Senadores	130	0,00
Cámara de Diputados	47	0,00
Presidencia de la República	84.593	1,42
Vicepresidencia de la República	3	0,00
Ministerio del Interior	330	0,01
Ministerio de Relaciones Exteriores	116.574	1,96
Ministerio de Defensa Nacional	14.785	0,25
Ministerio de Hacienda	3.753	0,06
Ministerio de Educación y Cultura	32.952	0,55
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	9.141	0,15
Ministerio de Justicia	19.621	0,33
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.588	0,28
Ministerio de Industria y Comercio	1.379	0,02
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	10.073	0,17
Ministerio de la Mujer	24	0,00
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	428	0,01
Corte Suprema de Justicia	104.696	1,76
Tribunal Superior de Justicia Electoral	711	0,01
Ministerio Público	399	0,01
Consejo de la Magistratura	2.372	0,04
Ministerio de Defensa Pública	85	0,00
Contaloría General de la República	62	0,00
Defensoría del Pueblo	9	0,00
Comisión Nacional de Prevención Contra la Tortura	114	0,00
CUENTA A PLAZO FIJO	64	0,00
Presidencia de la República	64	100,00
CUENTAS COMBINADAS	75	0,00
Presidencia de la República	75	100,00
OTROS DEPOSITOS	51	0,00
Presidencia de la República	40	78,25
Ministerio de Defensa Nacional	11	21,75
CERTIFICADO DEPOSITOS DE AHORRO CDA	104	100,00
CORTO PLAZO	104	100,00
Presidencia de la República	104	100,00
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	104	100,00
Presidencia de la República	104	100,00
TOTAL ACTIVOS FINANCIEROS (A.C.)	5.979.080	100,00

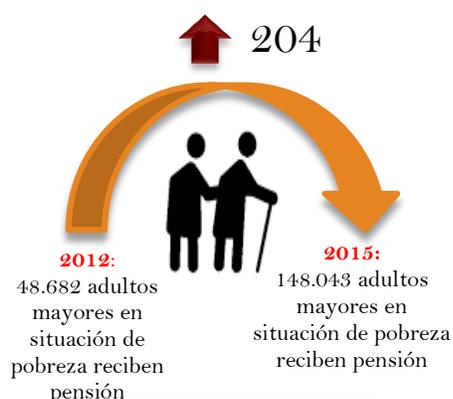
Gestión para Resultados

En los últimos años, el Ministerio de Hacienda se ha enfocado en la aplicación de una reforma, estructural y gradual de las Finanzas Públicas, a través de una estrategia mediante la cual ha ido avanzando hacia una gestión presupuestaria basada en resultados. Para ello, se ha desarrollado instrumentos que buscan fortalecer el presupuesto público como herramienta de gestión financiera para alcanzar los objetivos del Gobierno, priorizando la mejora del bienestar ciudadano, reflejados en la entrega de productos para atender las necesidades de los mismos.

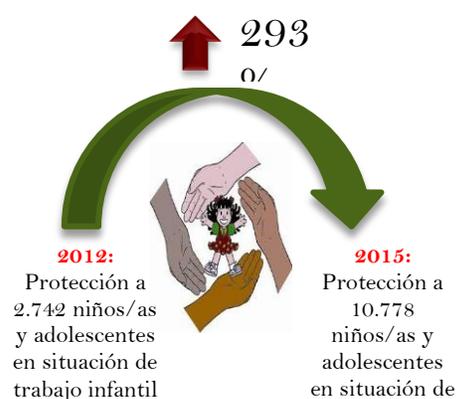
Presupuesto por Resultados

A través del Presupuesto por Resultados, se identifican aquellas necesidades más fuertes de la población y se prioriza resultados que atiendan esas necesidades. Esto es posible, gracias a la generación de información sistemática sobre la eficiencia y eficacia del gasto público, donde las propias instituciones son motivadas a medir su desempeño.

En ese sentido, se presentan a continuación algunos avances registrados al 2015, y los desafíos planificados para el 2017:

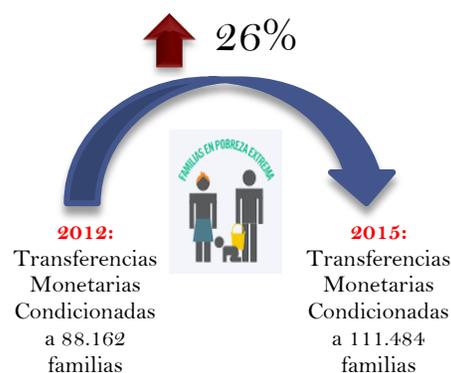


Al 2017 se planifica llegar a 190.000 beneficiarios



Al 2017 se planifica llegar a 12.000 beneficiarios

Responsabilidad Social



Al 2017 se planifica llegar a 150.000 beneficiarios

Mejoramiento de la Calidad de la Educación

El sistema educativo enfrenta desafíos importantes tanto en términos de calidad del aprendizaje como de equidad. De acuerdo a los indicadores de la educación, los principales problemas identificados son el acceso en la Educación Inicial (pre-jardín, jardín y preescolar), Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica y la Educación Media.

Respecto a estas necesidades, el Estado ha realizado varias intervenciones, algunas de las cuales se citan a continuación:

- 2.500 niños y niñas con sobre edad del 1° y 2° ciclo de la EEB participan del Programa Nivelación de los Aprendizajes para estudiantes en 191 instituciones educativas del país, con el objeto de insertar a los estudiantes en los grados correspondientes a su edad y disminuir la deserción por rezago escolar.
- 45.000 estudiantes del 1° ciclo de la EEB se benefician con la puesta en marcha de la estrategia “Leo, pienso y aprendo” en 750 instituciones educativas con mejores oportunidades para la adquisición de competencias de lectoescritura.
- 130.000 escolares de 1.620 instituciones educativas rurales focalizadas de todo el país se benefician de innovaciones en las áreas de lectoescritura y matemáticas, en el marco del Programa Escuela Viva.
- 43.269 estudiantes de las instituciones educativas de Educación Inicial y Escolar Básica del sector oficial y privado subvencionado de Capital, beneficiados diariamente con la Merienda Escolar durante todo el año lectivo, totalizando una inversión de Gs 9.056.410.363.
- 30.082 estudiantes de las instituciones de gestión oficial y privada subvencionada de Educación Inicial y Escolar Básica de Capital, son beneficiados con el almuerzo escolar durante todo el año lectivo. La calidad del almuerzo escolar ha sido mejorada incorporando una dieta con alimentos sanos y frescos.

Así también, en el año 2017 se seguirá apostando al mejoramiento de la calidad de la educación, para ello se tiene planificado la realización de las siguientes inversiones:



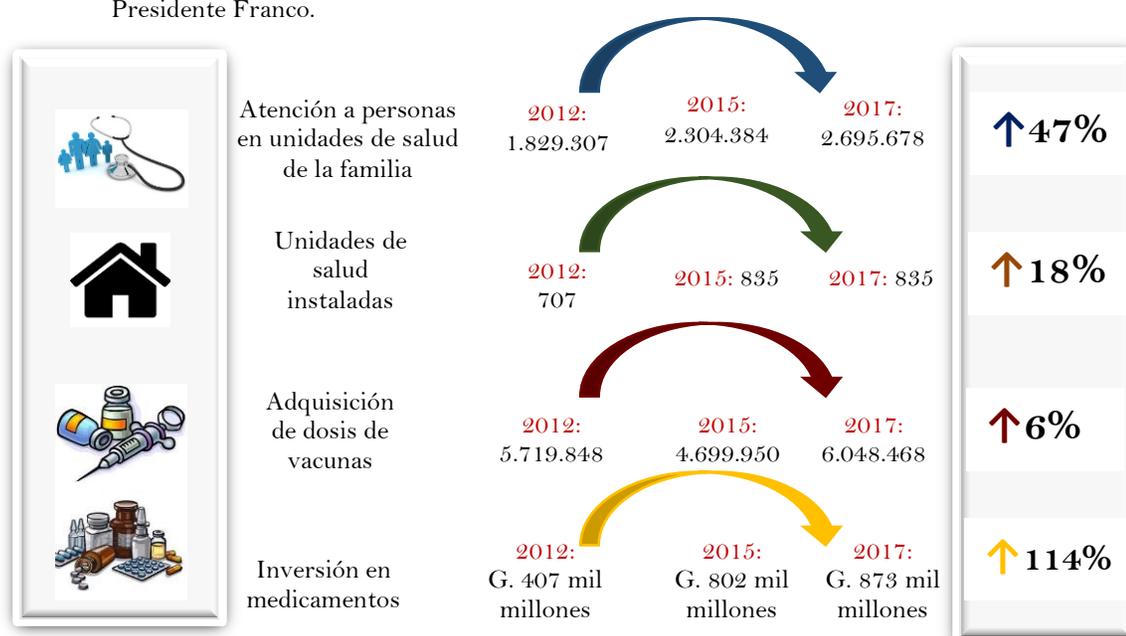
Fortalecimiento del Sistema de Salud

Respecto a la situación de Paraguay en materia de Salud, algunos indicadores presentan importantes mejorías, entre ellos se destacan la reducción de la mortalidad materna en un 34%, la neonatal en un 2%, y la tasa de mortalidad infantil se ha reducido significativamente en los últimos 10 años, pasando de 20,2% en el 2000 a 13% en el 2015.

Otro aspecto a considerar es la reducción de la malaria, que no ha presentado casos autóctonos desde el año 2011, por lo que el sistema de salud se encuentra iniciando el proceso de verificación de la eliminación. Similar situación se encuentra en el control de la Enfermedad de Chagas, lográndose la interrupción de la transmisión vectorial en la región oriental de Paraguay.

En el 2015, la optimización de los recursos financieros, sumados a la reingeniería para priorizar gastos estratégicos, fue la base para lograr el sostenimiento de los servicios en Salud Pública y la realización de inversiones claves, entre los más destacados se encuentran:

- Re funcionalización del Hospital Nacional de Itaugua, consistente en readecuación edilicia, remodelación y equipamiento de gases medicinales por 500 millones de guaraníes, como así también la ampliación de camas de terapia intensiva e intermedia para adultos, pediátricas y neonatales, con el apoyo de la Itaipú Binacional.
- Hospital General Pediátrico, ofrece servicio pediátrico de primer nivel. Celebra 2 años de operaciones cardiacas, con 91 cirugías cardiacas de alta complejidad realizadas el año 2015, 13 más que en el año 2014. El promedio de inversión por cada paciente oscila los US\$ 30.000 o más. Cuenta con albergue para niñas y niños con cáncer y en terapia intensiva, con capacidad para hospedar a 30 pacientes y sus acompañantes; con una inversión total de G. 1.965.654.620.
- Centro Nacional del Quemado está a pasos de operar en su nueva sede, con una inversión de G.9.245.273.234 para la puesta a punto del edificio. 95% de avance en las obras edilicias del que será su futuro local. Es el único hospital en el país para el tratamiento de las quemaduras y sus secuelas.
- Instituto Nacional de Cardiología, la ampliación de las unidades de cuidados intensivos, para mejorar los servicios a la población y proporcionar una atención integral al paciente, con la máxima calidad y eficiencia. Así también la instalación del equipo de hemodiálisis para pacientes de terapia.
- Refacciones en el Hospital Regional Mcal. Estigarribia. Terapia intensiva del Hospital Regional de Pedro Juan Caballero. Construcción del Bloque A del Hospital Distrital de Presidente Franco.



Mejoramiento de la Producción Agropecuaria

La economía paraguaya se basa principalmente en la producción agraria, esto se ve reflejado en los indicadores que muestran una participación significativa del 25% en el Producto Interno Bruto, así también ocupa al 22% de la población económicamente activa y el 59% de los ingresos por exportación son generados a través de productos agrarios y sus derivados.

Si bien el año 2015, se ha caracterizado por una fuerte caída del precio internacional y sumado a esto el efecto del clima, la agricultura empresarial no sufrió cambios importantes. Sin embargo, los agricultores familiares fueron los más perjudicados debido a que no reunieron las condiciones necesarias y fueron los más vulnerables ante las contingencias.

Por otra parte, el subsector ganadero sigue una tendencia de crecimiento básicamente en virtud a una demanda en aumento tanto en el mercado interno como internacional y una mejor capacidad de adaptación al cambio climático. En este escenario, existen rubros muy fortalecidos como el de la carne bovina, otros en proceso de fortalecimiento, como el sector lácteo.

El estado ha acompañado las actividades de los productores a través de las siguientes acciones:

- Se ha facilitado información de mercados y se ha capacitado a 4.009 productores pertenecientes a 226 organizaciones capacitados sobre temas como: manejo y usos de las informaciones de mercado, planificación de la producción en función al mercado, comercialización asociativa, manejo pos cosecha en los principales rubros de renta, entre otros.
- Asistencia Técnica a 94.108 familias agricultores familiares e indígenas; de las cuales 36.973 familias de 273 asentamientos rurales; 31.916 familias organizadas; 22.258 productores de 60 micro cuencas organizados en 455 comités, de 120 asentamientos priorizados y 8.584 familias de 200 comunidades indígenas. Y 480 familias de Asentamientos urbanos y periurbanos con asistencia técnica.
- Apoyo en transferencias a 56.719 familias de la agricultura familiar e indígena para la implementación de tecnologías, proyectos productivos, compensación por pérdidas, entre otros por valor de Gs. 98.947.384.503.
- 9.240 Hectáreas implementadas en el Manejo Sostenible del Suelo, para lo cual se invirtió G.26.057.464.000. Asimismo, 1.335 productores realizan reforestación y forestación, en 809 Has y 37.279 productores inician buenas prácticas agrícolas en 28.672 h as.



Asistencia técnica integral a la agricultura familiar en rubros de consumo y renta

Financiamiento de micro proyectos productivos

Transferencia monetaria a familias para la implementación de tecnología en la producción



Inversión en Infraestructura

El Paraguay en el contexto de infraestructura pública ha tenido avances importantes en relación a periodos pasados, gran parte de los avances fueron posibles gracias al apoyo de organismos financiadores y la emisión de bonos soberanos a través de los cuales se pudo financiar el 66,2% de las inversiones llevadas a cabo en el 2015.

En ese sentido, en torno al mantenimiento, mejora y ampliación de la infraestructura vial nacional; los indicadores de cobertura de pavimentación dan cuenta de una variación positiva del 2% (en términos globales) con relación al año anterior, acompañado de un incremento de 0,8% en la longitud de la Red Vial Nacional respecto al 2014 (32.207 kilómetros).

Dado el predominio de caminos de tierra existentes en todos los departamentos del país (73% de la Red Vial), otra intervención estratégica realizada consiste en el mantenimiento de caminos vecinales y rurales, con un alcance de 3.336 km durante el 2015, llevados a cabo por modalidades de convenios con municipios y contratos con empresas privadas. Asimismo, fueron rehabilitados 1.842,31 km, ubicados en un 98,6% en la Región Oriental y, se ha construido 859,09 metros lineales de puentes de Hormigón Armado, permitiendo la conexión entre localidades.

Así también, es importante resaltar las mejoras obtenidas en materia de transporte, se ha renovado 256 Buses financiados con aportes del gobierno, los mismos son nuevos 0 Km. equipados con aire acondicionado, implementos modernos de seguridad y con rampas para personas con discapacidad.

Por otro lado, en relación a la flota mercante paraguaya, luego de 22 años de espera, cuenta con un ordenamiento jurídico que contribuye a su formalización y adecuación a las normativas regionales para mantener el liderazgo en la hidrovía.

Para el 2017, se tiene planificado seguir incrementando la inversión en infraestructura, de manera a generar un impacto positivo sobre el bienestar de la ciudadanía.

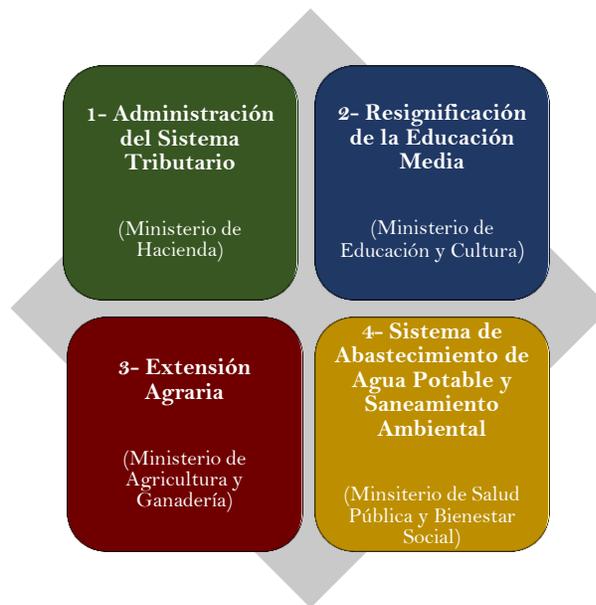


Evaluación de Programas Públicos

Uno de los más grandes desafíos de la administración pública es la mejora del desempeño de las intervenciones, esto es posible a través de la implementación de instrumentos que permiten la identificación de puntos críticos y generar recomendaciones de mejora.

En ese sentido, la evaluación de programas públicos es un importante elemento que permite analizar sistemáticamente la información sobre actividades, características y resultados de los programas públicos, la misma es liderada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, que busca instalar una cultura y una práctica de evaluación en la gestión pública, entendiendo que es fundamental reforzar la idea de evaluación y consolidar los sistemas de información, reporte y difusión de resultados.

En este contexto, desde los inicios de la implementación de este instrumento hasta la actualidad se han realizado 28 evaluaciones, 11 de ellas en el 2015, 3 han sido de tipo de Diseño y Gestión, 1 Financiera, 3 de Diseño y 4 de tipo Eficiencia, éstas últimas correspondientes a los siguientes subprogramas:



Luego de analizar la eficiencia de las intervenciones citadas precedentemente, las principales conclusiones y recomendaciones que arrojaron las evaluaciones se enfocaron hacia el mejoramiento de la estructura organizativa, determinación de costos y diseño operacional de los subprogramas.

Producto de estas evaluaciones, es la elaboración de un Plan de Trabajo mediante el cual las instituciones evaluadas plasman su estrategia de mejora, plazos y responsables para llevar a cabo las recomendaciones cuyo cumplimiento serán materia de seguimiento para determinar el avance respectivo.

En ese sentido, los trabajos que se vienen realizando reflejan los esfuerzos orientados a facilitar la adopción de la evaluación como actividad permanente en la gestión pública, lo que representan grandes retos sabiendo que todavía resta mucho camino por recorrer para lograr una cultura de evaluación integral y un uso estratégico de los resultados por parte de los tomadores de decisión

1.12 Transferencias a los Organismos y Entidades del Estado, Municipalidades y Organismos sin fines de Lucro

La Dirección General del Tesoro Público (DGTP) transfirió a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) un importe de G. 31,6 billones correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015. Dicho monto incluye todas las fuentes de financiamiento, tales como Recursos Genuinos del Tesoro, Recursos del Crédito Público y Recursos Institucionales. Asimismo, es importante mencionar que además están incluidas las transferencias en concepto de Deuda Flotante 2015, que fueron pagadas hasta el último día del mes de febrero del 2016, conforme a lo establecido en las normas legales vigentes.

Entre los OEE con mayor participación en el total de transferencia se encuentran: Ministerio de Hacienda (G. 9,3 billones), cabe destacar que dentro de esta Entidad se hallan incluidos los programas de Transferencias a Gobernaciones y Municipalidades, Pago de la Deuda Pública, Transferencias a Jubilaciones y Pensiones, Ministerio de Educación y Cultura (G. 4,6 billones), y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (G. 3,7 billones). Asimismo, la DGTP transfirió un importe de G. 378,2 mil millones a Entidades sin Fines de Lucro, las cuales se encuentran autorizadas por la Ley N° 5386/2015 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015".

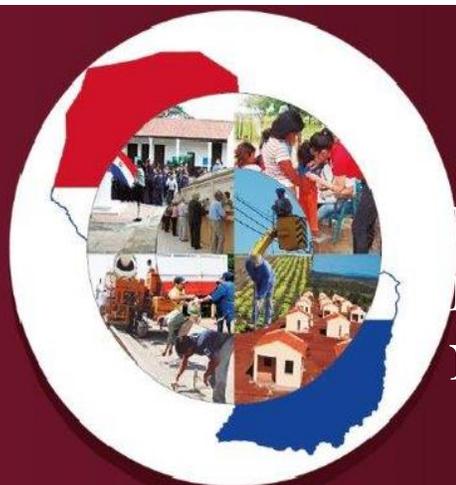
Cuadro N° 1.12.1
Transferencias realizadas a los OEE, Municipalidades y ONG
(En Millones de guaraníes)

Denominaciones	Transferencia 2015	%
Organismos y Entidades del Estado	31.624.770	96,70
Municipalidades	1.041.291	3,18
Organismos No Gubernamentales	38.802	0,12
Total	32.704.863	100,00

Fuente: Datos; Dirección General del Tesoro Público - (SSEAF)

En relación a los montos transferidos a los Gobiernos Municipales correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015, la cifra asciende a G 1.041 mil millones, destacándose entre los mismos las siguientes municipalidades: Asunción (G 80,1mil millones), Salto del Guaira (G. 61,3 mil millones), Ciudad del Este (G. 39,9 mil millones).

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



II. La Política Fiscal y el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2017

2.1 La Política Económica

El Proyecto de Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) 2017 se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030. Dicho Plan es el resultado de un proceso participativo en el que los paraguayos construyeron una visión consensuada del país al 2030. Las cifras del Proyecto de PGN 2017 deben ser analizadas desde una perspectiva integral de la política macroeconómica que se ha venido aplicando en Paraguay durante los últimos años.

En este sentido, es importante resaltar dos hechos que impactaron sobre la orientación de la política fiscal. El primero es el importante aumento del gasto salarial registrado en 2012 y el segundo es el impacto que ha tenido el cambio en el contexto externo ocurrido a mediados del año 2015.

El salto del gasto salarial aprobado en el PGN 2012 ha revertido la tendencia de resultados fiscales superavitarios que había tenido Paraguay hasta el año 2011. Como consecuencia de esta decisión se ha elevado el peso de egresos rígidos en el gasto público total. El gasto salarial creció el 30,8% en 2012 en relación al 2011, pasando a representar el 9,4% del PIB en dicho año, muy por encima del 7,5% del PIB registrado en 2011. El resultado fiscal de la Administración Central ha pasado de un superávit fiscal promedio del 1% del PIB entre 2004-2011 a un déficit del 1,5% del PIB entre el 2012 y 2015. Este abrupto incremento en el gasto salarial ha reducido sustancialmente el espacio fiscal para financiar inversiones públicas con recursos tributarios.

El cambio registrado en el contexto externo está asociado a la reducción de los precios internacionales de los principales productos de exportación del país y una marcada desaceleración del crecimiento de las economías industrializadas y de la China continental. El deterioro del marco externo se ve amplificado por la depresión económica de Brasil y por el proceso de ajuste en Argentina, que está repercutiendo negativamente sobre la actividad económica en dicho país. La acción conjunta de estos factores exógenos externos resulta en un escenario de perspectivas de menor crecimiento para la economía paraguaya. Antes del año 2015, la economía nacional registra tasas de crecimiento superiores al 5% anual en términos reales. A partir de 2015, el crecimiento económico promedio es del orden del 3,5% anual. La diferencia observada en la tasa de crecimiento sería de escasa importancia si se tratara de una situación coyuntural; sin embargo, el menor ritmo de crecimiento observado podría responder a una nueva realidad económica tanto a nivel regional como internacional.

En general, a pesar de las grandes disminuciones de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación (soja y carne) y un escenario regional adverso, la solidez de las políticas macroeconómicas ha permitido a Paraguay mantener un crecimiento económico destacable, el segundo más alto en la región, con una balanza comercial positiva, una moneda estable y uno de los más bajos los niveles de inflación en la región. Las tendencias económicas positivas de nuestro país se han reflejado en la mejora constante de la calificación de riesgo soberano en los últimos años y, en el 2016, en la capacidad de mantener su calificación en un contexto regional adverso en el que la mayoría de los países experimentaron una caída de sus calificaciones.

En el marco de este desafiante contexto externo, el Gobierno Nacional se enfoca en optimizar el uso de los recursos y dar continuidad al proceso de crecimiento y desarrollo que viene registrando la economía paraguaya. A tales efectos, la política fiscal viene y seguirá privilegiando la inversión social y el sostenimiento de los niveles de inversión física. El sostenimiento de la inversión fue posible mediante un manejo del crédito externo realizado en condiciones muy favorables en términos de plazos y de tasas de interés, lo que, en buena medida se explica por la credibilidad que ha ganado la política fiscal en los últimos años.

Desde el 2013, se han alcanzado niveles de inversión en infraestructura pública y en capital humano sin precedentes. Estas inversiones se han realizado en un marco de prudencia fiscal, con la plena vigencia y cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)⁷. Mediante la utilización responsable y sostenible del crédito externo se ha dado un impulso significativo a la inversión pública. En el corto plazo, estas inversiones estimularán la economía y generaran puestos de trabajo, los cuales representan la mejor herramienta para combatir la pobreza. En el mediano plazo, estas inversiones nos permitirán aprovechar el dividendo demográfico y dar a los paraguayos la oportunidad de vivir una vida digna y de alcanzar su pleno potencial.

Asimismo, el esfuerzo realizado con miras a fortalecer e institucionalizar el Sistema Nacional de Inversión Pública ha permitido ordenar y mejorar el monitoreo de los proyectos de inversión pública. En particular, entre el 2012 y el 2015 se ha logrado incrementar la ejecución de proyectos de inversión (Tipo de Presupuesto 3) en un 50%. En el mismo periodo, se logró disminuir el gasto corriente vinculado a la inversión pública, en un 52% en los gastos de personal y en un 59% en los gastos de pasajes y viáticos.

El Proyecto de PGN 2017 propone seguir impulsando la inversión pública en infraestructura de importancia estratégica, y de alto impacto económico y social. El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) dispondrá de US\$ 562 millones para ejecutar obras en 2017, con lo cual alcanzará un nivel de inversión de US\$ 2.520 millones en el periodo 2013-2016, superando así el monto de inversión pública realizado en Paraguay en el periodo de 16 años que va desde 1997 hasta 2012, que totalizó la suma de US\$ 2.460 millones.

Paralelamente, el Gobierno Nacional ha implementado medidas de contención del gasto corriente desde mediados del 2015, especialmente del gasto salarial, de los gastos en bienes y servicios, y de las adquisiciones de vehículos, entre otros⁸. Por primera vez en más de diez años, el año 2016 cerrará con un crecimiento nominal de los gastos en remuneraciones inferior al 2%, lo que implica una reducción del gasto salarial total equivalente al 0,5% del PIB.

⁷ La LRF establece topes sobre el crecimiento del gasto corriente primario, fija criterios para el ajuste de salarios públicos y define límites para el resultado fiscal.

⁸ Para mayor referencia ver Decreto N° 3945/2015, “Por el cual se establecen normas complementarias y de medidas de racionalización de gastos para el proceso de ejecución del plan financiero, aprobado por Decreto N° 3053/2015, “Por el cual se aprueba el plan financiero y se establecen normas para la ejecución del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015, Aprobado por la Ley N° 5386/2015”.”

A diferencia de políticas de gobiernos anteriores, más allá de un crecimiento vegetativo del 2%, el Proyecto PGN 2017 no contempla un incremento del gasto salarial. Esto es consistente tanto con la LRF, como también con la visión del gobierno de incentivar políticas de promoción laboral orientadas a premiar a aquellos servidores públicos que se destacan en el desempeño de sus funciones.

El conjunto de estas acciones ha permitido generar espacio fiscal para mantener y seguir aumentando las inversiones sociales. De manera a que, a través del Proyecto de PGN 2017, se pueda seguir aumentando la cobertura de programas sociales importantes, como lo son el programa Tekoporá y Adultos Mayores. Tekoporá, un programa emblemático que ha trascendido a varios gobiernos y se ha convertido en política de estado, llegará a cubrir a 150.000 familias beneficiarias en 2017.⁹ Adultos Mayores, un programa que apunta a garantizar una pensión mínima a personas de la tercera edad en situación de pobreza, alcanzará a 190.000 beneficiarios en 2017.

Como parte de una apuesta de largo plazo orientada a incrementar el capital humano del país y en armonía con el sentir de la ciudadanía de lograr mejoras sustantivas de la calidad de la educación, y, se propone incrementar en 9% los recursos asignados al Ministerio de Educación (MEC) para el PGN 2017, con un componente importante en materia de inversiones en infraestructura educativa. De esta manera, el Gobierno Nacional estará incrementando el presupuesto de este Ministerio en un 41% respecto a lo efectivamente ejecutado en el año 2012.

El Gobierno Nacional viene impulsando también una serie de reformas estructurales que pretenden fortalecer los fundamentos de la economía nacional e impactar positivamente en el desarrollo económico y social del Paraguay. Entre las principales reformas impulsadas, cabe citar:

- **Ley N° 5.074/2013** que modifica y amplía la **Ley N° 1.302/98 “Que establece Modalidades y Condiciones Especiales y Complementarias a la Ley N° 1.045/83 ‘Que establece el Régimen de Obras Públicas’**”. En esta ley se establece una modalidad de licitación de obras con financiamiento, con garantía soberana del Tesoro y la posibilidad de celebrar contratos de riesgo compartido para las obras citadas en la ley.
- **Implementación de la ley N° 5.098/2013 de “Responsabilidad Fiscal” (LRF) en el año 2013**. Esta ley tiene como objetivo lograr un manejo prudente de las finanzas públicas que garantice la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.
- **La Ley 5.102/2013 “De promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”**. Esta normativa establece normas y mecanismos para promover, a través de la participación público-privada, las inversiones en infraestructura pública y en la prestación de los servicios.
- **La Ley N° 5.282/2014 de “Acceso a la Información Pública”**, que reglamenta el Artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La implementación de esta ley obliga a las entidades públicas a publicar las nóminas de sus funcionarios con sus salarios y viáticos, como así también los diferentes presupuestos y proyectos de gestión de cada una de estas entidades. Además se trata de una herramienta fundamental en la lucha para erradicar la corrupción y el mal manejo de los fondos públicos.

⁹ La ampliación de este programa que impulsa el Gobierno Nacional representará un incremento en el número de beneficiarios en más del 80% respecto al nivel de cobertura existente en 2013.

- **Implementación de la Ley N° 5.361/2014 de “Reforma de la Carta Orgánica del Crédito Agrícola de Habitación”.** Esta normativa impulsará la capacidad institucional del CAH para prestar servicios financieros preferentemente a sujetos de la Reforma Agraria, a micro y pequeños emprendedores que realicen actividades económicas, a las asociaciones, cooperativas y otras formas de organización que los nucleen.
- **Implementación de la Ley N° 5.527/2015 de “Rehabilitación Financiera para Pequeños Productores, de Educación Financiera y Protección contra las Prácticas Crediticias Abusivas o Engañosas”.** Para acompañar el cumplimiento del objetivo de la citada normativa, el CAH recibirá una capitalización de USD 35 millones, con lo cual se podría generar acceso al crédito a unos 19.000 productores.
- **Implementación de la Ley N° 5.628/2016 “Fondo de Garantía para las MIPYMES”.** Este mecanismo apunta al desarrollo del sector de las MIPYMES, brindando un apoyo crediticio efectivo a un segmento importante de la economía nacional que es el principal generador de empleos en el país. La capitalización del Fondo de Garantía MIPYMES por un monto de USD 8 millones, se concretará a través de un contrato de préstamo, que se sumará a los recursos provenientes del Fondo de Garantía creado por la Ley N° 606/1995.
- **Implementación de la Ley N° 5.638/2016 “Fomento a la Vivienda y Desarrollo Urbano”.** Esta iniciativa busca paliar el déficit habitacional que afecta a las familias paraguayas. Entre sus principales objetivos se encuentran: *i)* viabilizar el acceso a una vivienda digna, de categoría económica y en zonas urbanas, mediante un sistema de financiamiento orientado a familias de ingresos medios; *ii)* promover la vivienda como estructurador determinante del desarrollo urbano; *iii)* establecer zonas o emprendimientos prioritarios para recuperar la funcionalidad del parque habitacional.
- **Ante-Proyecto de Ley para la “Creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones”.** El principal objetivo de esta iniciativa es establecer una instancia de supervisión profesional y técnica que permita resguardar eficientemente los fondos previsionales y establecer normas de inversión, buscando disminuir riesgos, mejorando el retorno financiero de dichas inversiones y contribuyendo a canalizar el ahorro interno en beneficio de la economía en su conjunto.
- **Proyecto de Ley de “Reforma de la Carta Orgánica del Banco Nacional De Fomento”.** La nueva normativa pretende fortalecer el papel de la institución en apoyo a las actividades productivas y así alcanzar un mejor posicionamiento en el sistema financiero, incorporando mejores prácticas de gobierno corporativo. Este proyecto potenciará el uso de herramientas para el financiamiento de proyectos y actividades que hoy tienen limitado acceso al sistema financiero.
- **Acompañamiento de la propuesta de “Modificación de la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay (BCP)”.** El ajuste normativo propuesto dotará al BCP de un marco legal moderno, acorde a los desafíos que impone el actual desarrollo del mercado financiero.
- Por otro lado, **el Proyecto de Modificación de la Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito** fortalecerá el marco regulatorio del sistema financiero. Esto es especialmente relevante, considerando que éste es un sector clave para potenciar el crecimiento económico.
- **Proyecto de Ley sobre “Línea de Financiamiento para el Mejoramiento de la Producción y Comercialización de los Pequeños y Medianos Productores a Nivel Nacional”,** impulsado por el

Fondo Ganadero. Este proyecto tiene como principal objetivo el aumento de la producción pecuaria por parte de pequeños y medianos productores. A tales efectos se prevé un presupuesto de USD 15 millones.

La política fiscal propuesta en el Proyecto de PGN 2017 resulta en un nivel de gastos de Gs. 69,1 billones, lo que implica un crecimiento nominal del 4,2% en relación al presupuesto aprobado en el 2016. Se trata de una política de gastos sostenible financieramente, que atiende las prioridades del PND Paraguay 2030, dando respuestas a las necesidades sociales, de educación y de infraestructura, entre otros.

La orientación de la política fiscal, junto con las reformas estructurales propuestas, permitirá sostener y elevar el nivel de crecimiento económico de la economía nacional para los próximos años.

2.2 Evolución Económica del año 2016 y Perspectivas para el año 2017

Conforme a los últimos informes disponibles del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁰ se estima que la economía mundial creció 3,1% en 2015. En este escenario el crecimiento económico mundial se mantendrá a niveles moderados en 2016 con una tasa de crecimiento del 3,1%, lo cual subiría hasta 3,4% en el 2017. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo explican el grueso del crecimiento mundial en 2016, aunque se proyecta que la tasa de crecimiento entre 2015-16 se mantenga por debajo del promedio registrado en la última década. El menor crecimiento se explica por una combinación de factores, relacionados al menor crecimiento potencial o estancamiento de las economías avanzadas, y del crecimiento todavía bajo de las economías emergentes.

Para las economías avanzadas, el FMI proyecta un crecimiento de 1,8% en 2016 y 2017. En Estados Unidos se proyecta que el crecimiento continuará a un ritmo moderado, gracias al fortalecimiento fiscal, la mejora del mercado de la vivienda y la trayectoria más gradual de la normalización de la política monetaria. Sin embargo, las perspectivas de largo plazo no son alentadoras: el crecimiento potencial será del 2%, frenado por el envejecimiento de la población y el bajo crecimiento de la productividad total de factores. En la zona euro la moderada recuperación seguirá su curso en 2016-17, ya que el debilitamiento de la demanda externa se compensará con el abaratamiento de la energía, la acotada expansión fiscal y condiciones financieras menos propicias. La salida del Reino Unido de la Unión Europea genera incertidumbre en la confianza de los consumidores y las empresas, afectando negativamente las previsiones de crecimiento dentro de la zona. En el caso de otras economías avanzadas, las perspectivas son más desiguales, debido a los efectos mixtos de la caída de los precios de las materias primas, las turbulencias en los mercados financieros y el menor crecimiento de la economía China.

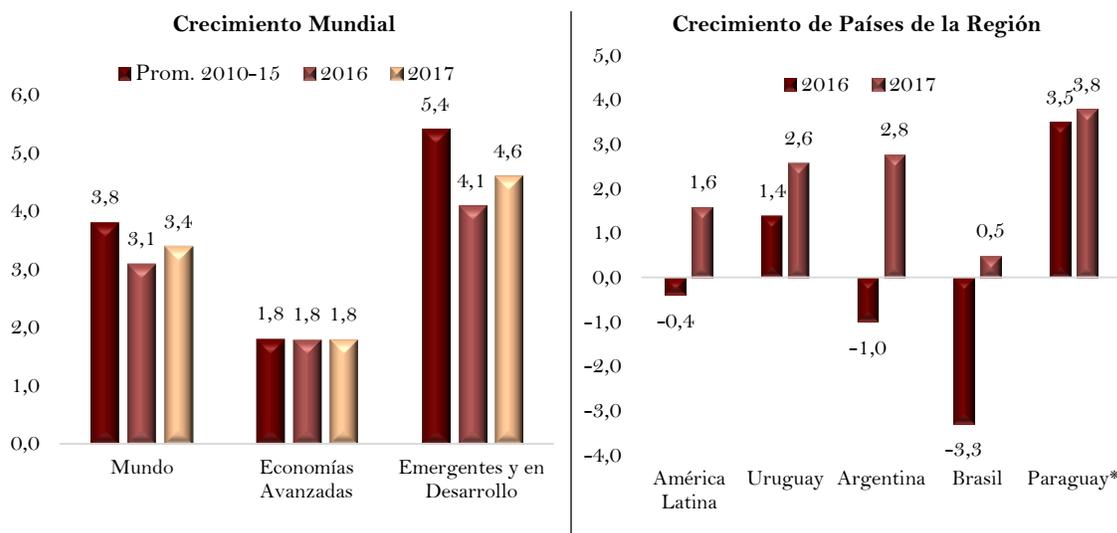
El crecimiento de China se desacelerará a 6,6% en 2016 y a 6,2% en 2017, debido a un mayor debilitamiento del sector industrial a medida que se reduce el exceso de capacidad, especialmente en el sector de los bienes raíces e industrias afines, así como la manufactura. Sin embargo, si el crecimiento de la zona euro se debilita significativamente, el efecto adverso sobre China puede ser sustancial. En otras economías emergentes y en desarrollo el crecimiento seguirá alimentado por el consumo privado, que se ha beneficiado por el abaratamiento de la energía y del aumento del ingreso real. Dado el repunte de la actividad industrial, se espera que la inversión privada repunte y sirva para estimular más el crecimiento.

Para América Latina y el Caribe han mejorado marginalmente las expectativas, pero todavía manteniéndose en el terreno negativo. Se prevé un crecimiento global negativo de 0,4% para 2016 por segundo año

¹⁰ Perspectivas de la economía mundial. Actualización del informe WEO (julio 2016).

consecutivo y se espera una recuperación en el 2017, con un crecimiento de 1,6%. Se observan diferencias sustanciales entre regiones y países; en América del Sur se sigue sufriendo los profundos efectos de la disminución de los precios de las materias primas (especialmente petróleo, soja y cobre). En cuanto al país más importante de la región que es Brasil, la confianza de los consumidores y las empresas parecen repuntar, esperando que la recesión de 2016 sea ligeramente menos grave y que el crecimiento vuelva a ser positivo en 2017, a pesar de que persisten incertidumbres sobre la política económica. El mejoramiento relativo de la economía brasileña afectará positivamente a los demás países de la región.

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



Fuente: Fondo Monetario Internacional. * Proyecciones propias.

En el ámbito local, nuestra economía resintió durante el segundo semestre del 2015 los vaivenes de la coyuntura internacional con bajos precios de materias primas y una demanda externa débil. Esto se mantuvo durante los primeros meses del 2016, empezando a mostrar un mejor desempeño desde abril, lo cual ha llevado a revisar la previsión de crecimiento para el 2016.

La previsión de crecimiento de la economía para el 2016 se ha ajustado al alza, de un crecimiento inicial estimado del 3,0% a una estimación actual de crecimiento del 3,5%, pudiendo inclusive ser mayor dada la situación actual. El ajuste a la alza en el crecimiento se sustenta fundamentalmente por el dinamismo de ciertos sectores de la economía, como el sector ganadero, las construcciones, los servicios y las binacionales. Esto también se sustenta en una mejora relativa de la economía del Brasil.

Al primer trimestre del 2016, el PIB real registró un crecimiento interanual del 1,5%. Desde el enfoque de la oferta, los sectores con mayor incidencia fueron las binacionales, agricultura y algunos servicios. Por el lado de la demanda, durante el primer trimestre del 2016 el impulso positivo al PIB fue a consecuencia de las exportaciones netas que registró un crecimiento de 16,9% interanual. La demanda externa ha sido el componente que más ha contribuido al crecimiento del PIB en el primer trimestre, con 2,0 p.p. de incidencia debido a una mayor contracción de las importaciones relativo a las exportaciones. Por parte de la demanda interna se ha registrado un aumento de 0,8% en el consumo total y una contracción del 6,5% en la formación bruta de capital, en términos interanuales. La contracción en la inversión durante el primer trimestre, estaría

explicado por el menor nivel de ejecución de obras públicas y privadas, afectadas por el nivel de lluvias de los primeros meses del año. Esta tendencia claramente será revertida, dada la suba en la ejecución que se viene registrando en la inversión pública al cierre del primer semestre, por lo que se espera que la inversión se constituya en otro de los motores del crecimiento a partir del segundo semestre.

Cuadro N° 2.2.1
Producto Interno Bruto Trimestral
(En porcentajes)

PIB - Oferta	2015				2016
	I	II	III	IV	I
Agricultura	7,7	5,4	7,0	4,8	3,2
Ganadería, forestal y pesca	7,9	-0,7	-0,6	-2,8	-0,8
Industria y minería	10,1	2,0	1,5	-2,6	-3,6
Electricidad y agua	-1,6	-4,7	4,9	8,2	11,8
Construcción	15,5	4,8	1,5	-1,6	2,7
Comercio y servicios	6,8	3,8	1,3	-0,1	-0,4
Producto Interno Bruto	6,5	2,6	2,4	1,1	1,5

Fuente: Banco Central del Paraguay - BCP

En relación a los indicadores mensuales de actividad, al mes de junio de 2016, el Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP) registró un crecimiento interanual del 6,7%, con lo que se alcanzó en el segundo trimestre un incremento promedio de 6,4%, superior al 1,5% registrado durante el primer trimestre del año. Considerando el IMAEP sin agricultura ni binacionales se ha observado también una fuerte recuperación entre los meses de abril y junio, con un crecimiento interanual promedio del 5,3%. Este mayor dinamismo que se viene observando ya en meses anteriores y que se espera se mantenga en la segunda mitad del año, es la razón principal de la mejora de la proyección del crecimiento para el 2016. Por otro lado, el Estimador de Cifras de Negocios (ECN) registró un crecimiento interanual promedio del 4,0% durante el segundo trimestre; explicado por el incremento en las ventas de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, así como en la industria química, metálica, de minerales no metálicos, maquinaria y equipos y del papel y cartón. Solo tuvo un desempeño negativo la industria maderera.

En ésta coyuntura, la inflación se ha mantenido baja y estable. Al mes de junio de 2016, la inflación interanual fue del 4,7% y la acumulada llegó al 3%, ubicándose por debajo del rango meta del BCP. Las medidas de inflación subyacentes IPC(X) e IPC(X1) registraron un incremento interanual de 3,4% y 4,3% respectivamente. La coyuntura interna no generaría presiones de demanda, con precios del petróleo a la baja y apreciación de la moneda con respecto al real de Brasil, todo lo cual apunta a que la inflación se mantendría en torno a la meta en el 2016.

Con relación al tipo de cambio promedio del mes de junio, se observa que la cotización de la moneda nacional con respecto al dólar americano llegó a G. 5.639; nivel superior al registrado en junio del año anterior de G. 5.137 por dólar americano. Tras cerrar el primer semestre con un tipo de cambio promedio de G. /USD 5.703, se ha dado una depreciación del guaraní frente al dólar del 16% con respecto al primer semestre del 2015. Esta evolución obedece a una coyuntura externa, con bajos términos de intercambio y fortalecimiento global del dólar.

Cuadro N° 2.2.2
Variables Macroeconómicas

Variables Macroeconómicas	2015^a	2016^b	2017^b
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	3,1	3,5	3,8
Producto Interno Bruto Nominal	4,7	7,7	8,6
Deflactor del PIB	1,6	4,1	4,8
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	3,1	4,5	4,5
Importaciones Registradas de Bienes (millones US\$)	-15,7	-9,0	6,7
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	16,6	10,2	3,4
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	144.249	155.419	168.833
PIB Nominal (millones de US\$)	27.807	27.100	28.519
Deflactor del PIB	5,0	5,2	5,4
Importaciones Reg. de Bienes (millones de US\$)	9.529	8.672	9.253
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	5.205	5.735	5.929

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

Fuente: Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE).

Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para el Paraguay indican un tipo de cambio promedio de G. 5.735 por dólar para el cierre del 2016, lo que se traduce en una depreciación del guaraní frente al dólar americano del 10,2% con respecto al tipo de cambio promedio del 2015. En éste sentido cabe resaltar que las presiones iniciales de una mayor depreciación a comienzos de año, se han disipado y se espera una menor tasa de depreciación en relación a la estimada a comienzo de año.

En cuanto a las importaciones se proyecta una contracción del 9,0% para el cierre del 2016 con respecto al año anterior, lo cual significa una contracción menor en relación al 2015, cuando las importaciones registradas de bienes tuvieron una caída del 15,7%. Esto se explica por los bajos precios internacionales del petróleo y la reducción del volumen de importaciones de bienes de capital, relacionada a la coyuntura regional.

En lo que respecta para el año 2017, se proyecta un crecimiento de la economía en torno al 3,8%, lo cual sería un ritmo de crecimiento compatible con el crecimiento potencial actual. Además, este número es consistente con condiciones climáticas normales para el sector agrícola, manteniéndose asimismo la dinámica de los sectores de la construcción y una expectativa de recuperación del sector comercio. En cuanto al nivel de precios y el tipo de cambio nominal, se estima una inflación del 4,5% y una depreciación de la moneda del 3,4%, con respecto a la cotización promedio del dólar americano estimada para el 2016. Por último, se espera que las importaciones registradas de bienes en dólares, presenten un leve repunte del 6,7% en relación al 2016 manteniendo un nivel en torno a USD 9.253 millones. La mejora en las perspectivas para Brasil en el 2017, y una recuperación de los niveles de inversión sustentarían el repunte de las importaciones.

2.3 Proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2016

La proyección de cierre de la Administración Central para el Ejercicio Fiscal 2016 se realiza teniendo en cuenta las proyecciones macroeconómicas para este año, y las tendencias observadas en la ejecución presupuestaria correspondiente al periodo enero-julio de 2016. Al respecto, en el siguiente cuadro se puede observar la situación financiera de la Administración Central a Julio de 2016:

Cuadro N° 2.3.1

Administración Central – Ejecución Presupuestaria a Julio 2014 y 2015

(En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Ejecución Enero-Julio 2015	Ejecución Enero-Julio 2016	% de Var.
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	14.878,2	15.398,8	3,5
Ingresos tributarios	10.569,7	11.113,8	5,1
Contribuciones sociales	895,9	1.192,2	33,1
Donaciones	564,2	497,8	(11,8)
Otros ingresos	2.848,4	2.595,0	(8,9)
GASTO TOTAL OBLIGADO	13.873,8	14.505,3	4,6
Remuneración a los empleados	7.022,5	7.082,3	0,9
Uso de bienes y servicios	1.250,6	1.345,8	7,6
Intereses	533,7	856,8	60,5
Subsidios	0,0	0,0	
Donaciones	2.553,4	2.581,5	1,1
Prestaciones sociales	2.075,4	2.206,7	6,3
Otros gastos	438,2	432,2	(1,4)
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1.004,4	893,6	(11,0)
Adquisición neta de activos no financieros	1.591,3	2.093,5	31,6
Préstamo neto / endeudamiento neto	(586,9)	(1.200,0)	104,5

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

Puede observarse que uno de los indicadores fiscales más importantes, el Endeudamiento Neto, se ha casi duplicado entre el primer semestre de 2016 y el primer semestre del 2015 como consecuencia una considerable aceleración en el rubro de Adquisiciones Netas de Activos no Financieros (inversión física).

La tasa de crecimiento del Gasto Total Obligado (4,6%) ha sido mayor que el crecimiento del Ingreso Total (3,5%). Dentro de los ingresos, los recursos provenientes de la recaudación tributaria han tenido un crecimiento moderado (5,1).

En cuanto a gastos se refiere, es necesario puntualizar la considerable reducción en la tasa de crecimiento nominal del gasto en remuneraciones. Este rubro, si se comparan los primeros siete meses del 2016 versus

los primeros siete meses de 2015, ha crecido solamente en un 0,9%, un porcentaje mínimo y pocas veces observado.

El pago de intereses de la deuda pública a cargo de la Administración Central también ha aumentado en forma considerable (60,5%) en el periodo de enero a julio de 2016, explicado por la mayor dinámica de las inversiones financiadas con recursos del crédito externo.

Dadas la evolución observada en el periodo enero-julio, el plan financiero vigente, y las perspectivas sobre cómo se comportaría la economía en el resto del año, se han proyectado el ingreso, gasto y resultado correspondientes al cierre del ejercicio fiscal 2016:

Cuadro N° 2.3.2
Administración Central – Proyección de Ingresos vs. Cierre 2015
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Cierre 2015	% PIB	Proyección 2016	% de Variación	% PIB
Ingresos tributarios	18.087,0	12,5%	19.177,3	6,0%	12,3%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	3.917,5	2,7%	4.272,9	9,1%	2,7%
Impuestos sobre los bienes y servicios	12.223,9	8,5%	12.936,1	5,8%	8,3%
Impuestos sobre el valor agregado	9.797,1	6,8%	10.384,9	6,0%	6,7%
Impuestos selectivos	2.426,8	1,7%	2.551,2	5,1%	1,6%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	1.672,4	1,2%	1.677,0	0,3%	1,1%
Otros impuestos	273,1	0,2%	291,2	6,6%	0,2%
Contribuciones sociales	2.028,7	1,4%	1.950,5	-3,9%	1,3%
Donaciones	1.277,6	0,9%	1.056,4	-17,3%	0,7%
Otros ingresos	5.171,7	3,6%	5.540,9	7,1%	3,6%
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	26.564,9	18,4%	27.725,0	4,4%	17,8%

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

Se estima que al cierre del año 2016, la tasa de crecimiento nominal de los Ingresos Totales sería del 4,4%, una tasa ligeramente superior a lo observado en el periodo enero-julio (3,5%), y dado que esta tasa de crecimiento nominal de los ingresos es inferior a la tasa de crecimiento nominal del PIB, los recursos totales de la Administración Central para el 2016 serían equivalentes al 17,8% del producto, en comparación a los 18,4% alcanzados en el 2015.

Uno de los principales causantes de dicha caída en la recaudación, es la presión tributaria que en el 2016 se ubicaría en un 12,3%, frente a los 12,5% que fueran obtenidos en el Ejercicio Fiscal 2015, siendo la caída del valor de las importaciones en dólares uno de los principales factores explicativos de dicho desempeño.

A pesar del bajo rendimiento en concepto de regalías y compensaciones de Itaipú durante el periodo enero-julio de 2016, se espera que durante el resto del segundo semestre esta situación se revierta y lo recaudado en este concepto durante el 2016 sea igual a lo percibido en el 2015 como porcentaje del PIB.

En lo que se refiere al Gasto Total Obligado, se proyecta una tasa de crecimiento nominal del 2,6% para el Ejercicio Fiscal 2016. Una tasa ligeramente inferior con respecto al crecimiento estimado de los ingresos (4,4%), según consta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2.3.3
Administración Central – Proyección de Gastos vs. Cierre 2015
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	Cierre 2015	% PIB	Proyección 2016	% de Variación	% PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	25.338,9	17,6%	25.997,8	2,6%	16,7%
Remuneración a los empleados	13.193,8	9,1%	13.359,3	1,3%	8,6%
Uso de bienes y servicios	2.263,4	1,6%	2.470,8	9,2%	1,6%
Intereses	893,4	0,6%	1.233,8	38,1%	0,8%
Externa	645,1	0,4%	943,8	46,3%	0,6%
Interna	248,3	0,2%	290,0	16,8%	0,2%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0%
Donaciones	4.424,0	3,1%	4.151,3	-6,2%	2,7%
Prestaciones sociales	3.873,2	2,7%	4.122,7	6,4%	2,7%
Otros gastos	691,1	0,5%	659,9	-4,5%	0,4%

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

La proyección del Gasto Total Obligado para el 2016 representa el 16,7% del PIB, implicando una caída de 0,9 puntos porcentuales con respecto a lo ejecutado en el 2015.

Para entender el comportamiento del Gasto Total Obligado hay que observar lo que sucede con el rubro Remuneración a los Empleados, que en el 2015 representó el 52,1% del total gastado. Para el año 2016, lo presupuestado en materia de Remuneración a los Empleados sufrió una considerable disminución, que se evidencia en la ejecución de enero a julio de 2016, donde la tasa de crecimiento nominal fue tan solo el 0,9%.

Esta considerable desaceleración de los gastos en salarios, se mantiene para la proyección de cierre, donde se estima que a finales del 2016 la tasa de crecimiento sería tan solo del 1,25%, una tasa muy baja si se la compara con el crecimiento del 8,8% verificada en el ejercicio fiscal 2015, y que determina que el gasto en remuneraciones proyectado para el 2016 y expresado como porcentaje del PIB sea inferior en 0,5 puntos porcentuales en relación al año 2015.

En lo que a la inversión física (Adquisición Neta de Activos no Financieros) se refiere, la proyección de cierre 2016 ha sido realizada teniendo en cuenta las tendencias observadas al primer semestre de 2016, tomando en consideración las fuentes de financiamiento 10 (recursos del Tesoro) y 30 (recursos institucionales), las disponibilidades de recursos de los bonos soberanos y el ritmo de ejecución de proyectos financiados con fuente de financiamiento 20 de organismos multilaterales (recursos del crédito público). La estimación indica

que el gasto en inversión sería equivalente al 2,6% del PIB, monto semejante a lo ejecutado en el 2015, pero con un crecimiento nominal de 8.5% para el cierre estimado de 2016.

Considerando la proyección de ejecución de los ingresos y gastos, se estima que el déficit efectivo del 2016 sería equivalente al 1,5% del PIB, lo cual estaría en línea con lo establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal para el presupuesto aprobado.

Cuadro N° 2.3.4

Administración Central – Proyección de Resultado 2016 vs. Cierre 2015 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

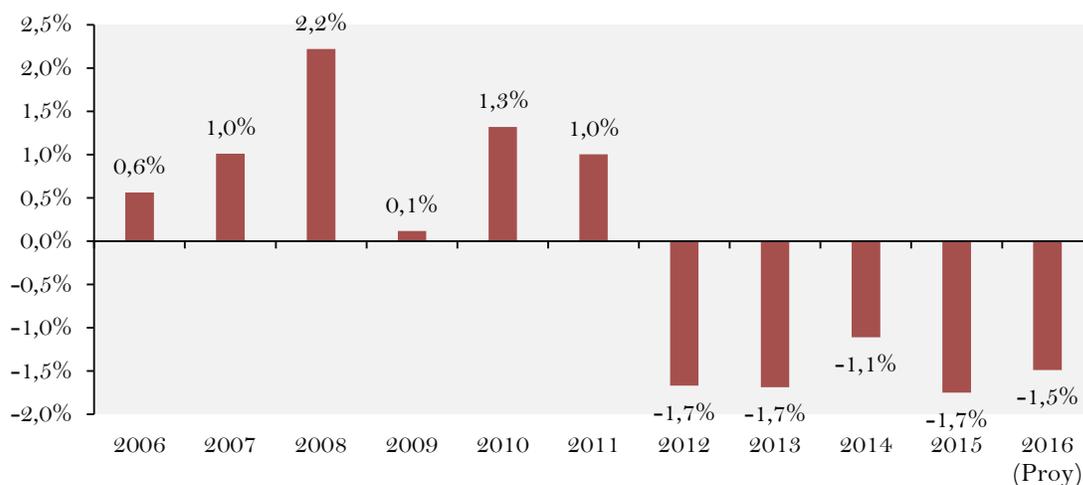
Conceptos	Cierre 2015	% del PIB	Proyección 2016	% de Variación	% del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	1.226,1	0,8%	1.727,2	40,9%	1,1%
Adq. Neta de Activos no Financieros	3.749,0	2,6%	4.069,1	8,5%	2,6%
Activos fijos	3.722,9	2,6%	4.027,9	8,2%	2,6%
Otros activos	26,1	0,0%	41,2	57,8%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(2.522,9)	-1,7%	(2.341,9)	-7,2%	-1,5%

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

Si se incorpora el resultado estimado para el 2016 en perspectiva con datos observados en periodos anteriores, se observa el siguiente comportamiento:

Gráfico N° 2.3.1

Administración Central – Proyección de Resultado 2016 vs. Cierre 2015 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)



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

2.4 El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017

Se han establecido los principales indicadores fiscales del PGN del Ejercicio 2017. En una primera parte se analizan los indicadores correspondientes a la Administración Central, y posteriormente se evalúan los correspondientes al Sector Público en su conjunto.

2.4.1 Administración Central

2.4.1.1 Estimación de Ingresos

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el proyecto de presupuesto 2017 para la Administración Central incluye una previsión de ingresos totales de G. 33.648,5 mil millones, monto superior en un 4,2% a los ingresos totales del presupuesto vigente al 30 de Junio de 2016. Se estima para el 2017 una recaudación impositiva de G. 20.898,5 mil millones que representan un incremento del 1,1% con respecto a los ingresos tributarios presupuestados para el año 2016.

Expresados como porcentaje del PIB, los ingresos totales presupuestados para el año 2017 son equivalentes al 19,9 por ciento del producto.

La presión tributaria del presupuesto del año 2016 es equivalente al 13,3% del producto y según el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017, la recaudación tributaria representaría el 12,4% del PIB.

Cuadro N° 2.4.1.1.1
Administración Central – Ingresos del PGN 2016 y PGN 2017.
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2016 al 30/VI/16	% del PIB	PGN 2017	% de Variación	% del PIB
Ingresos tributarios	20.680,6	13,3%	20.898,5	1,1%	12,4%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.656,5	3,0%	4.635,7	-0,4%	2,7%
Impuestos sobre los bienes y servicios	13.801,2	8,9%	13.911,4	0,8%	8,2%
Impuestos sobre el valor agregado	11.063,3	7,1%	11.353,7	2,6%	6,7%
Impuestos selectivos	2.737,9	1,8%	2.557,7	-6,6%	1,5%
Otros impuestos sobre bienes y servicios	2,0	0,0%	229,2	11302,5%	0,1%
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.051,1	1,3%	1.852,7	-9,7%	1,1%
Otros impuestos	169,9	0,1%	269,5	58,6%	0,2%
Contribuciones sociales	2.649,0	1,7%	2.944,3	11,1%	1,7%
Donaciones	1.569,1	1,0%	1.700,9	8,4%	1,0%
Otros ingresos	7.392,0	4,8%	8.104,8	9,6%	4,8%
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	32.290,7	20,8%	33.648,5	4,2%	19,9%

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

2.4.1.2 Asignación de Gastos

En términos nominales se puede observar que en el PGN 2017 se asigna a la Administración Central un total de gastos por un valor de G. 30.563,7 mil millones, que representan un incremento del 4,3% con respecto al presupuesto vigente al mes de junio del año 2016. En términos del PIB la asignación de gastos del PGN 2016 representa el 18,9% del PIB, mientras que para el PGN 2017 los gastos expresados como porcentaje del producto se reducen al 18,1%.

La partida más elevada del presupuesto, las remuneraciones a los empleados, tiene en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 un incremento nominal de tan solo 1,2% con respecto al presupuesto vigente al mes de junio de 2016, y en términos del PIB, la política de contención del gasto en servicios personales, permitiría que esta partida se reduzca del 8,9% del PIB en el presupuesto 2016, al 8,3% del producto para el PGN 2017.

Cuadro N° 2.4.1.2.1

Administración Central – Ingresos del PGN 2016 y PGN 2017.
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2016 al 30/VI/16	% del PIB	PGN 2017	% de Variación	% del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	29.306,6	18,9%	30.563,7	4,3%	18,1%
Remuneración a los empleados	13.869,0	8,9%	14.032,2	1,2%	8,3%
Uso de bienes y servicios	3.003,4	1,9%	3.175,6	5,7%	1,9%
Intereses	1.370,9	0,9%	1.777,8	29,7%	1,1%
Externa	995,2	0,6%	1.031,5	3,6%	0,6%
Interna	375,7	0,2%	746,4	98,7%	0,4%
Donaciones	5.011,8	3,2%	4.849,4	-3,2%	2,9%
Prestaciones sociales	5.009,1	3,2%	5.332,4	6,5%	0,03
Otros gastos	1.042,4	0,7%	1.396,3	33,9%	0,8%

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

2.4.1.3 Resultados

El balance operativo neto (ingresos menos gastos) del PGN 2017 representa una brecha positiva del 1,8% del producto, en comparación a los 1,9% del PIB del presupuesto 2016.

Por otra parte, el endeudamiento neto (déficit) de la Administración Central es equivalente al 2,0% del producto en el PGN 2016 y se reduce al 1,5% del PIB para el PGN 2017.

Cuadro N° 2.4.1.3.1

Administración Central – Partidas de Resultado del PGN 2016 y PGN 2017.
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

	PGN 2016 al 30/VI/16	% del PIB	PGN 2017	% de Variación	% del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2.984,1	1,9%	3.084,8	3,4%	1,8%
Adq. Neta de Activos no Financieros	6.166,1	4,0%	5.699,9	-7,6%	3,4%
Activos fijos	6.107,0	3,9%	5.655,9	-7,4%	3,3%
Otros activos	59,1	0,0%	44,0	-25,5%	0,0%
<i>Préstamo neto / endeudamiento neto</i>	<i>(3.182,0)</i>	<i>-2,0%</i>	<i>(2.615,1)</i>	<i>-17,8%</i>	<i>-1,5%</i>

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

2.4.1.4 El Proyecto de Presupuesto 2017 y la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal

La Ley N° 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal, es un avance considerable en materia fiscal que busca preservar la estabilidad macroeconómica, mejorar el debate presupuestario, y contener las presiones para el aumento del gasto corriente.

El capítulo I de la Ley 5098/2013, específicamente su artículo 7° establece tres reglas fiscales que se deben observar para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación:

1. Que el déficit de la Administración Central, incluidas las transferencias, no sea mayor que el 1,5% del producto interno bruto
2. Que el incremento real anual del gasto corriente primario del Sector Público no sea mayor que el 4%, y
3. Que el porcentaje de aumento salarial de los funcionarios públicos no sea mayor que el aumento porcentual del salario mínimo vital.

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017 presentado por el Poder Ejecutivo cumple cabalmente con la Ley de Responsabilidad Fiscal, con un déficit fiscal de la Administración Central equivalente al 1,5% del PIB, una tasa de crecimiento real del gasto corriente primario del sector público de 5,9%, y no se han concedido aumentos salariales dentro del Proyecto de Ley.

Otro capítulo importante de la Ley 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal es el Capítulo II, cuyo artículo 10°

establece que junto con el Proyecto de Ley de Presupuesto se debe remitir al Congreso Nacional la programación fiscal plurianual consolidada de tres años, exigiendo entre otros, que en dicho periodo de tiempo el resultado fiscal de la Administración Central no supere un déficit promedio del 1% del PIB.

La programación fiscal plurianual 2017-2019 que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, muestra que el déficit promedio de la Administración Central es del orden del 0,8% del PIB.

Cuadro N° 2.4.1.4.1

Administración Central – PGN 2017 y Ley de Responsabilidad Fiscal.

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

Conceptos	PGN 2016 al 30/VI/16	% del PIB	PGN 2017	% de Variación	% del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	32.290,7	20,8%	33.648,5	4,2%	19,9%
GASTO TOTAL OBLIGADO	29.306,6	18,9%	30.563,7	4,3%	18,1%
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	2.984,1	1,9%	3.084,8	3,4%	1,8%
Adq. Neta de Activos no Financieros	6.166,1	4,0%	5.699,9	-7,6%	3,4%
Activos fijos	6.107,0	3,9%	5.655,9	-7,4%	3,3%
Otros activos	59,1	0,0%	44,0	-25,5%	0,0%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(3.182,0)	-2,0%	(2.615,1)	-17,8%	-1,5%

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

2.4.2 El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2017

El Sector Público del Proyecto de Presupuesto 2017 comprende el Gobierno General y las corporaciones públicas financieras y no financieras. Es necesario mencionar, que es de uso habitual incorporar dentro del Gobierno General a los gobiernos municipales, pero en el caso de este Informe de las Finanzas Públicas 2017, no se incluyen a los gobiernos municipales, debido a que el presupuesto de dichos gobiernos locales no forman parte del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017.

En el siguiente cuadro se puede observar la contribución de cada sector al resultado fiscal del proyecto de presupuesto del Sector Público.

Cuadro N° 2.4.2.1
El Sector Público del PGN 2017 por Sectores Componentes
 (En miles de millones de Guaraníes)

Conceptos	Administración Central	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	33.648,5	42.386,4	55.672,6	57.208,1
Gastos Total	30.563,7	37.972,3	48.570,9	48.785,5
Balance Operativo Neto	3.084,8	4.414,0	7.101,6	8.422,6
Adquisición Neta de Activos No Financieros	5.699,9	6.883,9	9.064,6	9.435,6
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(2.615,1)	(2.469,9)	(1.963,0)	(1.013,0)

Observación: Datos consolidados.

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

Si las cifras del Sector Público 2017 se expresan como porcentaje del PIB, se obtiene el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2.4.2.2
El Sector Público del PGN 2017 por Sectores Componentes
 (En % del PIB)

Conceptos	Administración Central	Gobierno General	Sector Público No Financiero	Sector Público
Ingresos Totales	19,9	25,1	33,0	33,9
Gastos Total	18,1	22,5	28,8	28,9
Balance Operativo Neto	1,8	2,6	4,2	5,0
Adquisición Neta de Activos No Financieros	3,4	4,1	5,4	5,6
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1,5)	(1,5)	(1,2)	(0,6)

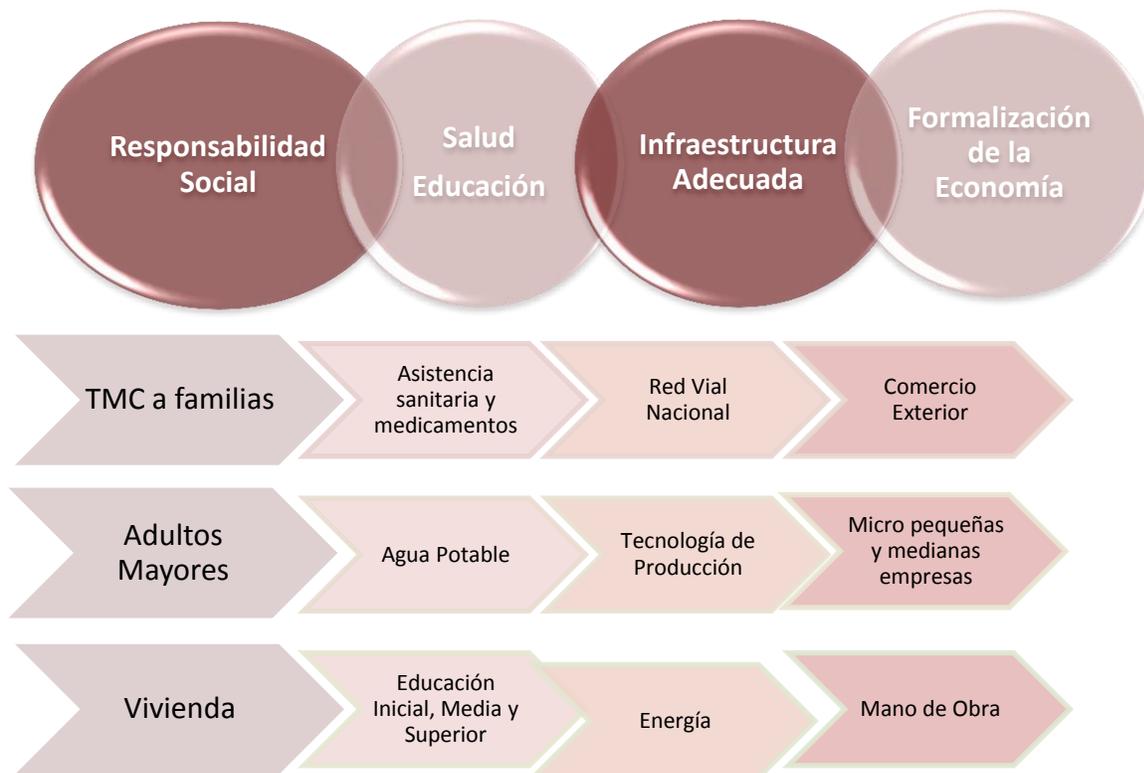
Observación: Datos consolidados.

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

Como puede observarse en los cuadros precedentes, el endeudamiento neto del Sector Público presupuestado para el ejercicio fiscal 2017 se inicia con un 1,5% del PIB a nivel de la Administración Central, y se mantiene estable a nivel del Gobierno General. Al incorporarse las cifras presupuestadas para las empresas públicas, el déficit se reduce al 1,2% del PIB, y finalmente al llegar a las cifras del Sector Público incluyéndose las partidas de ingresos y gastos de las entidades financieras oficiales el déficit queda en 0,6% del PIB.

2.4.3 Iniciativas de Políticas del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017

En materia de gasto el Presupuesto General de la Nación 2017, se aplica una Política de desarrollo con austeridad inteligente, basado en cubrir los requerimientos de la población, principalmente en:



El cumplimiento de los mismos, se sustenta en las siguientes acciones:

- **Asegurar los recursos para los programas sociales, con énfasis en educación.**
- **Mantener el impulso a la inversión en infraestructura y vivienda.**
- **Mejorar nuestra gestión y la calidad del gasto.**

Acompañado de una Política Fiscal Responsable y Sostenible que permita avanzar en el Desarrollo Social de la población.

2.5 Prioridades del Proyecto de Presupuesto general de la Nación 2017

La Prioridad del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017 puede ser visualizada a través de la distribución del gasto por sectores; en este sentido, se prioriza los servicios sociales como Salud, Educación, Promoción y Acción Social y otros servicios básicos que son determinantes para mejorar la calidad de vida de la población.

La clasificación funcional del gasto permite analizar los fines a los cuales se destina el presupuesto público: Administración Gubernamental, Servicios de Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública. Como se puede ver en el Cuadro 2.5.1, desde el año 2011 la Administración Central concentra la mayor parte de sus erogaciones en los servicios sociales.

Para el ejercicio fiscal 2017 el Proyecto del Presupuesto General de la Nación cuenta con una asignación de créditos presupuestarios a Servicios Sociales que asciende a G. 22,3 billones de un total en Administración Central que asciende a G. 39,4 billones. Esto representa el 56,6 % del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017 de la Administración Central, denotando de esta manera la prioridad del sector social en la política presupuestaria.



Cuadro N° 2.5.1
Administración Central – Clasificación
(En Millones de guaraníes)

a/ Presupuesto Vigente al 30/06/2016 b/ Proyecto PGN 2017 (Versión 6)

Función	2011	2012	2013	2014	2015	2016 a/	2017 b/
Administración Gubernamental	3.508	8.534	3.576	4.181	3.997	4.376	4.364
Servicios de Seguridad	2.364	2.849	3.196	3.599	3.925	4.084	3.919
Servicios Sociales	10.369	12.727	13.999	15.439	17.187	21.559	22.358
Servicios Económicos	1.684	2.201	2.760	4.376	4.687	5.302	5.075
Servicios de la Deuda	1.626	1.506	1.406	1.787	2.221	3.579	3.687
Servicios de Regulación y Control	26	0	0	0	4	43	37
Total	19.552	27.818	24.936	29.382	32.022	38.943	39.439

Incluye Transferencias Consolidables.

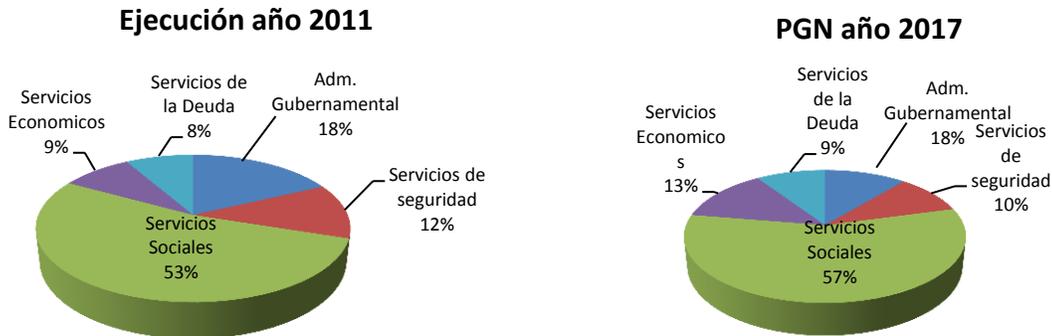
Fuente: SIPP- SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección General de Presupuesto.

Para un enfoque estructural del análisis de las prioridades presupuestarias, el Cuadro 2.4.1 permite observar que desde el 2011 al 2015 la ejecución presupuestaria de los Servicios Sociales tuvo una participación promedio del 52,2% en el presupuesto ejecutado.

Entre los años 2011 al 2015 esta estructura del gasto sufrió una disminución en el año 2012 cuando esa participación bajó a 45,75%, repuntando su participación para los siguientes años. Asimismo, para el Ejercicio Fiscal 2016 se prevé un leve aumento en la participación del gasto social.



Gráfico N° 2.5.1
Administración Central
Ejecución, PGN 2017
(Porcentaje respecto al total)



a/ Ejecución. b/ Proyecto PGN 2017 (Versión 6)

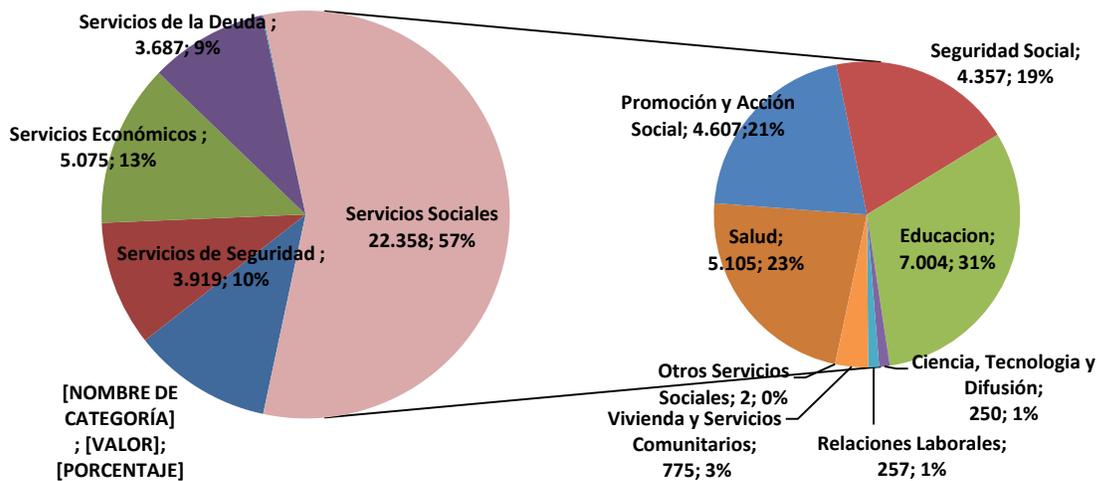
Fuente: SIPP- SICO - Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El Gráfico 10 permite observar que el Proyecto de PGN 2017 prioriza los gastos en Servicios Sociales con un 57% con respecto al PGN total, le siguen: y Administración Gubernamental 18%, Servicios Económicos 13%, Servicios de Seguridad 10% y los Servicios de la Deuda 9%.



Grafico N° 2.5.2
Administración Central – Gasto en Servicios Sociales
(En miles de millones de guaraníes)

Año 2017



Versión 6 / Incluidas las Transferencias Consolidables

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

El presupuesto asignado a los Servicios Sociales en el año 2017 está distribuido de la siguiente manera: Educación (31%), Salud (23%), Promoción y Acción Social (21%) y Seguridad Social (19%), entre los de mayor participación.

El Proyecto de PGN 2017 buscar blindar las conquistas sociales, tendientes a seguir beneficiando a los sectores más vulnerables y seguir aumentando sustancialmente el desarrollo humano del pueblo paraguayo,

poniendo a las personas y a su dignidad, bienestar, libertades y posibilidades de realización integral en el centro de la gestión públicas.

2.6 Escenarios Fiscales Alternativos

El proyecto de presupuesto 2017 ha sido elaborado utilizando el escenario macroeconómico presentado en la sección anterior, el cual contiene las previsiones tales como el crecimiento del producto, inflación, importaciones y tipo de cambio, que sirven de base para estimar los recursos que estarían disponibles para el financiamiento de los gastos. Entre estos recursos, uno de los más importantes son los ingresos tributarios, los cuales en base al escenario macroeconómico se estiman que equivaldrían al 12,4% del PIB en el año 2017, estimando un crecimiento esperado del 8,7% en relación al cierre estimado para el 2016.

Dada la elevada correlación entre la recaudación impositiva y el entorno macroeconómico, existen determinados riesgos fiscales que se derivan de un eventual cambio en el escenario macroeconómico, que podría significar una recaudación impositiva menor a la establecida en el proyecto de presupuesto. En este sentido, en el informe del año 2015 para el proyecto de PGN 2016, se había presentado como escenario macroeconómico “base” una tasa de crecimiento del PIB real del 4,0%, un crecimiento del nivel de las importaciones de bienes registrada del 1,3% y una depreciación del tipo de cambio nominal con respecto al dólar del 4,8%. Las perspectivas actuales del escenario macroeconómico del 2016 son similares a las estimadas hace un año, pero con diferencias importantes en las importaciones y en el tipo de cambio (ver cuadro 2.6.1).

Cuadro N° 2.6.1
Comparación de Escenarios 2016
(En base al IFP para el PGN 2016 y PGN 2017)

Variables Macroeconómicas	2016*	2016**	Diferencia
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	4,0	3,5	-0,5
Producto Interno Bruto Nominal	8,5	7,7	-0,8
Deflactor del PIB	4,5	4,1	-0,4
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,5	4,5	0,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	1,3	-9,0	-10,3
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4,8	10,2	5,4
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	162.819	155.419	-7.400
PIB Nominal (millones de US\$)	30.468	27.100	-3.368
Deflactor del PIB	5,4	5,2	-0,2
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	10.751	8.672	-2.079
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	5.344	5.735	391

(*) Informe de las Finanzas Públicas PGN 2016.

(**) Informe de las Finanzas Públicas PGN 2017.

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

Es por tanto conveniente cuantificar las variaciones que se tendrían en la recaudación tributaria del año 2017 como consecuencia de escenarios macroeconómicos alternativos al escenario base con el que se ha elaborado el proyecto de presupuesto 2017. En éste sentido se presentan tres escenarios alternativos, dos de ellos relacionados a los riesgos macroeconómicos y otro sobre el riesgo de un incremento de salarios en el sector público.

En el caso de los riesgos macroeconómicos, se presentan dos escenarios, uno pesimistas o menos alentador y otro pesimista o más alentador. En el caso del escenario menos alentador (bajo), se considera un crecimiento proyectado del 2,9% y un menor nivel de importaciones (U\$S 8.802 millones) en relación al escenario base inicial, con un incremento de solo el 1,5% con respecto al cierre estimado de 2016. Los riesgos considerandos fueron una profundización de la coyuntura externa desfavorable, lo que implicaría una menor demanda externa y unos términos de intercambio (TDI) más débiles. Adicionalmente se considera una posible menor producción agrícola. En otro escenario más alentador (alto), se considera un mayor crecimiento de la economía para el 2017 del 4,7% y un incremento de las importaciones de bienes del 11,0%. Este escenario más positivo sería movido por una coyuntura externa más favorable, es decir mejores perspectivas de nuestros socios comerciales (Brasil, Argentina y Rusia) y menor desaceleración de China. Adicionalmente, se considera una mejor producción agrícola y una leve mejora de los TDI.

Cuadro N° 2.6.2

Escenarios Macroeconómicos Alternativos

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

Escenarios	Proyección de Ingresos Tributarios	Proyección de Ingresos Tributarios como % del PIB	Déficit Fiscal	Déficit Fiscal Como % del PIB
Base	20.898,5	12,4%	(2.615,1)	-1,5%
Alto	21.313,7	12,5%	(2.199,9)	-1,3%
Bajo	20.483,3	12,2%	(3.030,3)	-1,8%
Aumento de salario del 10% nominal	20.898,5	12,4%	(4.018,3)	-2,4%

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

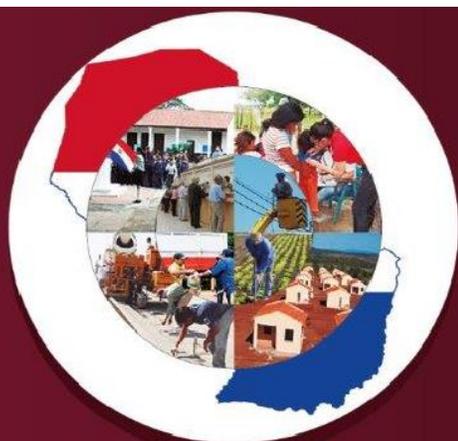
En el cuadro precedente cuadro se presentan los tres escenarios macroeconómicos y los respectivos efectos sobre los ingresos tributarios y el resultado fiscal que le corresponden a cada uno de ellos. El denominado escenario base es el que ha sido utilizado para elaborar el proyecto de presupuesto 2017 y le corresponde una presión tributaria del 12,4% y un endeudamiento neto de 1,5% del producto, en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En el escenario alto, que corresponde al supuesto de un mayor crecimiento económico en el 2017 y un crecimiento mayor de las importaciones de bienes, se produce como resultado un crecimiento mayor de la recaudación tributaria (12,5% del PIB) y una reducción del déficit fiscal (préstamo neto / endeudamiento neto) al 1,3% del PIB. Por el contrario, el escenario bajo corresponde a un eventual menor crecimiento económico en relación a las expectativas del escenario base. En este escenario bajo se tendría una menor recaudación impositiva y un déficit fiscal mayor que llegaría al 1,8% del PIB.

De manera adicional se considera un shock discrecional de un aumento del 10% nominal del salario del sector público. Dadas las circunstancias actuales de la economía, esto podría tener un impacto negativo, puesto que implicaría asumir compromisos permanentes y rígidos, en un escenario de menor crecimiento económico y baja recaudación. Si bien un mayor gasto público podría tener un efecto multiplicador positivo,

esto podría ser contrarrestado por un impacto negativo en las expectativas, cuando el incremento de gastos se da en partidas rígidas que no cuentan con financiamiento.

Por lo tanto, en este escenario se asumen los mismos valores del escenario “base”, es decir se mantiene los mismos supuestos de crecimiento de la economía y las demás variables que afectan las cuentas fiscales. Entonces, los ingresos tributarios son los mismos del escenario base y todo el impacto del incremento salarial se traduce directamente en un incremento del déficit fiscal que llegaría al 2,4% del PIB.



III. Programa Financiero del Sector Público 2018-2019

3.1 Proyecciones Macroeconómicas 2018-2019

En este apartado se presentan las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para los años 2018 y 2019. Cabe resaltar que estas proyecciones se basan en un escenario base, bajo supuestos que se han considerado consistentes sobre la evolución de tendencia o de mediano plazo de las demás variables económicas que afectan al crecimiento de la economía. Por lo tanto, este escenario arrastra la incertidumbre inherente asociada a los shocks económicos inesperados.

Para el bienio 2018-2019 se mantiene un crecimiento promedio anual de 3,8%, inferior al crecimiento promedio de 5,0% registrado en los últimos 5 años (2011-2015). Esta menor tasa de crecimiento en relación a las registradas en los últimos años, se ajusta a la nueva coyuntura económica regional e internacional donde se espera un crecimiento económico de mediano plazo menor. El FMI ha proyectado para América Latina un crecimiento promedio de 2,4% para el periodo 2018-2019, lo que representa una leve recuperación para la región. Por su parte, Brasil y Argentina crecerían a tasas promedio de 1,5% y 2,8% respectivamente.

En cuanto a los precios internacionales, se espera una leve recuperación, con el precio proyectado del petróleo en promedio a USD 53 el barril entre el 2018 y 2019, nivel 8% por encima al estimado para el 2017, pero aún muy por debajo de los niveles observado en 2013 y 2014. En cuanto a la soja se supone que mantendría un nivel en torno a USD 360 por tonelada, 6% menor al precio proyectado para el 2017, pero superior a lo observado en el 2015. El precio de las exportaciones se mantendría débiles, con un leve repunte en el periodo 2018-2019 de 0,25%, al igual que el precio de las importaciones con un incremento esperado del 5,3%, con lo cual los términos de intercambio presentarían una leve reducción¹¹.

En cuanto a la evolución del nivel de precios, para el periodo de proyección se mantiene el centro del rango meta de inflación del BCP para 2018 y 2019 de 4,5% anual, considerando que no se producirían presiones por el lado de precios internacionales y ni por el lado de la demanda interna. A partir de la implementación del esquema “metas de inflación” en el año 2011, el aumento del nivel general de precios se mantuvo en promedio en torno al 4%. Además se produjo una mejora en los canales de comunicación de la política monetaria, por lo que se considera pertinente mantener una inflación entorno a la meta del BCP.

¹¹ Las proyecciones de precios internacionales se basan en informes del FMI y del The Economist Intelligence Unit.

Cuadro N° 3.1.1
Estimación Variables Macroeconómicas
(En miles de millones de Gs.)

Variables Macroeconómicas	2018 ^a	2019 ^a
(Cambio porcentual anual)		
Producto Interno Bruto Real	3,8	3,8
Producto Interno Bruto Nominal	7,9	8,1
Deflactor del PIB	4,1	4,3
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	4,5	4,5
Importaciones Registradas de Bienes (millones US\$)	8,4	8,7
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	2,7	1,9
(Variables nominales)		
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	182.114	196.865
PIB Nominal (millones de US\$)	29.943	31.765
Deflactor del PIB	5,6	5,9
Importaciones Reg. de Bienes (millones de US\$)	10.030	10.902
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	6.082	6.198

a/ Proyecciones. 1/ Incluye Binacionales.

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

En cuanto al tipo de cambio, si bien existe una tendencia de fortalecimiento global del dólar americano, se espera una menor volatilidad y menores presiones tras la normalización de los mercados cambiarios. En éste sentido, se estima una depreciación del tipo de cambio nominal (moneda nacional con respecto al dólar norteamericano) para el periodo en cuestión de 2,3% en promedio. El tipo de cambio real efectivo se ubicaría levemente por encima de su tendencia, lo que podría indicar una leve subvaluación en relación a los valores de mediano plazo, lo cual podría derivar en una tendencia de apreciación real.

En lo que respecta al comercio exterior, se estima un crecimiento promedio anual de las importaciones de bienes de 8,6%, en concordancia con contexto externo aún débil, la recuperación de la demanda interna y el crecimiento del PIB, manteniéndose una participación relativamente constante de las importaciones de bienes con respecto al producto del 34% en promedio.

Es importante aclarar, que si bien las proyecciones presentadas en este informe son generadas utilizando modelos econométricos y supuestos consistentes a la coyuntura económica actual, estas estimaciones se realizaron utilizando los datos disponibles al cierre del primer semestre del año 2016, por lo que están sujetas a ajustes e incertidumbres dentro del escenario económico internacional que pueden generar shocks exógenos no anticipados.

3.2 Proyecciones Fiscales para el Periodo 2017-2019

3.2.1 Administración Central

3.2.1.1 Estimación de Ingresos

Se estima que los ingresos totales de la Administración Central para el año 2017 serían equivalentes al 19,9% del producto interno bruto, y se espera que estos recursos disminuyan ligeramente entre el 2018 y el 2019 y se ubiquen alrededor del 18,4% del PIB.

Cuadro N° 3.2.1.1.1

Administración Central – Programa Financiero 2017 – 2019 Ingresos
(En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	33.648,5	19,9%	34.405,8	18,9%	36.205,6	18,4%
Ingresos tributarios	20.898,5	12,4%	22.759,9	12,5%	24.848,6	12,6%
Contribuciones sociales	2.944,3	1,7%	2.285,5	1,3%	2.470,6	1,3%
Donaciones	1.700,9	1,0%	1.237,8	0,7%	1.338,1	0,7%
Otros ingresos	8.104,8	4,8%	8.122,6	4,5%	7.548,4	3,8%

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

Se puede observar que dentro de los ingresos totales, los recursos impositivos que para el PGN 2017 representan el 12,4% del PIB y se incrementan ligeramente en el 2018 para llegar hasta llegar al 12,6% del producto en el 2019.

3.2.1.2 Proyección de gastos

El proyecto de presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, asigna a la Administración Central autorizaciones de gastos por un monto equivalentes al 18,1% del producto. Se estima una trayectoria ligeramente descendente de los gastos, influenciado principalmente por el comportamiento esperado en materia de fuentes de financiamiento disponibles para financiar las transferencias de capital (incluidas dentro del rubro donaciones) en los años 2018 y 2019.

Cuadro N° 3.2.1.2.1
Administración Central – Programa Financiero 2017 – 2019 Gastos
 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB
GASTO TOTAL OBLIGADO	30.563,7	18,1%	29.931,0	16,4%	32.411,6	16,5%
Remuneración a los empleados	14.032,2	8,3%	15.136,1	8,3%	16.362,1	8,3%
Uso de bienes y servicios	3.175,6	1,9%	2.895,2	1,6%	3.129,7	1,6%
Intereses	1.777,8	1,1%	1.431,4	0,8%	1.603,5	0,8%
Subsidios	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Donaciones	4.849,4	2,9%	4.864,3	2,7%	5.258,3	2,7%
Prestaciones sociales	5.332,4	3,2%	4.830,8	2,7%	5.222,1	2,7%
Otros gastos	1.396,3	0,8%	773,2	0,4%	835,8	0,4%

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

3.2.1.3 Proyección del Resultado Fiscal

Se estima un endeudamiento neto (déficit) del 1,5% del producto para la Administración Central en el PGN 2017, el déficit se reducirá al 0,6% en el 2018, y llegaría al 0,3% del PIB en el 2019, proyectándose un déficit promedio del 0,8% para el periodo considerado.

Cuadro N° 3.2.1.3.1
Administración Central – Programa Financiero 2017 – 2019 Partidas de Resultado
 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	% de Variación	Como % del PIB
Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)	3.084,8	1,8%	4.474,7	2,5%	3.794,0	-15,2%	1,9%
Adquisición Neta de Activos no Financieros	5.699,9	3,4%	5.483,3	3,0%	4.428,1	-19,2%	2,2%
Préstamo neto / endeudamiento neto	(2.615,1)	-1,5%	(1.008,5)	-0,6%	(634,0)	-37,1%	-0,3%

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

3.2.1.4 Estimación del Resultado Estructural 2016 – 2019

Para el cierre del ejercicio fiscal 2016 se estima un cierre del resultado fiscal efectivo de la Administración Central con un déficit del 1,5% del PIB. Mientras que el resultado estructural estimado para el 2016 se estima en un déficit del 0,7% del PIB. Esto implica que parte del déficit efectivo estimado para el 2016 tiene relación con el ciclo económico de menor crecimiento que actualmente afecta a la economía paraguaya, restando recursos a la recaudación tributaria (ver cuadro 3.2.1.4).

Por otro lado, para el ejercicio 2017 y en línea con el déficit efectivo estimado del 1,5% del PIB, presentado en el Proyecto del PGN para el mismo año, se estima un resultado fiscal estructural con un déficit del 0,6% del PIB. El ajuste fiscal que se viene aplicando desde mediados del 2015, durante el 2016 y se tiene previsto seguir aplicando en 2017, sería el factor fundamental detrás de la fuerte reducción del déficit estructural.

Inclusive se podría interpretar que las reglas fiscales actualmente vigentes con la Ley de Responsabilidad Fiscal resultan en un ajuste fiscal significativo, dada la reducción a más de la mitad del déficit estructural. Esta es una medida más precisa de la influencia de la política fiscal sobre la economía, la cual podría ser procíclica en el 2017, con un ajuste fiscal importante en tiempos de menor crecimiento de la economía.

Finalmente el resultado estructural para los años 2018 y 2019 mantiene su tendencia de reducción, considerando los límites de gastos y de resultado fiscal impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal, lo que podría ser contraproducente en una situación de desaceleración de la economía.

Cuadro N° 3.2.1.4.1
Estimación del Resultado Estructural AA.CC. 2016 – 2019*
(En % del PIB)

Conceptos	2016	2017	2018	2019
Ingreso Estructural	19,0	19,1	19,3	19,5
Resultado Estructural	-0,7	-0,6	-0,1	0,1

(*) Con los niveles de gasto presentados en las secciones anteriores, tomando en consideración la ejecución esperada.

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

Por último, para complementar el análisis de la posición expansiva o contractiva de la política fiscal, se realiza el cálculo del “impulso fiscal”, que es sencillamente la diferencia del balance estructural de un año a otro:

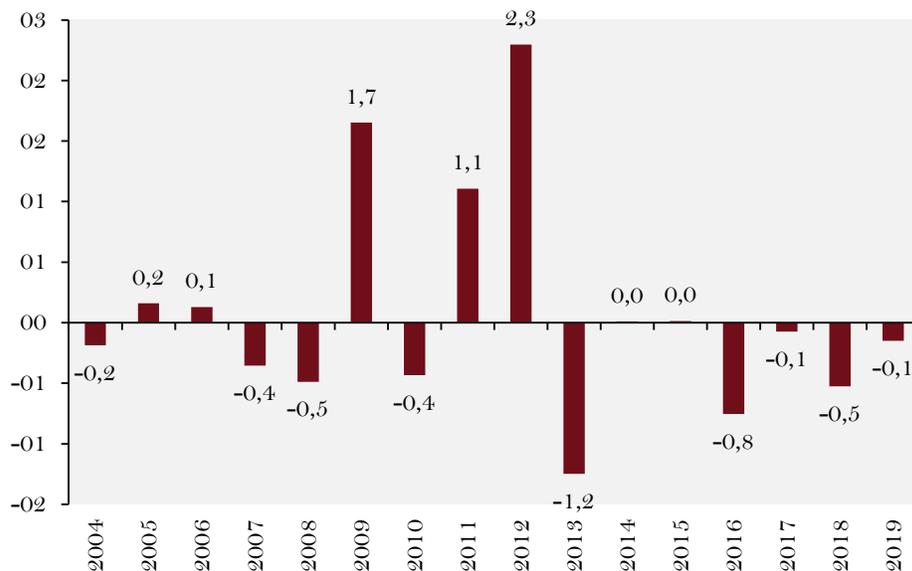
$$IF_t = (BE_{t-1} - BE_t)$$

Por lo tanto, una vez estimado el balance estructural para el periodo de análisis, podemos obtener el “impulso fiscal” y tener una idea de la orientación de la política fiscal. El razonamiento detrás del cálculo es el siguiente: en el caso que el déficit estructural aumenta de un año a otro $BE_t < BE_{t-1}$, el impulso fiscal se hace positivo (política fiscal expansiva) y corresponde a un aumento del gasto público en porcentaje del PIB, mientras que los ingresos estructurales se mantienen constantes como porcentaje del producto. Al contrario, si suponemos un incremento permanente de los impuestos, los ingresos estructurales aumentan, pero se mantienen constantes los niveles de gasto público, el impulso fiscal se vuelve negativo (política fiscal contractiva) porque el déficit estructural se reduce de un año a otro ($BE_t > BE_{t-1}$).

En este sentido, en el gráfico siguiente se muestra la evolución del impulso fiscal desde el 2004 hasta las proyecciones para el 2019. Como se mencionó en párrafos anteriores, en el 2009 se observó una posición contra cíclica decidida de la política fiscal, y es lo que se observa en el gráfico con el 1,7% de impulso fiscal. En este mismo sentido, en el 2012 también se registró una orientación expansiva de la política fiscal con un impulso fiscal que llegó a representar 2,3% del PIB.

Sin embargo, a partir del 2014 hasta el 2015 se dio una posición neutral de la política fiscal con los cambios nulos en el balance estructural. Por último, en las proyecciones 2016-2019 observamos que la tendencia de la política fiscal sería hacia una posición contractiva, atendiendo los valores negativos del impulso fiscal

Gráfico N° 3.2.1.4.2
Impulso Fiscal
(En % del PIB)



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

3.2.2 El Programa financiero del Sector Público 2018-2019

Dentro del programa financiero del Sector Público, una de las variables más importantes es el resultado fiscal, en este caso el endeudamiento neto o en su defecto el préstamo neto. El endeudamiento neto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2017 deviene de Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, mientras que el resultado fiscal de los años 2018 y 2019 fue establecido en base al escenario macroeconómico y el comportamiento tendencial de los ingresos y gasto de los organismos y entidades incluidas en el presupuesto general de la nación. Las principales estimaciones son las siguientes:

Partiendo de la base del PGN 2017 y su estimación de un endeudamiento neto del 0,6% del producto, las expectativas son obtener un préstamo neto del 0,4% del PIB en el 2018 y un préstamo neto del 0,6% del PIB en el 2019.

Cuadro N° 3.2.2.1
Sector Publico 2017 – 2019
 (En miles de millones de Guaraníes y en % del PIB)

Conceptos	PGN 2017	Como % del PIB	Proyección 2018	Como % del PIB	Proyección 2019	Como % del PIB
Ingresos Totales	57.208,1	33,9%	59.818,7	32,8%	63.677,0	32,3%
Gastos Total	48.785,5	28,9%	49.586,3	27,2%	53.658,9	27,3%
Balance Operativo Neto	8.422,6	5,0%	10.232,4	5,6%	10.018,1	5,1%
Adquisición Neta de Activos No Financieros	9.435,6	5,6%	9.512,9	5,2%	8.784,1	4,5%
Préstamo Neto/Endeudamiento Neto	(1.013,0)	-0,6%	719,5	0,4%	1.234,0	0,6%

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

3.3 Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (modelo endógeno)

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

Con la emisión de bonos soberanos del año 2016 por un monto USD 600 millones, la relación Deuda/PIB a junio de 2016 alcanzó el 22,4%. En el escenario base, las tasas de crecimiento real de la economía presentan un crecimiento promedio anual de 3,8% a lo largo de los próximos siete años. Lo que supone un cambio al escenario del informe anterior en que se consideraba la tasa de crecimiento real proyectada de 4% anual. La tasa de interés doméstica se mantiene constante y menor al del informe anterior. El perfil de evolución de la tasa de depreciación de la moneda nacional se ubica algo por encima de la proyección pasada para los años 2017 y 2018.

Cuadro N° 3.3.1
Evolución del ratio Deuda / PIB
Escenario Base

Línea Base	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crecimiento Real PIB	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
Tasa de Interés Doméstica	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%
Tasa de Depreciación de la moneda	3,2%	2,7%	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Déficit Primario del Sector Público	-0,4%	0,2%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Inflación	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Tasa de Interés externa	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Debt/PIB ratio	22,5%	22,4%	21,9%	21,4%	20,9%	20,5%	20,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta al resultado fiscal primario surge de la programación con que se realizarán las proyecciones de ingresos y gastos públicos que se incluyen en el proyecto de presupuesto nacional. La tasa de inflación coincide exactamente con las proyecciones anteriores y la tasa de interés del endeudamiento externo (en moneda extranjera) se ubica entre el 1% y 1,5% por encima de las proyecciones anteriores.

Bajo estos supuestos el ratio Deuda/PIB muestra un perfil creciente hasta el año 2019, y luego va descendiendo a lo largo del período analizado.

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

Escenario 1: Consideramos una depreciación nominal de la moneda del 10%, para el año 2017 y de 5% para los siguientes años.

Escenario 2: Reducción de la tasa de crecimiento de la economía al 3% a lo largo de todo el período analizado.

Escenarios 3 y 4: Progresiva reducción de la tasa de interés doméstica (en moneda nacional) y aumento de la tasa de interés externa (en moneda extranjera) en el 2017 y en el 2018 hasta alcanzar un nivel de 8%.

Escenario 5: Los cuatro primeros años 2017, 2018, 2019 y 2020 se incrementaría el resultado fiscal primario en 4 puntos del PIB y a partir del 2021 se modera hasta ubicarse en 1% del PIB, como consecuencia de la inversión pública.

Cuadro N° 3.3.2
Simulación de Escenarios al modelo de Deuda
(Modelo Endógeno)

Modelo Endógeno de Deuda							
Simulación							
Escenarios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Depreciación de la moneda	10.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
Crecimiento del PIB	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Tasa de Interés Externa	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Tasa de Interés Doméstica	8.8%	8%	7%	7%	7%	7%	7%
Déficit Primario del Sector Público	3.0%	2.8%	3.8%	4.6%	2.5%	1.5%	1.0%
Año de Inicio	2017						

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

Con estos datos, podemos observar el comportamiento que genera cada perturbación al ratio Deuda/PIB. En el cuadro siguiente, notamos que cada escenario presenta un crecimiento del ratio; la trayectoria del ratio Deuda/PIB se muestra especialmente sensible ante cambios significativos en el resultado fiscal primario. La acción conjunta de los acontecimientos considerados en los escenarios 1 a 4, conducen a un crecimiento del ratio deuda producto significativo, hasta situarse a partir del año 2020 en niveles superiores al 40% del PIB.

Cuadro N° 3.3.3
Evolución del ratio de Deuda / PIB
Escenarios con perturbaciones

Debt/PIB ratio con perturbaciones	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Escenario 1: Depreciación	22,8%	23,0%	23,0%	22,9%	22,9%	22,9%	22,4%
Escenario 2: Crecimiento del PIB	22,8%	22,9%	22,5%	22,2%	21,9%	21,6%	21,2%
Escenario 3: Tasa de Interés ajustada por la inflación	22,8%	22,9%	22,5%	22,0%	21,6%	21,1%	20,7%
Escenario 4: Déficit Primario del Sector Público	26,8%	30,7%	35,3%	37,8%	37,4%	37,0%	36,6%
Escenario 5: Choques combinados	27,7%	32,5%	38,3%	41,8%	42,5%	43,1%	42,7%

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

Es importante enfatizar que esto es un escenario de stress, donde se combinan varios choques negativos, con una probabilidad conjunta de ocurrencia simultánea muy baja. En cualquier caso, el nivel del ratio de deuda a producto de este escenario sigue manteniéndose por debajo del límite prudencial de deuda para países emergentes en vías de desarrollo.



IV. Anexos

4.1 Estimación de Gastos Tributarios

El Art. 11 de Ley 5061/2013 “QUE MODIFICA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 125/91 “ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO” Y DISPONE OTRAS MEDIDAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO”, establece: *“Anualmente, deberá incluirse dentro del Presupuesto General de la Nación, la estimación del Gasto Tributario correspondiente a dicho ejercicio fiscal”.*

En ese contexto, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), a través de un programa de cooperación técnica y financiera del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional – GIZ, realizó un estudio en el año 2015, cuyo principal resultado fue el cálculo de los gastos tributarios para los años 2013 y 2014, y la estimación correspondiente para los ejercicios 2015 y 2016.

En esta segunda estimación, la SET procedió a la actualización del estudio realizado, para así obtener el gasto tributario del año 2015 y la estimación correspondiente para los ejercicios 2016 y 2017. En esta primera actualización del estudio, se verificaron y corrigieron algunos cálculos sin que se haya variado en la metodología utilizada. Por otro lado, también se incorporó el gasto tributario procedente del Régimen de Empresas de Transporte Urbano.

Concepto de Gasto Tributario y la Importancia de su medición

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), define los gastos tributarios como los recursos monetarios dejados de percibir por el Estado a causa de la existencia de incentivos fiscales o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados sectores económicos o sociales, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de política económica o social.

Es importante apuntar que si bien la determinación de otorgar exoneraciones o tratos tributarios diferenciados, es una facultad inherente del Estado para fomentar o incentivar aquellas actividades que considera prioritarias, ya sea con fines económicos o sociales, se debe advertir que en ciertos casos los gastos tributarios pueden significar privilegios para determinados sub-grupos de contribuyentes, ocasionando desviaciones de los principios generales de equidad y generalidad que debe primar en todo sistema tributario.

Bajo determinadas circunstancias, estas inequidades resultantes son potenciadas, ya que la falta de suficiencia recaudadora para hacer frente a las obligaciones del Estado, obliga a hacer otro tipo de ajustes para obtener

ingresos adicionales, lo que conduce a una mayor carga para aquellos que no reciben los beneficios de estos incentivos, es decir, se termina sobrecargando en las espaldas de aquellos que ya están contribuyendo.

En ese contexto, se considera muy importante la medición y exposición de los gastos tributarios, a los efectos de poder analizar el impacto que este “sacrificio fiscal” podría tener eventualmente, de ser aplicado directamente para el financiamiento del presupuesto público. En tal sentido, la medición de los gastos tributarios:

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

La cuantificación de los gastos tributarios, entonces reviste enorme importancia en la medida que permite conocer la dimensión del fenómeno, los sujetos, sectores, regiones o actividades beneficiadas y es uno de los componentes de la ecuación costo-beneficio, que los responsables de las políticas públicas deben analizar para conocer si el beneficio otorgado mediante este mecanismo surtió el efecto deseado y si este último, justifica el sacrificio fiscal asociado.

Finalmente, cabe resaltar que la medición y exposición de estos gastos tributarios, dan lugar a una discusión y análisis especialmente en los períodos de debate sobre el presupuesto público. Al contrario de los gastos que serán ejecutados efectivamente, los gastos tributarios no son sometidos a evaluación, ya que a estos no se les da el mismo tratamiento que a los gastos presupuestarios. Los informes de gastos tributarios son un avance necesario en esta dirección, para favorecer la transparencia de las políticas del gobierno nacional en la administración de los recursos públicos.

Metodología aplicada para la estimación del gasto tributario

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

Para el efecto, el trabajo previo más significativo fue la determinación de las disposiciones legales y normativas vigentes que representan, según el estudio realizado, gastos tributarios. Posteriormente, se recabaron los datos estadísticos existentes de las exoneraciones tributarias explícitas (por ejemplo: las liberaciones arancelarias de bienes de capital de la Ley 60/90 “De Inversiones”) o se calcularon las recaudaciones potenciales que ciertas actividades exoneradas hubieran generado de haberse aplicado el régimen tributario general (por ejemplo: de aplicarse la tasa del IVA del 10% a las Cooperativas).

La estimación de gasto tributario 2015, fue empleado como base para proyectar los resultados para los ejercicios 2016 y 2017, basados en datos de recaudación proyectados, indicadores macroeconómicos, y otros. Este último, es el que se incluye en para el Presupuesto General de la Nación del año 2017.

Estimación de Gastos Tributarios

A continuación, se presentan los resultados de la estimación de los gastos tributarios para el Ejercicio Fiscal 2017.

Gastos Tributarios Proyectados para el Ejercicio 2017

Concepto	(En Miles de Gs.)	% Participación
IVA	1.712.032.598	63,0%
Exoneraciones	1.146.109.559	42,2%
Alícuotas Reducidas	527.589.934	19,4%
Regímenes Especiales	38.333.105	1,4%
Impuesto a la Renta Personal	140.964.149	5,2%
Exoneraciones	140.964.149	5,2%
Impuesto a la Renta Comercial	444.479.770	16,4%
Exoneraciones	264.930.931	9,8%
Regímenes Especiales	179.548.839	6,6%
Derechos Aduaneros	419.067.198	15,4%
Exoneraciones	419.067.198	15,4%
Total	2.716.543.716	100,0%

Fuente: CIAT / SET

Como puede observarse, la proyección del Gasto Tributario para el año 2017 es de 2,7 billones de guaraníes, que representa, al tipo de cambio actual, unos USD 474 millones, y el 1,6% en términos del PIB.

4.2 Elasticidad Ingresos Fiscales al PIB

Para la estimación del resultado estructural es fundamental tener una buena estimación de la elasticidad de los ingresos fiscales al PIB. Se procede a estimar la siguiente relación lineal entre ingresos fiscales y PIB, ambos en logaritmos de sus valores nominales:

$$\ln R_t = \beta_0 + \beta_1 \ln \bar{Y}_t + \varepsilon_t$$

Sin embargo, es posible que ambas variables sean integradas de un orden mayor a cero (variables con presencia de al menos una raíz unitaria) y la estimación por MCO del modelo anterior puede llevar a validar erróneamente una relación espuria. Para evitar este potencial problema se procede a verificar mediante pruebas de raíz unitaria a las variables en logaritmos. En todos los casos se asume que las variables poseen una tendencia determinística. Este supuesto se sustenta en la dependencia de ambas variables en el crecimiento poblacional y en el crecimiento vegetativo de los valores nominales producto de la inflación. En la tabla A.1 se muestran los resultados de 3 pruebas de raíz unitaria (ADF, DF-GLS y PP) aplicadas a las variables $\ln R_t$ y $\ln \bar{Y}_t$. Las pruebas realizadas coinciden en afirmar que las variables son integradas de un orden mayor a cero.

Tabla A.1 Pruebas de Raíz Unitaria I

Variable: lnrm		
Prueba	Estadígrafo t	Valor Crítico al 5%
ADF	-0.2896	-3.5443
DF-GLS	-1.1593	-3.1900
PP	-0.7135	-3.5443
Variable: lnpibn		
Prueba	Estadígrafo t	Valor Crítico al 5%
ADF	-0.4182	-3.5443
DF-GLS	-0.9259	-3.1900
PP	-0.7137	-3.5443

Nota: lnpibn es el logaritmo del PIB nominal, lnrm es el logaritmo de los ingresos fiscales. ADF es la prueba Dickey-Fuller Aumentado, DF-GLS es la prueba Dickey-Fuller con extracción de tendencia por MCO y PP es la prueba Phillips-Perron. En todas las pruebas se asume una constante y una tendencia determinística.

Sin embargo, para descartar que las variables son integradas de un orden mayor a uno es necesario replicar las pruebas de raíz unitaria a las variables expresadas en sus primeras diferencias, es decir, a las variables $\Delta \ln R_t \equiv \ln R_t - \ln R_{t-1}$ y $\Delta \ln \bar{Y}_t \equiv \ln \bar{Y}_t - \ln \bar{Y}_{t-1}$. En la tabla A.2 se muestra, en forma unánimemente, que las variables son series de tiempo integradas de orden uno. Por lo tanto, el método de cointegración Engle y Granger puede ser llevado a cabo.

Tabla A.2. Pruebas de Raíz Unitaria II

Variable: $\Delta \ln rn$		
Prueba	Estadígrafo t	Valor Crítico al 5%
ADF	-3.8436	-3.5485
DF-GLS	-3.7933	-3.1900
PP	-3.7623	-3.5485
Variable: $\Delta \ln pibn$		
Prueba	Estadígrafo t	Valor Crítico al 5%
ADF	-3.6181	-3.5485
DF-GLS	-3.7307	-3.1900
PP	-3.5756	-3.5485

Nota: $\Delta \ln pibn$ es la primera diferencia del logaritmo del PIB nominal, $\Delta \ln rn$ es la primera diferencia del logaritmo de los ingresos fiscales. ADF es la prueba Dickey-Fuller Aumentado, DF-GLS es la prueba Dickey-Fuller con extracción de tendencia por MCO y PP es la prueba Phillips-Perron. En todas las pruebas se asume una constante y una tendencia determinística.

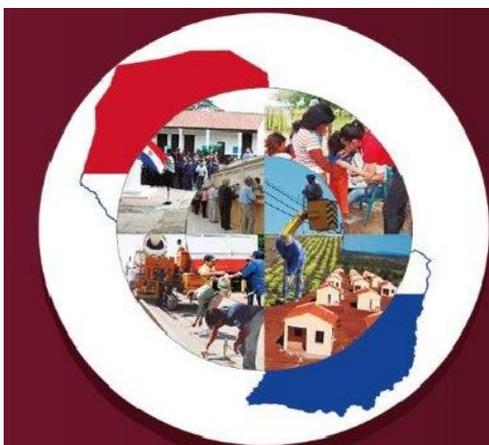
El método Engle y Granger consiste de dos etapas, en la primera etapa se estima por MCO la ecuación de interés sin ninguna alteración. En la segunda etapa, se analiza la presencia de raíz unitaria de los residuos estimados en la primera etapa del método. De confirmarse la inexistencia de raíz unitaria en los residuos, es poco probable rechazar la existencia de cointegración y los parámetros estimados en la primera etapa son consistentes, es decir, si la muestra es muy grande entonces convergirán a sus valores poblacionales. En la tabla A.3 se muestran los resultados de este método de cointegración. La elasticidad estimada de los ingresos fiscales – PIB o parámetro $\hat{\beta}_1$ es igual a 1,0963. Mientras que la constante $\hat{\beta}_0$ es igual a 3,8523.

Tabla A.3. Método de Engle-Granger

Ecuación de cointegración (EC)			
Variable	Coefficiente		Error estándar
lnpibn	1.09631	***	0.0219
dummy1993	0.17536	**	0.0658
dummy2005	0.01024		0.0463
constante	-3.05549	***	0.1683
Prueba de raíz unitaria DF del residuo de la EC			
Variable	Estadístico t	Valor crítico al 95%	
e	-4.8356	-1.9507	

Nota: * significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%

lnpibn es el logaritmo del PIB nominal, d1993 es la variable que toma el valor 1 en el periodo 1993-2015 y el valor 0 en el resto de la muestra, d2005 es la variable que toma el valor 1 en el periodo 2005-2015 y el valor 0 en el resto de la muestra, y e es el residuo de la EC. DF es la prueba Dickey-Fuller sin constante y sin tendencia determinística.



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 otros y que constituye obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen la deuda puede clasificarse en interna y externa; en tanto que por su destino puede ser pública o privada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa: Es el instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado traducidas en planes de corto plazo, por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un

conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario, sobre la base de unidades de medida e indicadores. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ABREVIATURAS

AA.CC.: Administración Central

AF: Agricultura Familiar

AFD: Agencia Financiera de Desarrollo

APS: Atención Primaria de la Salud

BAGP: Balance Anual de Gestión Pública

BCP: Banco Central del Paraguay

DGP: Dirección General de Presupuesto

DGTP: Dirección General de Tesoro Público

ECN: Estimador de Cifras de Negocios

EE. DD.: Entidades Descentralizadas

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales

FF.: Fuente de financiamiento

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo

G.: Guaraníes

GpR: Gestión Para Resultados

IFP: Informe de las Finanzas Públicas

IMAEP: Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay

INAN: Instituto de Alimentación y Nutrición

IPC: Índice de Precios al Consumidor

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IRAGRO: Impuesto a la Renta agropecuaria

ISC: Impuesto Selectivo al Consumo

LRF: Ley de Responsabilidad Fiscal

MH: Ministerio de Hacienda

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MEFP: Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

MSP y BS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

OEE: Organismos y Entidades del Estado

ONG'S: Organismos No Gubernamentales

PGN: Presupuesto General de la Nación

PIB: Producto Interno Bruto

PPR: Presupuesto por Resultados

SAS: Secretaría de Acción Social

SENAVITAT: Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SIPP: Sistema Integrado de Programación Presupuestaria

SIGADE: Sistema de Gestión de la Deuda Externa

SICO: Sistema Integrado de Contabilidad

SSEE: Subsecretaria de Estado de Economía

SSEAF: Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

SET: Subsecretaria de Estado de Tributación

SSPP: Servicios Personales

TCN: Tasa de Cambio Nominal

TDI: Término de Intercambio

TCM: Transferencias Monetarias Condicionadas

USF: Unidad de Salud de las Familias

US\$: Dólares americanos