



Informe

Incidencia de los ajustes presupuestarios sobre el nivel de rigidez del PGN en la etapa de estudio y aprobación del Congreso Nacional 2023



GOBIERNO DEL
PARAGUAY

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y FINANZAS



PpR Presupuesto
por Resultados

Incidencia de los ajustes presupuestarios sobre el nivel de rigidez del Presupuesto General de la Nación (PGN) en la etapa de estudio y aprobación del Congreso Nacional

Autoridades

Carlos Fernández Valdovinos, ministro de Economía y Finanzas

Oscar Lovera, viceministro de la Administración Financiera

Teodora Recalde de Spinzi, directora general de Presupuesto

Coordinación y Revisión

Monserrat Díaz, coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Supervisión y Edición

Elvira Pereira, jefa de Evaluación del Gasto Público

Evaluación y redacción de informe

Cristina Pereira, analista senior de Evaluación del Gasto Público

Este documento fue elaborado por la Dirección General de Presupuesto del Viceministerio de la Administración Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las del MEF. El contenido de este material puede ser reproducido siempre y cuando se mencione la fuente. Edición, 2023.

Índice

I.	Contexto general.....	6
1.1	Objetivo General.....	9
1.2	Objetivos Específicos	10
1.3	Alcance	10
1.4	Marco Normativo.....	10
II.	Proyecto Ejecutivo y partidas presupuestarias financiadas con recursos genuinos.....	13
2.1	Ingresos en la etapa del Proyecto Ejecutivo	13
2.2	Gastos en la etapa del Proyecto Ejecutivo	16
2.2.1	Gasto en Salarios de las principales Instituciones - Proyecto Ejecutivo.....	34
III.	Estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación «Congreso Nacional».....	37
3.1	Ingresos en la etapa del Presupuesto Aprobado	38
3.2	Gastos en la etapa del Presupuesto Aprobado	41
3.2.1	Gasto en Salarios de las principales Instituciones - Presupuesto Aprobado.....	52
IV.	Sostenibilidad del PGN como efecto de las modificaciones realizadas por el Congreso Nacional	55
V.	Conclusiones y Recomendaciones.....	67
VI.	Bibliografía	70

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Composición de los Ingresos Corrientes - Proyecto Ejecutivo	16
Gráfico 2 Presupuesto del Proyecto Ejecutivo y evolución de los Recursos del Tesoro “Genuino”	17
Gráfico 3 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2013	20
Gráfico 4 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2018	25
Gráfico 5 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2023	31
Gráfico 6 MEC "Gasto en salario y cantidad de cargos" – Proyecto Ejecutivo	34
Gráfico 7 MSPBS "Gasto en salario y cantidad de cargos"- Proyecto Ejecutivo	35
Gráfico 8 Fuerzas Públicas "Gastos en salarios y cantidad de cargos" – Proyecto Ejecutivo	36
Gráfico 9 Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado de los Ingresos Corrientes	39
Gráfico 10 Variación interanual de Ingresos Corrientes "Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado"	39
Gráfico 11 Variación interanual de Otros Ingresos Corrientes "Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado"	39
Gráfico 12 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2013	44
Gráfico 13 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2018	46
Gráfico 14 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2023	48
Gráfico 15 MEC "Gastos en salarios y cantidad de cargos" - Presupuesto Aprobado	52
Gráfico 16 MSPBS "Gastos en salarios y cantidad de cargos" - Presupuesto Aprobado	53
Gráfico 17 Fuerzas Públicas “Gastos en salarios y cantidad de cargos” - Presupuesto Aprobado	54
Gráfico 18 Comportamiento del PGN en etapa del Ejecutivo y Aprobado (Rigidez y Desfinanciamiento) desde año 2013 al 2023	63
Gráfico 19 Sostenibilidad de los Gastos Rígidos del PGN en el mediano Plazo (2024-2026)	64

Lista de Figuras

Figura 1 Etapas del Presupuesto General de la Nación.....	7
Figura 2 Clasificación de los Ingresos	14
Figura 3 Balance Fiscal Primario de la Administración Central - 2003 al 2023	58

Lista de Tablas

Tabla 1 Desagregación de los Servicios Personales – Proyecto Ejecutivo	33
Tabla 2 Desagregación y variación de los Servicios Personales - Presupuesto Aprobado	50
Tabla 3 Tipos y fundamentos legales de las reglas fiscales de países de ALC	57
Tabla 4 Modificación y Ejecución de los Gastos Rígidos en el Ejercicio Fiscal 2023	61

Lista de Abreviaturas y Sigla

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BAGP	Balance Anual de Gestión Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CN	Congreso Nacional
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y de Desarrollo
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MSP y BS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OEE	Organismo y Entidades del Estado
PA	Presupuesto Aprobado
PE	Proyecto Ejecutivo
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
SIAF	Sistema Integrado de la Administración Financiera
UBA	Unidad Básica Alimentaria

Introducción

La gestión eficiente de los recursos presupuestarios es un pilar fundamental en el desarrollo económico y social del país. En este contexto, el Presupuesto General de la Nación (PGN) emerge como un instrumento clave que refleja las prioridades y compromisos del Estado. La etapa de estudio y aprobación por parte del Congreso Nacional juega un papel crucial en la configuración final de este presupuesto, ya que implica ajustes y modificaciones que pueden tener repercusiones significativas en la implementación de políticas y programas gubernamentales.

El presente informe se enfoca en evaluar la incidencia de los ajustes presupuestarios sobre el nivel de rigidez del PGN durante la etapa de estudio y aprobación por parte del Congreso Nacional. Para abordar esta evaluación, se han establecido objetivos específicos que buscan describir las partidas presupuestarias financiadas con recursos genuinos del Proyecto Ejecutivo del PGN, identificar el alcance de las modificaciones presupuestarias realizadas y determinar la sostenibilidad del PGN como efecto de dichas modificaciones.

El análisis detallado de estos aspectos permitirá obtener una comprensión más profunda de cómo las decisiones tomadas durante la aprobación del presupuesto impactan la estructura financiera del país. Además, se pretende valorar la coherencia entre los ajustes realizados y los objetivos a largo plazo del país, contribuyendo así a una evaluación integral de la eficacia y sostenibilidad del presupuesto nacional.

A través de este informe, se busca proporcionar una visión clara y analítica de los elementos que configuran el presupuesto nacional, brindando a los responsables de la toma de decisiones y a la sociedad en general una herramienta informada para comprender las dinámicas presupuestarias y sus posibles implicaciones.

I. Contexto general

El Presupuesto General de la Nación¹ es un instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los Organismos y Entidades del Estado. En él se prevé la cantidad y el origen de los ingresos, se determina el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento.

Antes de ser aprobado, pasa por un proceso de elaboración y revisión exhaustiva que involucra etapas que inicia en abril y finaliza en diciembre con su promulgación, según se detalla en la siguiente figura 1.

¹ Ley N° 1535/99 “ De la Administración Financiera del Estado”

Figura 1 Etapas del Presupuesto General de la Nación

PGN

1. Lineamientos: Se establecen por decreto las pautas a seguir para la elaboración de los anteproyectos institucionales.
2. Anteproyecto de Presupuesto: Los Organismos y Entidades del Estado elaboran sus anteproyectos de presupuesto conforme los lineamientos, la estimación de los recursos financieros y las prioridades de inversión.
3. Proyecto de Presupuesto: La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas analiza los anteproyectos en base a los lineamientos y consolida el Proyecto Ejecutivo del PGN para el ejercicio fiscal siguiente.
4. Estudio de Proyecto: El Congreso Nacional revisa y analiza el Proyecto Ejecutivo del PGN e incorpora sugerencias de cambios y modificaciones.
5. Aprobación del Presupuesto: Incorporadas las sugerencias de modificaciones se aprueba el PGN a través de la Ley.
6. Promulgación del Presupuesto: Luego de su aprobación, la Ley es remitida al Poder Ejecutivo para la promulgación correspondiente.
7. Ejecución del PGN: Desde el 01 de enero al 31 de diciembre de cada año, conforme la programación de sus ingresos y gastos mensuales, los OEE ejecutan el Presupuesto Aprobado.
8. Control y Evaluación: De enero a diciembre, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas mide los resultados obtenidos de los programas, verifica el desarrollo y recomienda medidas correctivas.

Fuente: MEF

Dada estas etapas, el presente informe se centrará en el análisis de la etapa 4, donde se incorporan adecuaciones al Proyecto de Ley en las instancias del Congreso Nacional. La misma responde a aspectos claves en el proceso de elaboración del PGN, tales como:

Las prioridades políticas y las visiones estratégicas de los representantes electos. Los cambios reflejan áreas que los legisladores consideran prioritarias para el desarrollo del país, destacando la dirección política.

La democracia representativa, en el sentido de cómo estos ajustes contribuyen a evaluar de como las decisiones presupuestarias responden a las necesidades de la población, fortaleciendo así la participación ciudadana en el proceso político.

La flexibilidad del presupuesto para adaptarse a realidades cambiantes es otro aspecto clave. Las condiciones económicas, sociales y políticas pueden cambiar, y los ajustes del Congreso permiten alinear el presupuesto con las nuevas circunstancias, asegurando su relevancia.

Estos aspectos pueden impactar el equilibrio fiscal y la sostenibilidad financiera del país, por lo que es necesario evaluar su incidencia en la rigidez del presupuesto.

Entendiendo que la rigidez presupuestaria hace referencia a los gastos fijos o compromisos ineludibles, correspondientes a aquellas partidas del presupuesto que no pueden ser fácilmente modificadas o ajustadas a corto plazo. Estos gastos son considerados generalmente esenciales y están vinculados a obligaciones a largo plazo que un OEE debe cumplir. A diferencia de otros gastos, los gastos rígidos tienden a mantenerse relativamente constantes independientemente de las variaciones en los ingresos o cambios en las condiciones económicas.

La presencia de rigideces fiscales no tiene una única explicación; más bien, refleja decisiones sociales sobre el papel del Estado, diversas prioridades en las políticas públicas y sus métodos de financiamiento.

Según Puchet & Torres (2000), la rigidez en los presupuestos públicos tiende a manifestarse en dos aspectos: uno negativo, relacionado con las limitaciones en la flexibilidad de la política fiscal, y otro positivo, que asocia la inflexibilidad con la necesidad de un marco institucional para lograr múltiples objetivos de la política fiscal, la literatura parece centrarse más en el aspecto negativo, abordando las restricciones y las reducciones en la libertad de la política fiscal. Sin embargo, es difícil encontrar estudios que analicen las razones de estas restricciones y su conexión con los diversos objetivos de la política fiscal en cada país.

En el caso de Paraguay, en el Presupuesto General de la Nación existen tres fuentes de financiamiento por los cuales podría componerse:

- **Recursos del Tesoro Público:** Corresponde a los recursos de la Tesorería General administrada por la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Hacienda, actualmente Ministerio de Economía y Finanzas recaudados y obtenidos durante el ejercicio fiscal destinados para el financiamiento de los gastos e inversiones de los Organismos y Entidades del Estado.
- **Recursos del Crédito Público:** 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, celebrados dentro del marco legal y reglamentario de la Ley N° 1535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”.
- **Recursos Propios:** Comprende 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 y Entidades del Estado.

El presente estudio tiene como objeto a los “gastos rígidos”, financiados con los “Recursos del Tesoro Público” originados genuinamente con recaudaciones de impuestos, ingresos no tributarios, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios, transferencias corrientes, rentas de la propiedad, donaciones corrientes y otros ingresos corrientes, para lo cual se plantean los siguientes objetivos, alcance, así como el marco normativo en el cual se rige todo el proceso del PGN.

1.1 Objetivo General

Analizar la incidencia de los ajustes presupuestarios sobre el nivel de rigidez del Presupuesto General de la Nación (PGN) en la etapa de estudio y aprobación por el Congreso Nacional (CN).

1.2 Objetivos Específicos

- Describir las partidas presupuestarias financiadas con recursos genuinos del Proyecto Ejecutivo del PGN.
- Identificar el alcance de las modificaciones presupuestarias realizadas al PGN durante la etapa de estudio y aprobación por parte del Congreso Nacional.
- Determinar la sostenibilidad del PGN como efecto de las modificaciones realizadas por parte del Congreso Nacional.

1.3 Alcance

El análisis aborda todo el Presupuesto General de la Nación desde la etapa de presentación del Poder Ejecutivo, estudio y aprobación del Poder Legislativo, orientado principalmente en el análisis de los gastos rígidos, para los períodos fiscales 2013, 2018 y 2023.

1.4 Marco Normativo

La elaboración del Presupuesto inicia un año previo con los lineamientos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); en ese marco, los Organismos y Entidades del Estado presentan sus Anteproyectos de Presupuesto conforme a las prioridades, planificaciones de metas y resultados de sus programas presupuestarios, en ese sentido, el MEF lo analiza y realiza ajustes conforme a las proyecciones de ingreso y el escenario macroeconómico y fiscal para posteriormente elevar al Congreso Nacional el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).

El marco normativo por el cual se rige la elaboración del Proyecto del PGN, es el siguiente:

- **Constitución Nacional**

Artículo 209° De la Objeción Total

Si un proyecto de ley fuese rechazado totalmente por el Poder Ejecutivo, volverá a la Cámara de origen, la cual lo discutirá nuevamente. Si ésta confirmara la sanción inicial por mayoría absoluta, pasará a la Cámara revisora; si ésta también lo aprobase por igual mayoría, el Poder

Ejecutivo lo promulgará y publicará. Si las Cámaras disintieran sobre el rechazo total, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

Artículo 216° del Presupuesto General de la Nación

El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y, si las aprobase, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Art. 207, incisos 1., 2. y 3, siempre dentro del plazo de diez días corridos.

Todos los plazos establecidos en este artículo son perentorios, y la falta de despacho dentro de dichos plazos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, solo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas.

Artículo 217° De la Vigencia del Presupuesto

Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el Artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

Artículo 238° de los deberes y atribuciones del Presidente de la República,

Inciso 14) preparar y presentar a consideración de las Cámaras el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación.

- **Ley N° 1535/99 de la Administración Financiera**

Artículo 16° Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación

El Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación consolidado con las disposiciones especiales y generales del ejercicio, elaborado por el Poder Ejecutivo, será presentado al Congreso Nacional a más tardar el primero de setiembre de cada año, acompañado de:

- a) *una exposición sobre la política fiscal, los objetivos y las metas que se propone alcanzar, así como de la metodología y los fundamentos técnicos utilizados para la estimación de los ingresos y para la determinación de los créditos presupuestarios;*
- b) *un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente; con su correspondiente comparación con el proyecto presentado.*

Artículo 19° Vigencia del Presupuesto General de la Nación.

El ejercicio financiero o ejercicio fiscal se iniciará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre de cada año.

En las situaciones previstas por el Artículo 217 de la Constitución Nacional seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

También seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso:

- a) *durante la tramitación de la objeción parcial o total por el Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación sancionado por el Congreso;*
- b) *cuando, aceptada la objeción parcial por el Congreso, éste no decidiera sancionar la parte no objetada de dicho proyecto; y*

c) *cuando, producida la objeción total, ambas Cámaras no confirmaran la sanción inicial del Congreso.*

- **Ley N° 5098/2013 de Responsabilidad Fiscal**

Tiene como objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal orientadas a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

II. Proyecto Ejecutivo y partidas presupuestarias financiadas con recursos genuinos

El PGN constituye la columna vertebral de la gestión administrativa del país, representado en una proyección estratégica de recaudación y distribución de los recursos económicos para alcanzar los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y atribuidos a programas presupuestarios de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).

Los pilares fundamentales que equilibran el presupuesto son los ingresos y gastos, los cuales serán analizados desde la instancia inicial que recae en el Poder Ejecutivo.

2.1 Ingresos en la etapa del Proyecto Ejecutivo

En el PGN, la clasificación de los Ingresos se subdivide por una parte por la Tesorería + Administración Central y por otra, las Entidades Descentralizadas, los mismos son los niveles máximos de agrupación de los recursos financieros, el primero administrado por la Dirección General del Tesoro Público del MEF y el segundo por las Entidades, según la naturaleza o el origen del recurso.

Figura 2 Clasificación de los Ingresos



Fuente: Clasificador Presupuestario año 2023

Los gastos rígidos se financian con los *Ingresos Corrientes* de la “Tesorería + Administración Central”, constituidos por:

- **Ingresos Tributarios**, generados por la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes de carácter obligatorio con fines públicos y que no tienen contraprestación de servicios;
- **Contribuciones a la Seguridad Social**, provenientes de las contribuciones obligatorias de los empleadores y empleados, para el financiamiento de los planes, prestaciones y servicios de seguridad social;
- **Ingresos no Tributarios**, originados en los pagos efectuados por los usuarios de los servicios públicos, en contrapartida a las prestaciones o ventajas que obtienen del Estado, o por otros conceptos diferentes de los impuestos, tales como: regalías, ingresos empresariales y rentas de la propiedad, tasas y derechos, multas y remates;
- **Venta de Bienes y Servicios**, producida por la venta de bienes realizada por las Entidades y Organismos del Estado, tales como: libros, documentos, pliego de bases y condiciones, formularios, estampillas postales y filatélicas y otros bienes de origen agrícola, pecuario y forestal. Asimismo, se incluyen los ingresos en concepto de aranceles, por prestación de servicios; educativos (matrícula, exámenes, expedición de

certificaciones, resoluciones, consulares, postales, médicos y hospitalarios, de gestión de documentos de identidad);

- **Transferencias Corrientes**, comprende los ingresos en calidad de aportes sin contraprestación y no reembolsables, destinados a atender gastos corrientes;
- **Rentas de la Propiedad**, provenientes del cobro de alquileres por el uso de bienes del Estado, como el alquiler de edificios, maquinarias, equipos, casillas postales, y de rentas derivadas de la propiedad de activos fijos de las entidades públicas, tales como los arrendamientos de tierras y terrenos;
- **Donaciones Corrientes**, comprenden las contribuciones nacionales o del exterior que se reciben sin contraprestación, no reembolsables, para la atención de gastos corrientes. Incluye solamente las donaciones que impliquen movimiento de recursos financieros por parte de la entidad u organismo del Estado que recibe la donación;
- **Otros ingresos Corrientes**, corresponde a cualquier otro recurso no descrito en las categorías anteriores.

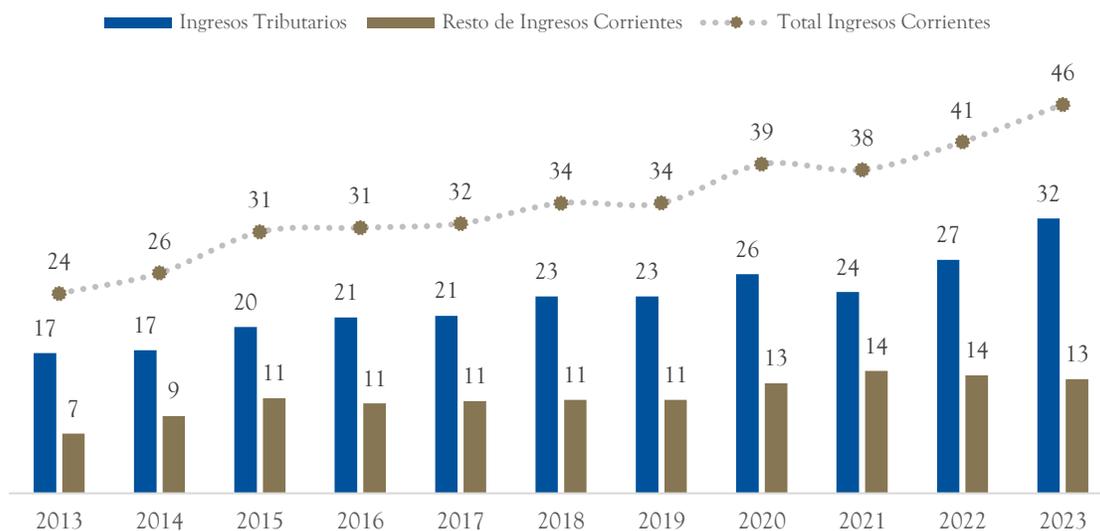
Ante lo expuesto, en los últimos 10 años para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación, los Ingresos Tributarios ocupan en promedio el 70% de los Ingresos Corrientes.

En cuanto a los Ingresos Tributarios, a lo largo de los Ejercicios Fiscales se han incorporado reformas casi anuales, partiendo con el año 2012 con la promulgación de Ley 4673/12 del impuesto a la renta personal (IRP), posteriormente al año 2013 se incorpora el IVA agropecuario y la reforma de la renta agropecuaria con el IRAGRO (antes IMAGRO) a través de la Ley 5061/13. En el año 2015, por medio de la Ley N° 5538/15 se eleva la tasa máxima del Impuesto Selectivo al Consumo específicamente del tabaco, pasando de 13% a 20% y posteriormente al año 2018 se vuelve a reajustar mediante la Ley N° 6097/18; pasando del 20% al 22%.

Para el año 2019 se promulgó la Ley N°6380/19 mediante el cual se fusionan varios tributos, se incorporan facilidades para pequeños emprendedores y se ajustan tasas.

Así también los, “Otros Ingresos Tributarios” incorpora varios tipos de tributo como los Juegos de Azar, Impuestos Actos y Documentos, Tributo Único, Patente Fiscal Extraordinario de Auto vehículos, Multas y Recargos las tarifas y tasas fueron muy variadas pero con aportes positivos.

Gráfico 1 Composición de los Ingresos Corrientes - Proyecto Ejecutivo



Fuente: SIAF en billones de guaraníes – MEF

Es importante mencionar que la clasificación denominada “Otros ingresos Corrientes” absorbe el resultado deficitario de manera a alcanzar el equilibrio fiscal al momento de presentar el PGN, este equilibrio fiscal se ha tornado un desafío puesto que depende de varios factores, como la eficiencia en la recaudación de impuestos, la gestión de gastos públicos y las condiciones económicas generales.

2.2 Gastos en la etapa del Proyecto Ejecutivo

El Presupuesto General de la Nación emerge como una herramienta crucial que refleja las prioridades, compromisos y aspiraciones de la sociedad.

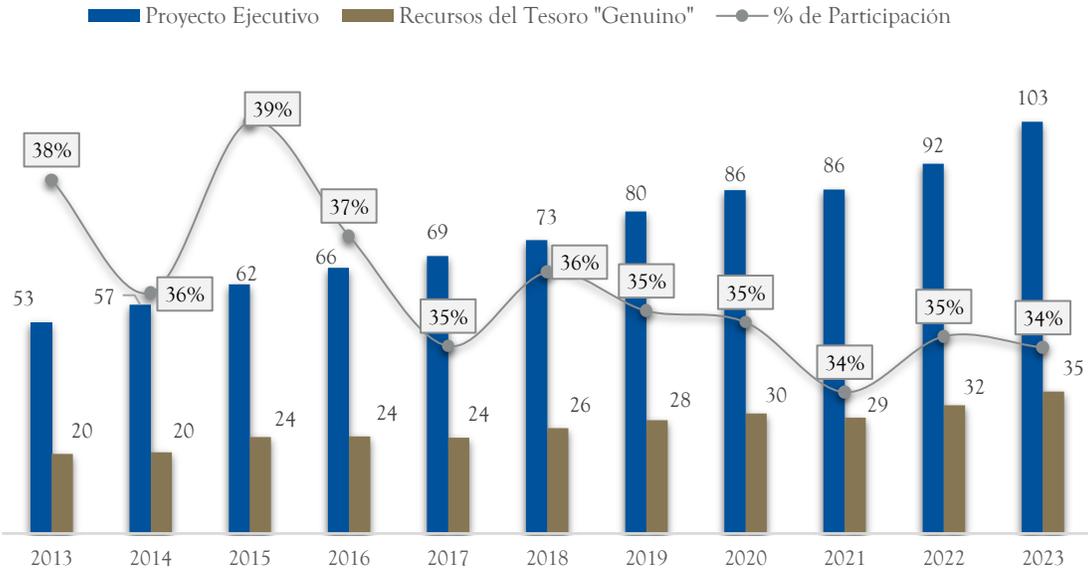
Según (Pessino, Izquierdo y Vuletin, 2018), resulta fundamental que el gobierno evidencie su aptitud para proporcionar prestaciones de manera eficaz, eludiendo el derroche. Los

ciudadanos que depositan su confianza en las autoridades posiblemente estén inclinados a sufragar mayores costos por servicios suplementarios, especialmente aquellos que demandan una mayor duración, como la educación o la infraestructura.

No obstante, los gobiernos en América Latina enfrentan problemas tanto de ineficiencia técnica como de asignación de recursos. La ineficiencia técnica se refiere a la falta de optimización en el uso de los recursos disponibles para llevar a cabo las tareas. Por otro lado, la ineficiencia asignativa ha sido en gran medida ignorada en la región, indicando que los presupuestos destinados a diferentes áreas suelen basarse en patrones históricos en lugar de considerar dónde sería más beneficioso invertir un dólar adicional.

En Paraguay, el Proyecto Ejecutivo 2023 presenta una variación incremental de 95%, es decir, el doble de lo que se presupuestaba en el año 2013, de ese total, la magnitud de los gastos financiados con Recursos de Tesoro Genuino tiene una participación en promedio de 35%, cuyo crecimiento se mantuvo constante, con una variación de 2% interanual.

Gráfico 2 Presupuesto del Proyecto Ejecutivo y evolución de los Recursos del Tesoro "Genuino"



Fuente: SIAF en billones de guaraníes

Dada la magnitud de los Recursos del Tesoro generados genuinamente en el PGN, es importante detallar los gastos corrientes que son asignados con dichos recursos y que en los últimos períodos fiscales se han vuelto rígidos y prioridad de gobierno, tales como los Servicios Personales, Jubilaciones, Servicio de la Deuda, Adultos Mayores, Tekoporã y Alimentación Escolar.

En ese sentido, el siguiente análisis aborda contextos económicos específicos de dos periodos de gobierno iniciado desde 2013 a 2018 y 2018 a 2023. En cuanto a los gastos rígidos, se hará mayor énfasis del comportamiento que se dio en los inicios de los periodos de Gobierno es decir los años 2013, 2018 y 2023.

Periodo 2013-2018

El **Proyecto Ejecutivo 2013**, fue elaborado en el año 2012, cuya coyuntura económica presentaba adversidades como consecuencia del shock de oferta a raíz de la sequía y el brote de fiebre aftosa. Así también, el sector extranjero se vio afectado principalmente por el shock negativo del sector agrícola y ganadero, lo que redujo las exportaciones e importaciones, e impactó negativamente en las perspectivas de crecimiento económico.

Previo a este escenario, en los años 2011 y 2012 se inició el trabajo de implementación del Presupuesto por Resultados a través de las siguientes Instituciones: Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Hacienda ahora Ministerio de Economía y Finanzas. Con la utilización de los instrumentos: Indicadores de Desempeño, Evaluación de Programas Públicos y Balance Anual de Gestión Pública (BAGP). Esto, fue un paso importante para iniciar el trabajo de asignar eficientemente los recursos a programas que cuentan con una planificación hacia resultados.

Así pues, en la presentación del Proyecto Ejecutivo 2013, fueron asignados gastos en base a la estimación de ingresos, iniciando primeramente con los gastos rígidos sustentado en los tres pilares: contención de los gastos corrientes, principalmente gastos en personal, los cuales solo incorporaron el crecimiento vegetativo, según Ley N° 4493/2011 que establece los montos de la escala de Sueldo Básico Mensual y demás remuneraciones de los componentes de las

Fuerzas Públicas, calculado conforme al salario mínimo legal vigente, la categoría del personal y los años de servicio prestado en la Institución; cobertura a la continuidad de los programas sociales y el inicio de obras financiadas con bonos soberanos.

No obstante, es importante mencionar que en el año 2013 se realizó la transición a un nuevo gobierno con periodo 2013-2018, cuya hoja de ruta se enmarcó en:

- Luchar contra la pobreza poniendo a las personas y a su dignidad, bienestar, libertades y posibilidades de realización integral en el centro de la gestión pública.
- Asegurar el crecimiento económico progresivo en condiciones de la estabilidad macroeconómica; mejoramiento del capital social, institucional y regulatorio; libertad de emprendimiento y sostenibilidad ambiental
- Insertar al Paraguay en el mundo y sus oportunidades de desarrollo, ampliando selectivamente sus relaciones y redes para mejorar las opciones de colación del fruto del trabajo paraguayo, el intercambio de bienes y servicios y el conocimiento del país como su lugar accesible a personas, proyectos e inversiones.

La asignación de gastos del **Proyecto Ejecutivo 2013** ascendió a G. 52.657 mil millones de los cuales 38% G. 19.803 miles millones correspondía a Recursos del Tesoro “Genuino”. De dicho financiamiento, 73% se destinó para Gastos Rígidos, donde los Servicios Personales ocupaban 60% de la asignación, seguidamente los pagos de jubilaciones con 5%, el programa de Adultos Mayores 3%, Servicios de la Deuda 3%, como la cobertura de los Subsidios y Transferencias a Familias 1% y Alimentación Escolar 1%.

Dada la magnitud que representan los Servicios Personales en la distribución de los gastos rígidios, en un apartado específico se desagrega su composición y comportamiento. Con respecto a la previsión de gastos para pago de los programas sociales y pensiones, en el Ejercicio 2013 la meta de cobertura era la siguiente:

- 72 mil adultos mayores para pensión alimentaria
- 90.570 familias para transferencias monetarias (Tekoporã)
- 9.366 viudas de veteranos y 1.110 veteranos y lisiados

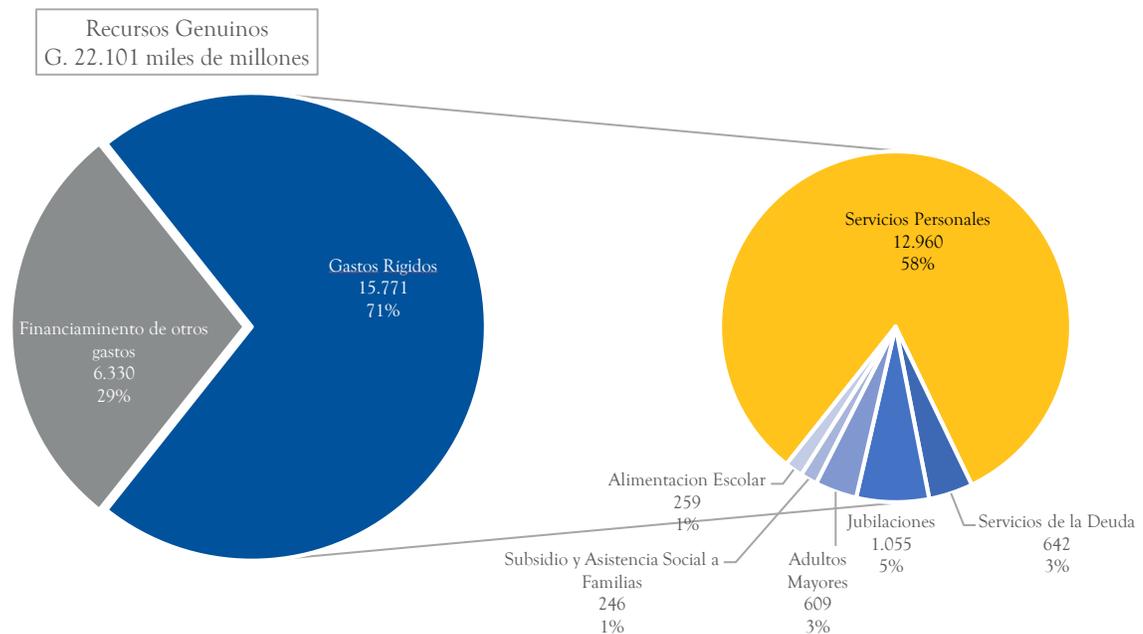
Para el Proyecto Ejecutivo presentado, el PGN presentaba un resultado deficitario de G. 2,9 billones, equivalente de 2,3% del PIB, para su cobertura y cumplimiento puntual de la deuda pública, se incorporó el desembolso de préstamos externos por G. 802 mil millones y la emisión de Bonos del Tesoro por G. 1,1 billones.

Con respecto a la previsión en el pago del servicio de la deuda pública, en dicho periodo, Paraguay tenía un ratio Deuda/PIB 11,5%, cuyo resultado lo posicionaba en ventaja con relación a la mayoría de los países sudamericanos, con una marcada estabilidad de precios y con niveles de reserva internacional que rondaban por los USD. 5.000 millones.

Es importante mencionar que para el año 2013 se incorpora la primera emisión de Bonos Soberanos para su colocación en el mercado financiero internacional (Zona Euro y Estados Unidos de América), hasta el equivalente de USD 500 millones, lo que permitió a Paraguay posicionarse en el ámbito financiero mundial y dar apertura a que los inversionistas extranjeros tomen como una alternativa a Paraguay.

Con los recursos generados con estas colocaciones se previeron destinar para proyectos de inversión como: Construcción del paso a desnivel en el tramo de las avenidas Aviadores del Chaco y Madame Lynch (Asunción), ampliación de calzadas de tramos en la rutas 2 y 7, ampliación de vías de tramo Limpio –Mariano Roque Alonso, Pavimentación asfáltica del tramo Caazapá- Yuty, Edificación de Oficinas del Gobierno, modernización de la Industria Nacional de Cemento, y Reducir el déficit energético (ANDE).

Gráfico 3 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2013



Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones

La distribución de los Recursos Genuinos, generó un espacio de 29% para los otros gastos, cuya esencia es más flexible, sin embargo no dejan de ser necesarios para una gestión eficiente de la administración pública, en los mismos recaen los gastos para servicios técnicos y profesionales (consultorías, asesoramientos, etc.), la adquisición de maquinarias y equipos de oficina, así como su reparación y mantenimiento, construcciones de oficinas, adquisición de tierras, terrenos y edificaciones.

Para el **Proyecto Ejecutivo 2014**, la asignación de gastos se enfocó en la reducción del déficit fiscal; la contención de los gastos financiados con ingresos corrientes, principalmente los gastos en personal que sólo incorporó el crecimiento vegetativo y no aumento de salarios; la reducción de los gastos superfluos para disponer de mayores recursos genuinos; y, mantener los programas orientados a la reducción de la pobreza.

En esa misma línea, las prioridades del Gobierno para el **Proyecto Ejecutivo 2015** se enfocaron en la **nueva matriz presupuestaria** con expectativa de asignar el presupuesto en función de los objetivos estratégicos de las políticas de gobierno, es decir, el ordenamiento del

accionar del Estado orientado a fortalecer el seguimiento del impacto del gasto público en áreas prioritarias.

Así también, este Proyecto Ejecutivo fue el primero desde la vigencia de la **Ley de la Responsabilidad Fiscal** que se constituye en un marco para guiar el establecimiento del presupuesto público y su cumplimiento en un escenario sostenible de Política Fiscal siguiendo directivas y metas para generar espacio fiscal para el financiamiento de gastos de capital.

Otro aspecto importante incorporado en este Ejercicio Fiscal fue la **Readecuación Salarial**, donde se incorpora ajustes en la matriz salarial ²para contrarrestar un escenario en donde el sueldo base percibido por un funcionario represente una proporción inferior a la suma de las demás remuneraciones.

En lo que respecta al **Proyecto Ejecutivo 2016**, la economía paraguaya resintió los vaivenes de la coyuntura internacional con unos precios de materias primas bajos, una incertidumbre económica global acerca de las políticas de las economías avanzadas y una demanda externa débil, en especial de los vecinos comerciales como Argentina y Brasil, cuyas economías se resintieron por problemas externos e internos y registraron desaceleraciones de 2,3% y de 3,6%, respectivamente.

En este sentido, se destaca los motores que apuntalaron el crecimiento durante el 2016 que fueron la construcción y la industria, se registraron tasas de crecimiento del 18,5% y 5,4% respectivamente y que en conjunto aportaron 1,2% al crecimiento del producto interno bruto, por otro lado, la agricultura aportó 0,5% y por último las binacionales tuvieron un importante aporte de 1,2%.

Así también, se incorporaron innovaciones dentro del proceso de ejecución presupuestaria, para que los Organismos y Entidades del Estado pudiesen registrar ajustes presupuestarios

² La “Nueva Matriz Salarial”, en su primera etapa corresponde al sinceramiento salarial, en donde se ajustan las remuneraciones de los funcionarios públicos, a los efectos de ordenar y transparentar las asignaciones percibidas en diferentes conceptos (sueldos y bonificaciones) en algunas entidades pilotos, llegando a 100% de la cobertura a nivel del Poder Ejecutivo.

necesarios en un plazo menor y ejecutar las asignaciones/transferencias de crédito dentro de un determinado programa, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley.

Siguiendo con la línea de política de Estado, el **Proyecto Ejecutivo 2017**, no contempló aumento salarial a los funcionarios públicos. Este proyecto cumplió con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Fiscal, arrojando un resultado deficitario de ₡ 2,6 billones para la Administración Central, equivalente a 1,5% del PIB, con una tasa de crecimiento del gasto corriente primario del sector público del 5,4 %.

Y, en respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la educación reclamada por los jóvenes paraguayos, el Proyecto de Ley del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), actualmente Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), fue la institución con mayor crecimiento presupuestario, equivalente al 8%, concentrado en inversiones en infraestructura educativa, en ese sentido, de forma comparativa con el año 2012, este crecimiento representa un incremento aproximado de 41% en relación a lo efectivamente ejecutado en el año 2012.

Otra de las inversiones priorizadas fueron las obras de infraestructura, para el efecto se asignó US\$ 562 millones para el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, con lo cual totalizó un nivel de inversión de US\$ 2.520 millones entre el periodo 2013 al 2016, superando así el nivel de inversión realizado en el periodo de 16 años previos que va desde 1997 hasta 2012, que totalizó US\$ 2.460 millones.

Periodo 2018-2023

Estos precedentes influyeron en la gestión del siguiente gobierno, que inició en agosto del **año 2018** hasta el **año 2023**, cuyos gastos se sustentaban en los siguientes pilares:

- Preservar la estabilidad macroeconómica.
- Enfatizar la inversión en capital humano.
- Priorizar las acciones en materia de educación y salud.

- Ampliar la inversión pública en proyectos estratégicos.
- Consolidar los programas de protección social existentes y articular los esfuerzos de las distintas instituciones públicas orientados a la reducción de la pobreza.

En particular, este Proyecto de Presupuesto se centró en seguir mejorando la eficiencia del gasto, adecuando a las necesidades reales de las entidades y los recursos disponibles.

El **Proyecto Ejecutivo 2018**, se enfocó en la priorización del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con mayor enfoque al Objetivo 1 “Fin de la Pobreza”, en efecto el 21% del PGN se alineó hacia este objetivo. Para el logro, se amplió la meta de beneficiarios del programa Tekoporâ, permitiendo llegar a 167.514 familias en situación de pobreza. Además, con el programa Tenonderá se previó que 11.000 familias recibieran acompañamiento en emprendimientos productivos con asistencia financiera.

Este proyecto de presupuesto, presentó un resultado deficitario de G. 2,8 billones para la Administración Central, equivalente a 1,5% del Producto Interno Bruto, adecuadamente financiado, en un escenario que preservó la sostenibilidad de las cuentas públicas. Para el financiamiento del resultado fiscal negativo y el cumplimiento puntual de las amortizaciones de la deuda pública, se incorporó el desembolso de préstamos externos por G. 2,0 billones y la emisión de Bonos del Tesoro por G. 3,6 billones, que permitieron dar continuidad a los proyectos que estaban en ejecución y la incorporación de otros para el desarrollo del país.

Para este Ejercicio Fiscal, el Proyecto Ejecutivo ascendió a G. 73.076 mil millones que representó un aumento de 50% de lo asignado en el año 2013, al igual que la financiación con Recursos del Tesoro que aumentó en 32%, equivalente a G. 6.419 miles de millones.

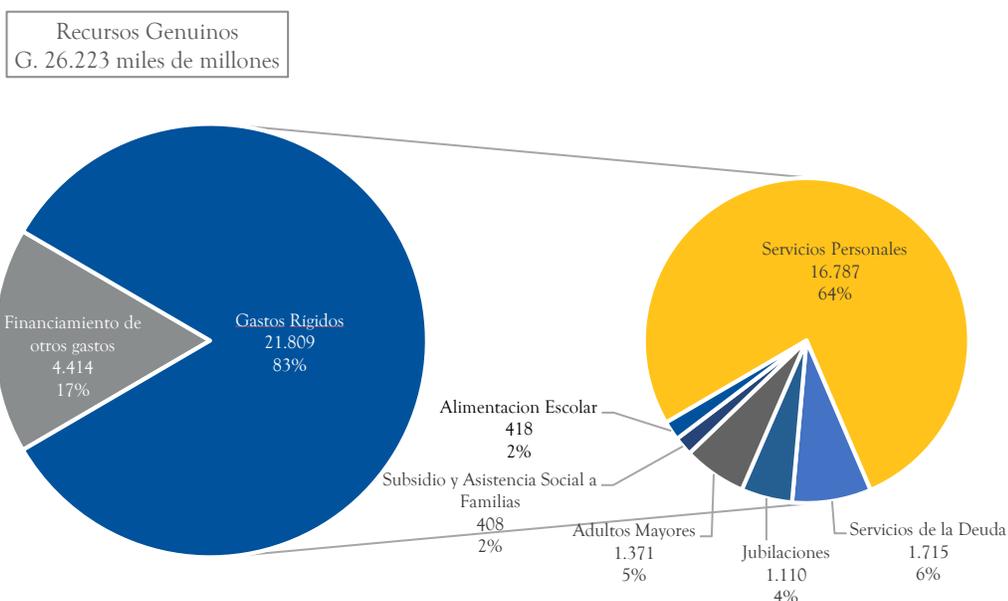
En cuanto a los gastos rígidos al año 2018, se observa un aumento de 52% con respecto a lo que el Poder Ejecutivo había previsto en el año 2013, en términos nominales equivalen a G. 7.460 mil millones, lo que atribuye a un crecimiento conjunto para todas las categorías, pero mayoritariamente para los Servicios Personales que varían en 4pp. y los Servicios de la Deuda Pública en 3pp.

La rigidez del gasto en este ejercicio aumentó en 10pp equivalente a 83% de los Recursos Genuinos, dejando un espacio de 17% para los otros gastos, si bien esta distribución va en detrimento de éste último, es importante considerar que en términos monetarios cuenta con un espacio financiero de G. 1.040 mil millones más de lo que se asignó en el año 2013, esta asignación fue prevista para el pago de servicios de aseo, mantenimiento y reparaciones, la contratación de servicios técnicos profesionales, combustible, pago de alquiler y adquisición de tierras, etc.

Así también, se previó inversiones destinadas a mejorar la cobertura y acceso a los servicios de salud, mediante la construcción y mejoramiento de 72 puestos de salud, instalación de 40 unidades de salud de la familia, adquisición de medicamentos por G. 1.816 mil millones.

En este período de Gobierno, se adoptó la transparencia como política de administración del Estado para garantizar la mejora constante en la utilización de los recursos públicos y fomentar el control ciudadano. El Poder Ejecutivo sostuvo que se previó controles tanto en el proceso de recaudación como del gasto, conteniendo el gasto corriente del funcionamiento del Estado, especialmente el gasto salarial con miras a mejorar la calidad del gasto y ofrecer mejores bienes y servicios a la ciudadanía.

Gráfico 4 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2018



Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019 enfatizó en el fortalecimiento de diferentes áreas como Salud, Educación, Desarrollo y Protección Social, Seguridad e Infraestructura, como puntos clave para la mejora del bienestar en la población.

A partir de la estimación de ingresos, la asignación de gastos respetó y dio continuidad a los pilares prioritarios del Periodo Fiscal anterior. El proyecto de presupuesto presentado, reflejó un resultado deficitario para la Administración Central de 1,5 % del PIB, en un escenario que preservó la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Para la cobertura de este resultado fiscal negativo y el cumplimiento puntual de las amortizaciones de la deuda pública, se incorporó la programación de préstamos externos por G. 2,7 billones y la emisión de Bonos del Tesoro por G. 3,4 billones.

En este Ejercicio Fiscal el entorno económico se presentaba desafiante e incierto, generó presión en las finanzas públicas, se adoptaron medidas desde la formulación del presupuesto más riguroso, basadas en la real capacidad del Estado para generar recursos. Es por ello que, a fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía, en el año 2019

inició el trabajo para la construcción de una nueva estructura presupuestaria orientada a resultados.

Esta metodología reemplazó la visión estrictamente financiera del presupuesto, para darle un nuevo enfoque, donde se separan los recursos destinados al funcionamiento de la institución o al cumplimiento de su misión, de aquellos enfocados a resolver problemas que inciden en las condiciones de vida de la población, con la incorporación de indicadores de desempeño que permitan evaluar el resultado de los programas públicos.

Así también en este ejercicio, se conformó la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET), cuyo resultado ha sido la Ley N° 6380/2020 «De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional», a fin de impulsar un sistema tributario no solo más eficiente, sino que haga más justo y equitativo el sistema fiscal.

Este proyecto, se enmarcó en impulsar acciones estratégicas definidas en el Decreto de Lineamientos para la elaboración del PGN 2020, enfocadas en el bienestar y desarrollo social, que abarcó la transformación educativa, los servicios de salud de calidad y las políticas sociales, así como también el empleo, infraestructura, energía, tecnología y seguridad.

En lo que respecta al **Proyecto de Ejecutivo del año 2020**, un ejercicio fiscal prometedor, cuyos cambios se reflejaban en la puesta en marcha de la nueva estructura presupuestaria, una Ley de Simplificación Tributaria, reformas estructurales, con aspiraciones a mejorar el clima de negocios, elevar el capital humano con las transformaciones necesarias en salud, educación e impulsar la reforma de la seguridad social, cerrar las brechas de infraestructura y establecer mecanismos para un proceso de compras públicas más ágil y simplificado.

No obstante, a inicios del primer trimestre se volvió un contexto complejo a causa de la pandemia originada por el Coronavirus o Covid-19, que llevó a la mayoría de los países a adoptar medidas extraordinarias para defender la vida de los ciudadanos.

El Gobierno implementó acciones drásticas para hacer frente a la situación, tales como la cuarentena total, el cierre de fronteras y el distanciamiento social, complementadas con una propuesta de Ley de Emergencia con acciones claras para fortalecer el sistema de salud, y

proteger el empleo, con un énfasis fundamental en la protección social de los sectores más vulnerables. Con la implementación de un paquete fiscal y monetario equivalente al 9,9% del PIB, considerado como uno de los más importantes de la región.

En ese mismo año, inició el plan de recuperación, centrado en impulsar la recuperación, a través de tres pilares: i) más protección social; ii) más inversión y empleo; y iii) más financiamiento para crecer. El Plan incorporó reformas iniciales de una Transformación del Estado, con el objetivo de elevar el crecimiento económico potencial y la eficiencia del Estado.

El **Proyecto Ejecutivo 2021**, fue elaborado en un contexto excepcional, incorporando necesidades prioritarias de gastos a fin de garantizar la atención de la salud, la protección social y la reactivación de la actividad económica, con las cuales se busca generar las condiciones para la protección del empleo y la recuperación del crecimiento económico con equidad.

Este proyecto, acorde a las estimaciones fiscales, fue equivalente a G. 85,7 billones, representando el 33% del PIB, el cual estaba compuesto por 15% de gastos de funcionamiento, 67% de inversiones sustantivas y misionales y 18% para pago de deudas y transferencias.

Así también, en este mismo ejercicio inició la elaboración de proyectos de leyes de reformas para la construcción de una mayor institucionalidad, a través de políticas públicas inclusivas, orientadas al servicio del ciudadano, con una visión estratégica y una mayor fortaleza institucional, cuyos ejes transversales fueron la **transparencia, la integridad, la coordinación institucional e intergubernamental y una fuerte apuesta al fortalecimiento de la institucionalidad fiscal.**

Entre las principales propuestas se encontraban la modificación y modernización de la Ley de la Función Pública y la Carrera del Servicio Civil, considerando que el desarrollo de las instituciones depende ampliamente de la calidad de sus recursos humanos, basada en el desarrollo profesional y promoción de un gasto público más eficiente.

El Reordenamiento de la Estructura del Poder Ejecutivo otra iniciativa que busca introducir mejoras para corregir cuestiones de superposición de funciones, facilitar la coordinación y re direccionar esfuerzos hacia áreas misionales para un mejor servicio a la ciudadanía.

En esa misma línea, el proyecto de mejorar el proceso de Compras Públicas, con el fin de satisfacer la demanda de bienes por parte del Estado de manera oportuna, eficiente y transparente.

En el **Proyecto Ejecutivo 2022**, Paraguay registraba una caída de la actividad económica que se venía experimentando desde el año 2020, es importante destacar, según organismos internacionales, la misma fue la menos severa de América Latina, e inclusive, la más baja entre los países de la región, atribuidos a un estímulo fiscal del 5,5% del PIB implementado por el Gobierno Nacional, que se derivó de la Ley de Emergencia Nacional, destinada a contrarrestar los efectos negativos de la pandemia mediante medidas que atendieron las áreas de salud, empleo, empresas y a los sectores sociales más vulnerables.

El total de recursos previstos para el Ejercicio Fiscal 2022 fue de $\text{G } 92,1$ billones, con una disminución del 0,2% con respecto al total de recursos previstos en el presupuesto aprobado del ejercicio fiscal 2021.

Esta distribución del presupuesto, reflejó un Presupuesto por Resultado (PpR) con avances hacia la homologación de la planificación y el presupuesto con la intención de aunar esfuerzos interinstitucionales, priorizando la focalización estratégica de corto, mediano y largo plazo, para la reducción de brechas y mejora en la calidad de los bienes y servicios a la ciudadanía.

En este año se presentó un empuje en la recuperación, con los sectores de construcción, manufactura, ganadería y comercio en alza, y una mejora en el panorama sanitario, en el sentido que la curva de infectados empezó a tener un descenso significativo, mientras que el proceso de inmunización de la población presentó un importante avance.

En referencia a la administración de la deuda pública, para este Proyecto Ejecutivo se presentó una reducción en los niveles de emisión de Bonos del Tesoro Público en casi un 50% con relación al ejercicio 2021, que fueron reemplazados con préstamos de organismos

multilaterales que han puesto a disposición de los países opciones de financiamiento en condiciones financieras favorables para atender la contingencia.

Es importante mencionar que, en el desagregado del gasto, las remuneraciones a los empleados representan el 47,4%, alcanzando la suma de G 8.777 mil millones, superior en 8,6% a la ejecución del ejercicio fiscal anterior; este efecto se explica principalmente por las contrataciones adicionales del personal de blanco efectuadas en el marco la pandemia del COVID-19 y el ajuste salarial otorgado al sector docente.

El gasto en bienes y servicios representó el 10,3%, con un nivel de gasto de G 1.911 mil millones, superior en 4,4% a lo ejecutado en el 2021, explicado por la compra de productos e instrumentos químicos y medicamentos.

Así también, los intereses representaron el 8,8% y totalizaron G 1.635 mil millones; las donaciones (transferencias) representaron 11,3% y totalizaron G 2.093 mil millones. Las prestaciones sociales registraron un incremento del 10,3% con respecto al año anterior, totalizando G 3.358 mil millones; este rubro incluyó principalmente la asistencia social para las familias y trabajadores (Programa sociales como: Tekoporã y Adultos Mayores).

El **Proyecto Ejecutivo 2023**, mantuvo la política de racionalización del gasto público, con restricciones claras sobre gastos no prioritarios, como viáticos, pasajes, horas extras, combustibles, etc., como así también los nombramientos y contrataciones de personal, no previó incrementos salariales generalizados, sólo aquellos procesos que estuvieron establecidos por la Ley N° 1626/2000 y las carreras profesionales vigentes legalmente.

En ese sentido, el Proyecto de Presupuesto para el año 2023 ascendió G 102,6 billones, superior en 6% al presupuesto inicial del año 2022, representando el 33% del PIB, reflejado en la búsqueda de graduar los niveles de déficit establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal e incidir en la reducción de la deuda pública.

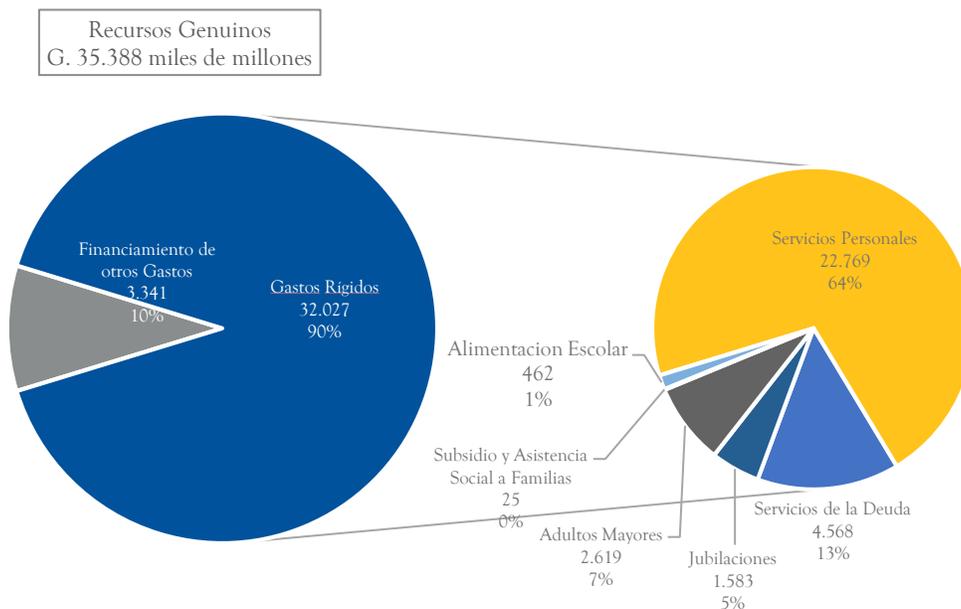
Para este Período Fiscal, los gastos rígidos en términos nominales aumentaron G. 10.218 mil millones, es decir 47% más que el año 2018, aumentando la rigidez en 90% y dejando un espacio de 10% para los otros gastos financiados con recursos genuinos, lo cual se ve

modificado en 63% menos equivalentes a G. 2.113 miles de millones menos que a inicios del Periodo de Gobierno anterior.

La distribución de los gastos rígidos por categorías se mantuvo constante, la proporción de los Gastos Salariales fue de 64% del total asignado, sin ninguna variación en puntos porcentuales, sin embargo se observa un aumento de 36% más que el año 2018, equivalente a G. 10.218 miles de millones.

La principal variación se dio en los Servicios de Deuda Pública con un aumento de 7 pp., y una disminución para los Subsidios y Asistencia Social a Familias con una participación casi nula en los gastos rígidos, debido a que redirige su financiamiento hacia otras fuentes, como el FONACIDE³.

Gráfico 5 Gastos Rígidos del Proyecto Ejecutivo Periodo Fiscal 2023



Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones

³ Ley N° 4758/2012 “Que crea el fondo nacional de inversión pública y desarrollo y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación”.

El papel de los gastos rígidos es esencial, absorben obligaciones prioritarias para el cumplimiento de metas del gobierno, en vista que Servicios Personales es la partida presupuestaria que mayor preponderancia tiene en la asignación de los mismos, en la siguiente tabla se desagrega cuáles son los gastos imputados en este grupo de gastos.

Los rubros que han mantenido una participación mayoritaria dentro del grupo Servicios Personales son los Sueldos, Aguinaldo, Bonificaciones y Gratificaciones, Bonificación y Exposición al peligro, Unidad básica alimentaria – UBA, Contratación al Personal de Salud, Jornales, Subsidio para la salud, absorbido principalmente por el Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud y Bienestar Social, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público, Universidad Nacional de Asunción y Corte Suprema de Justicia.

Si bien, estas son instituciones cuyo presupuesto son financiados mayoritariamente con Recursos del Tesoro, en la Constitución Nacional se contemplan artículos que establecen pisos presupuestarios para dos instituciones específicamente:

Artículo 85 – Del mínimo presupuestario

Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.

Artículo 249 – De la Autarquía Presupuestaria

El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones.

Las restricciones institucionales pueden tener diferente soporte normativo e implican distintas obligaciones legales, que impactan en lo presupuestario. El rubro “Sueldos” absorbe más del 60% del Grupo de Gasto Servicios Personales, ha ido incrementando gradualmente,

en el año 2018 presentó un aumento de 45% en términos absolutos con respecto al año 2013, con una variación porcentual de participación de 1,3 pp. En el año 2023, creció en la misma magnitud alcanzando una variación de 43% en términos absolutos con respecto al año 2018, sin embargo, la variación porcentual de participación se incrementó a 3,7 pp.

Tabla 1 Desagregación de los Servicios Personales – Proyecto Ejecutivo

<i>Servicios Personales</i>	Año 2013	Año 2018	Año 2023
	G 11.794 % de Participación	G 16.787 % de Participación	G 22.769 % de Participación
Sueldos	63,1%	64,4%	68,1%
Dieta	0,4%	0,5%	0,4%
Gasto de Representación	1,2%	1,1%	0,9%
Aguinaldo	5,4%	5,5%	5,8%
Gasto de Residencia	0,3%	0,2%	0,3%
Remuneración Extraordinaria	0,7%	0,5%	0,3%
Remuneración Adicional	0,3%	0,2%	0,0%
Subsidio Familiar	0,8%	0,7%	0,5%
Escalafón Docente	0,9%	2,4%	1,9%
Bonificaciones y Gratificaciones	5,6%	3,3%	2,9%
Aporte Jubilatorio del Empleador	0,8%	0,7%	0,8%
Bonificación y Exposición al peligro	1,9%	1,6%	1,4%
Gratificaciones por servicios especiales	0,5%	0,4%	0,3%
Unidad básica alimentaria - UBA	1,5%	2,1%	1,9%
Contratación al Personal Técnico	0,5%	0,3%	0,2%
Contratación al Personal de Salud	7,7%	5,6%	6,7%
Contratación Ocasional al Personal docente y blanco	0,0%	0,3%	0,2%
Jornales	4,0%	2,4%	2,6%
Honorarios Profesionales	1,1%	1,0%	0,9%
Contratación del personal de servicio en el exterior	0,0%	0,1%	0,1%
Sueldos- Servicios en el Exterior	0,8%	0,9%	0,8%
Gastos de Representación –Servicios en el Exterior	0,1%	0,1%	0,1%
Aguinaldo – Servicios en el Exterior	0,1%	0,1%	0,1%
Fondo de recategorización salarial	0,0%	2,7%	0,7%
Subsidio para la salud	1,2%	1,2%	0,8%
Subsidio anual p/ adquisición de equipos y vestuarios del personal de las fuerzas pública	0,5%	0,5%	0,4%
Subsidio para la salud del personal de las fuerzas públicas	0,4%	0,5%	0,4%
Bonificación familiar para los efectivos de las fuerzas públicas	0,0%	0,4%	0,3%
Otros gastos del personal	0,4%	0,3%	0,2%
Total	100%	100%	100%

Fuente: SIAF en miles de millones de guaraníes

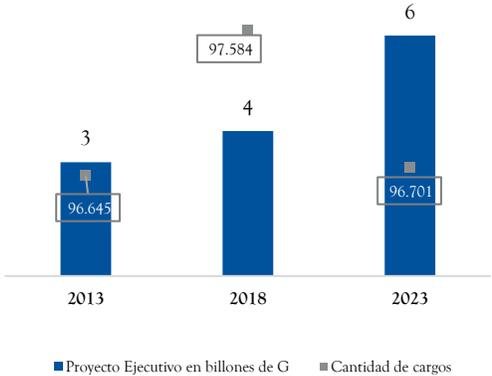
Contemplar la rigidez presupuestaria relacionada al funcionamiento del sector público, involucra los salarios de sectores priorizados para la protección social: Educación, Salud y Seguridad.

El Proyecto Ejecutivo del rubro “Sueldos” es la remuneración mensual establecida para retribuir los servicios de los funcionarios públicos y/o del personal de las diferentes carreras de la función pública nombradas mediante acto administrativo y cargos electivos de los diferentes niveles designados para ocupar un cargo incluido o previsto en el Anexo del Personal de los Organismos y Entidades del Estado, sujetos al régimen de jubilaciones y pensiones del Estado, de seguridad social o de leyes especiales.

2.2.1 Gasto en Salarios de las principales Instituciones - Proyecto Ejecutivo

El comportamiento del presupuesto asignado a los Sueldos del Proyecto Ejecutivo del Ministerio de Educación y Ciencias denota un incremento de un periodo de gobierno a otro, para el año 2018 representa 27% y para el 2023 66%, sin embargo, al observar la cantidad de cargos presupuestados solo varía en un 1% al año 2018 y se reduce nuevamente al 2023.

Gráfico 6 MEC "Gasto en salario y cantidad de cargos" – Proyecto Ejecutivo



Fuente: SIAF_MEF

Estas variaciones resultan por la constitución misma y los acuerdos de reajustes salariales, cabe resaltar que para el Proyecto Ejecutivo 2023, se contempló el ajuste del salario mínimo legal vigente, dado que el mismo tuvo modificación en el 2022 mediante el Decreto N°

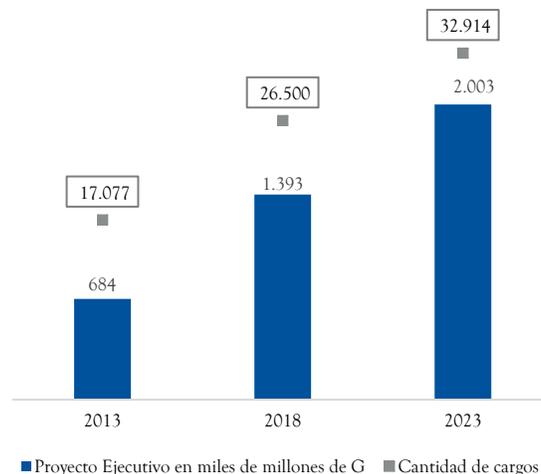
7.270/2022, el cual dispuso el reajuste en 11,4% a partir del 1 de julio del 2023. Por otra parte, este presupuesto incorporó el último tramo del reajuste salarial del 16% para el sector docente de media jornada, el cual se realizó en dos etapas, 8% en el mes de marzo y 8% a partir del mes de julio, este ajuste fue un compromiso asumido en el año 2017 establecido para alcanzar el salario básico profesional docente.

La misma consistió en resolver a que la remuneración del docente de media jornada sea jerarquizada con un salario básico profesional de G. 3.000.000, la hora cátedra del catedrático superior sea de G. 32.500 y la hora del catedrático EBB y Media sea de G. 27.000, estos valores actualizados en cada período fiscal de acuerdo al valor adquisitivo y la política salarial del salario mínimo vigente.

El rubro de sueldos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, presenta incrementos entre períodos de gobierno de 104% para el 2018 y 44% para el 2023, acompañado con el crecimiento de cargos 55% para el 2018 y 24% para el 2023. En comparación al sector educativo, el área de salud se vio vulnerada por la pandemia del Coronavirus 2019, por lo que el MSPyBS contrató 8.261 personas para cumplir su cometido durante la situación de emergencia.

Así también, en el año 2020 se efectuó la desprecariación del personal del MSPyBS, totalizando 5.379 personas, de los cuales 3.753 corresponden a personal de blanco y 1.626 a personal administrativo.

Gráfico 7 MSPBS "Gasto en salario y cantidad de cargos"- Proyecto Ejecutivo

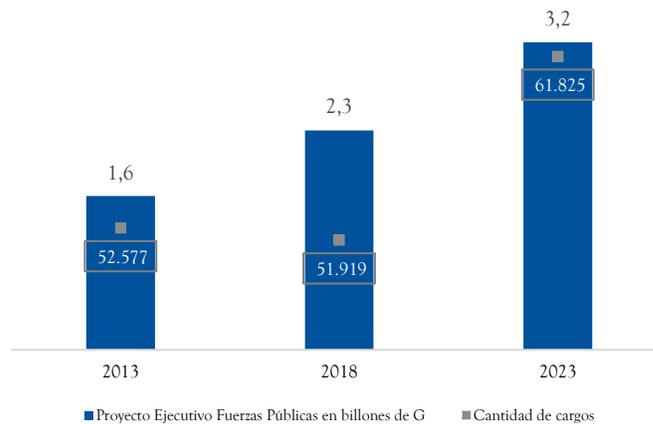


Fuente: SIAF_MEF

Para el sostenimiento y fortalecimiento del mismo, en el año 2021, se dieron nuevamente autorizaciones para la contratación de 2.552 personal de salud (médicos, licenciados de blanco, bioquímico, técnicos).

En lo que respecta a la seguridad, las instituciones que aúnan esfuerzos y acciones son el Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Interior, ambos presupuestos presentados en el Proyecto Ejecutivo han ido en incremento de un gobierno a otro, debido a la Ley N° 4493 /2011 que establece los montos de la escala del sueldo básico mensual y otras remuneraciones de los integrantes de las fuerzas públicas, esto acompaña al crecimiento de cargos, específicamente en el año 2023 que presenta un aumento de 19%.

Gráfico 8 Fuerzas Públicas "Gastos en salarios y cantidad de cargos" – Proyecto Ejecutivo



Fuente: SIAF_MEF

III. Estudio y aprobación del Presupuesto General de la Nación «Congreso Nacional»

En el caso de Paraguay, según la Ley 1535/99 de la Administración Financiera del Estado, en la etapa del estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto, el Congreso Nacional no puede asignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales. Las ampliaciones presupuestarias sólo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

Si bien existe una comisión bicameral establecida por la constitución, no se ha constatado un documento oficial de las funciones del Congreso en la etapa del estudio del Presupuesto. En ese sentido, a continuación, se detallan algunas buenas prácticas para la “Función de la legislatura en los procesos presupuestarios” (Ian Lienert, 2010).

- **¿Cuándo debe participar el parlamento?**

Para la participación del parlamento en las actividades presupuestarias, se sugiere que la legislatura participe en debates parlamentarios previos a la aprobación del presupuesto, especialmente en relación con la estrategia anual del gobierno. Además, se propone que el gobierno presente el proyecto de presupuesto al parlamento con suficiente antelación para permitir un examen exhaustivo. En casos en los que el presupuesto no sea aprobado a tiempo, se plantea la opción de utilizar presupuestos provisionales, con reglas claras para su reversión.

- **¿Qué debe revisar y aprobar el parlamento?**

Se destaca la importancia de establecer reglas fiscales y estrategias de deuda. También proporcionar a la legislatura información clara sobre supuestos macroeconómicos y adoptar un Marco Plurianual de Mediano Plazo (MPMP). Se subraya la necesidad de revisar y aprobar la gestión de la deuda pública y de evaluar la estructura y clasificación de las asignaciones presupuestarias anuales.

- **¿Qué apoyo necesita el parlamento en sus actividades presupuestarias?**

Otro aspecto clave es que el parlamento debería tener el respaldo de comisiones parlamentarias, como una comisión de presupuesto, para examinar y aprobar metas de gasto y asignaciones a sectores específicos. La creación de oficinas parlamentarias de presupuesto se presenta como una herramienta valiosa para analizar opciones de política presupuestaria.

En relación con la rendición de cuentas, se enfatiza la importancia de informes al parlamento y leyes de responsabilidad fiscal. Se sugiere la presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto, proyecciones fiscales a largo plazo y la entrega oportuna del informe anual de auditoría externa. Se aboga por audiencias parlamentarias con ministros y funcionarios para asegurar la transparencia y responsabilidad.

- **Formalización de las reglas y procedimientos presupuestarios de la legislatura**

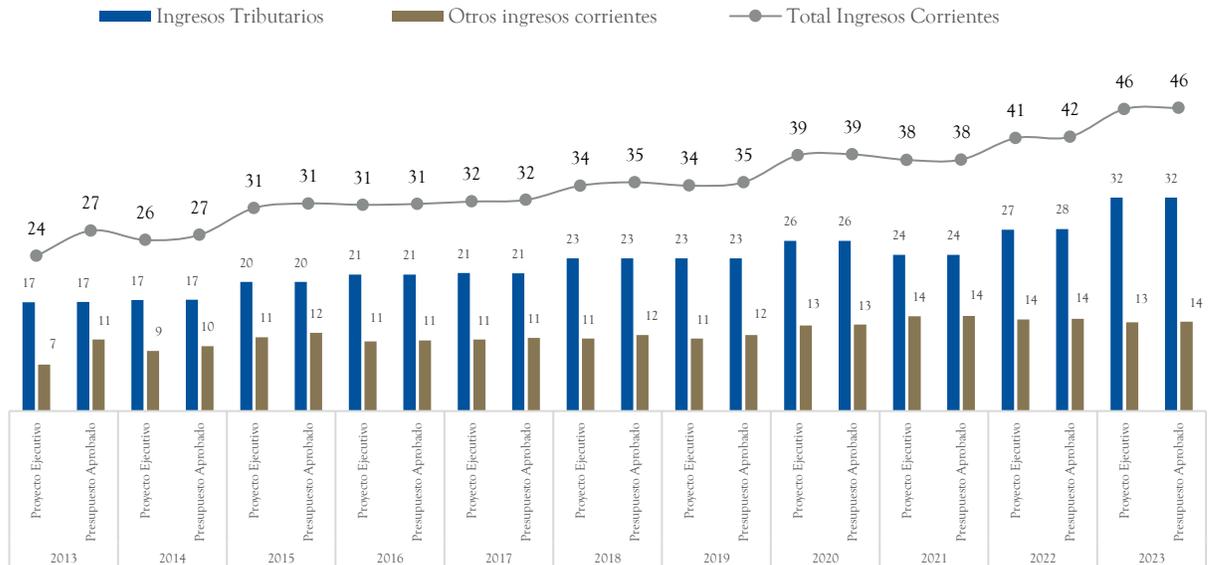
La formalización de las reglas y procedimientos presupuestarios de la legislatura se destaca como crucial. Esto incluye la incorporación de principios y procedimientos en las leyes del sistema presupuestario, evitando sobrecargar la constitución con detalles presupuestarios. Se recomienda formalizar procedimientos internos y reglamentos del parlamento, asegurando que no sustituyan las restricciones presupuestarias que deben estar en la Ley.

3.1 Ingresos en la etapa del Presupuesto Aprobado

Para el análisis de la rigidez del presupuesto, se toma los Ingresos Corrientes desagregados en: Ingresos Tributarios, Contribución a la Seguridad Social, Ingresos no tributarios, Ventas de Bienes y Servicios, Transferencias corrientes, Rentas de Propiedad, Donaciones Corrientes, Otros Ingresos corrientes.

Los Ingresos Tributarios representan en promedio el 70% de los Ingresos Corrientes Totales, los mismos no son manipulados en la etapa de análisis y aprobación del Presupuesto, es decir la figura legislativa respeta las proyecciones asumidas por el Poder Ejecutivo.

Gráfico 9 Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado de los Ingresos Corrientes

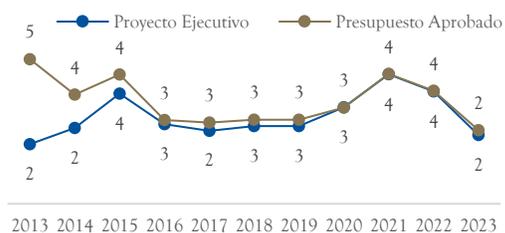


Fuente: SIAF billones de guaraníes

No obstante, en el agrupamiento de los “restos de ingresos corrientes” se encuentran: Contribución a la Seguridad Social, Ingresos no tributarios, Ventas de Bienes y Servicios, Transferencias corrientes, Rentas de Propiedad, Donaciones Corrientes, Otros Ingresos corrientes, los cuales no han tenido modificaciones significativas en el Congreso, algunas de

Gráfico 10 Variación interanual de Ingresos Corrientes "Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado" las cuales se muestran a continuación:

Gráfico 11 Variación interanual de Otros Ingresos Corrientes "Proyecto Ejecutivo vs Presupuesto Aprobado"



Fuente: SIAF billones de guaraníes

Los **Ingresos no Tributarios** proporcionan cierta flexibilidad para financiar gastos rígidos, la gestión eficiente de estos recursos y una planificación presupuestaria cuidadosa son esenciales para garantizar que los fondos se utilicen de manera efectiva y sostenible.

Paraguay, al ser un país con recursos naturales, obtiene ingresos no tributarios a través de la explotación y exportación de recursos como la energía hidroeléctrica, madera, minerales u otros productos naturales.

Así también, las empresas públicas, como las compañías estatales de servicios públicos a menudo generan ingresos para el gobierno. La Itaipú Binacional y Yacyreta son ejemplos clave en el sector de energía, así como las concesiones para la explotación de recursos para infraestructuras o el otorgamiento de permisos para actividades económicas específicas.

Entre los **Ingresos no tributarios** son dos componentes los que han sido mayormente modificados en la etapa de estudio por el Congreso Nacional:

- **Regalías:** son provenientes de las Regalías principales de Itaipú, Participación de Regalías y Compensaciones de Itaipú y Yacyreta, compensación por cesión de energía de Itaipú y Yacyreta, Concesiones para explotación.

La asignación de recursos de regalías suele ser parte de un proceso más amplio de deliberación y toma de decisiones dentro del marco presupuestario, y refleja las prioridades y compromisos de los actores involucrados en el proceso legislativo.

- **Tasas y Derechos:** corresponden a Tasa de Exoneración del Servicio Militar Obligatorio, Tasa por Actuación Judicial, Tasa de Legalización, Control de Tránsito, Tasa de Registro Civil, Expedición de Pasaportes, Canon Fiscal, Registro Nacional de Armas, Tasa por Tercerización de Servicios, Registro Automotor, Registros Varios, Tasas Varias, Tasa por Servicio de Salubridad, Tasa por Registro de Marcas, Canon por Habilitación de matrículas profesionales y otros derechos de explotación.

En la elaboración del presupuesto, consideran ajustar tarifas y derechos para maximizar los ingresos no tributarios sin imponer cargas excesivas a los contribuyentes o afectar negativamente a sectores económicos específicos, estos ajustes a menudo se realizan con el objetivo de equilibrar las necesidades financieras del gobierno y fomentar el desarrollo económico.

Con respecto a los **Otros Ingresos Corrientes**, son todas las recaudaciones no especificadas que el Estado puede percibir dentro de un periodo fiscal, generalmente incluye la coparticipación de las Gobernaciones Departamentales respecto al impuesto inmobiliario municipal, así también el saldo inicial de caja, que constituyen estimaciones de disponibilidades financieras provenientes del ejercicio anterior, que una vez cancelada la deuda flotante al cierre del ejercicio fiscal anterior, se destina para solventar gastos del Presupuesto General de la Nación del Ejercicio Fiscal vigente.

En cuanto a los orígenes del ingreso de naturaleza no especificada, son afectados conforme a criterios presupuestarios y contables emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

3.2 Gastos en la etapa del Presupuesto Aprobado

La mayor parte del gasto público es discrecional cuyas limitaciones en la flexibilidad fiscal deben ser evaluadas en función a los objetivos que la política pública busca abordar y las restricciones fiscales a fin de lograr de forma más efectiva los objetivos que, según los acuerdos fiscales son necesarios.

La aprobación la ley del Presupuesto General de la Nación garantiza la legitimidad y legalidad de las asignaciones de los recursos para los diferentes sectores como educación, salud, infraestructura, seguridad, entre otros. Además, es el resultado de un consenso, que fortalece la cohesión y la estabilidad política, permitiendo que el gobierno funcione de forma eficiente.

Al igual que en la etapa del Proyecto Ejecutivo, en este apartado se abordara el comportamiento de los gastos rígidos en los años 2013, 2018 y 2023, pero en la Etapa del Presupuesto Aprobado, lo que permitirá observar que tanto varió entre una etapa y otra.

La rigidez en los gastos del PGN se compone de Servicios Personales, Servicios de la Deuda Pública, Jubilaciones, Subsidios y Asistencia Social a Familias y Alimentación Escolar. Entre los cuales, los Servicios Personales son los que tienen mayor participación, tanto que las anteriores gestiones gubernamentales se caracterizaron por el aumento incesante del gasto salarial del sector público.

Para el **Gobierno iniciado en el año 2013** se impuso como meta la contención del gasto en salarios. A pesar de la inherente rigidez de este tipo de gasto, se logró atenuar el ritmo de crecimiento a tasas de crecimiento reales inferiores al 5% en los años 2014 y 2015, y, por primera vez en el 2016 se logró una contracción en términos nominales en este gasto. Esto es destacable considerando que en el periodo 2013-2017 se tuvieron tres aumentos del salario mínimo.

No obstante, la rigidez del presupuesto se observa en las inversiones directas en Protección Social, focalizado en la atención integral a la familia y a las transferencias monetarias a los Adultos Mayores, con el objetivo de garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción.

Para dar enfoque a los últimos cuatro gastos Servicios de la Deuda Pública, Jubilaciones, Transferencias y Alimentación Escolar, para el **Ejercicio Fiscal 2013**, en las etapas de estudio y aprobación del presupuesto, se observa un aumento de 10% sustentado principalmente en el incremento del número de beneficiarios del Programa de Adultos Mayores con 89.424 beneficiarios, así como del pago de Jubilaciones y Pensiones del sector contributivo, por otra parte, la transferencia a familias del programa “Tekoporã” con 88.611 familias beneficiarias.

Así también en el periodo 2014-2017, el programa Tekoporã incorporó a más de 62 mil nuevas familias y el programa Adultos Mayores lo hizo a más de 92 mil beneficiarios directos. La ampliación de la cobertura de estos programas estuvo sustentada en el aumento de 174% de sus presupuestos efectivos.

La generación de espacio fiscal fue principalmente por la racionalización de gastos corrientes, el ahorro generado en el periodo 2014-2017 fue de USD 119 millones, la mitad de esos recursos

reservados correspondió a la restricción en la adquisición de equipos de oficina y en la compra de pasajes y recursos para viáticos lo que permitió la expansión de programas sociales, así como la utilización de recursos del crédito público para incrementar la inversión pública en infraestructura.

La modificación que realizó el Congreso se sustenta con el financiamiento adicional previsto en los Otros Ingresos Corrientes, lo que impactó en un aumento de 12% de los Recursos Genuinos, y efectuó un crecimiento conjunto para las categorías de los gastos rígidios, la distribución para los Servicios Personales se asignó G. 1.165 miles de millones más, al igual que el programa de Adultos mayores aumentó G.102 mil millones, los Servicios de la Deuda Pública G. 113 mil millones, G. 31 mil millones para Alimentación Escolar y G. 7 mil millones más para Subsidio y Asistencia Social a Familias.

Si bien estos aumentos no evidencian incremento en la cobertura de beneficiarios del programa Tekoporã y Adultos Mayores definidos en el Proyecto Ejecutivo, se atribuye mayores financiamientos para la gestión de los mismos.

En cuanto a la alimentación escolar, el aumento correspondió específicamente para el Ministerio de Educación y Ciencias, no así para las Gobernaciones. Los Subsidios y Asistencia Social tuvieron un crecimiento principalmente para la Presidencia, que en ese periodo fiscal gestionaba los programas sociales a través de la Secretaria de Acción Social y Secretaria de la Niñez y la Adolescencia, así también el Ministerio de Economía y Finanzas incrementó el financiamiento de los jubilados y pensionados.

En el caso de la deuda, se observó un aumento por intereses por deuda externa bonificada que corresponden a la colocación de títulos y valores del sector público.

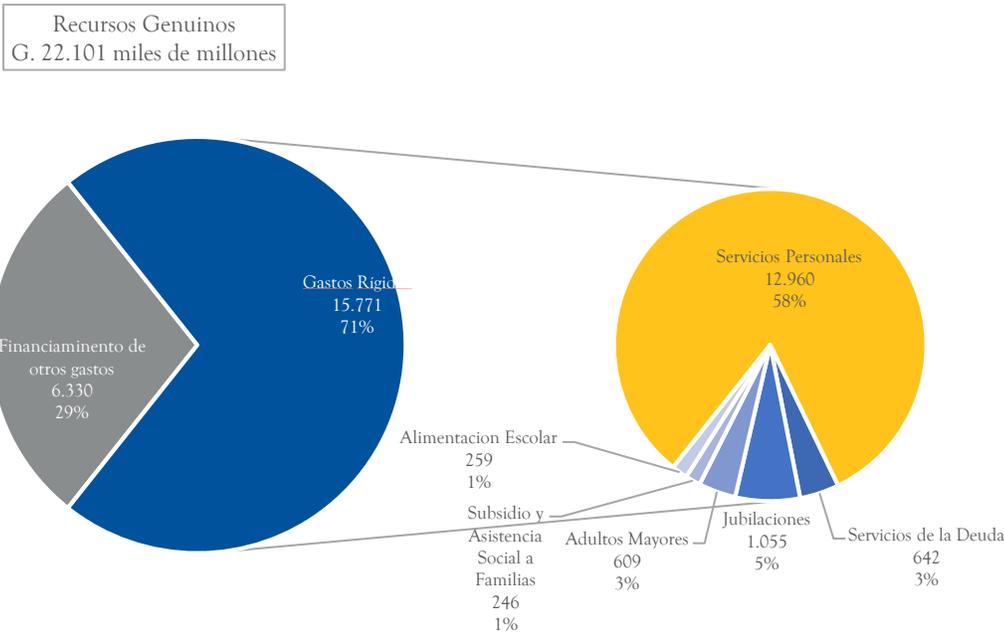
Con respecto al financiamiento de otros gastos en este Ejercicio Fiscal, también tuvo un aumento de G. 877 miles de millones, lo que redituó en gastos necesarios pero que pueden ser eludibles dependiendo de la misión institucional, es importante mencionar que en este caso se observa una disminución en el objeto de gasto Viáticos por G. 10 mil millones en el Presupuesto Aprobado de las siguientes Instituciones: Cámara de Senadores y Diputados,

Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Presidencia de la República.

Esto pone en evidencia la redirección de esta proporción de gasto, destinando el financiamiento para otras áreas como la contratación de servicios técnicos profesionales, servicios de capacitación y adiestramiento, productos alimenticios, adquisición de tierras, entre otros.

Si se compara la distribución de los gastos, entre los periodos de análisis del Proyecto Ejecutivo y el Presupuesto Aprobado, conforme a los incrementos que se han mencionado el ratio de gastos rígid no sufrió modificaciones, permaneciendo en un nivel del 71%, lo que le atribuye una maniobrabilidad considerable al presupuesto para el periodo mencionado.

Gráfico 12 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2013



Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones de guaraníes

En el **Gobierno iniciado en el año 2018** aumentó en 2% los gastos rígidlos, dicho aumento se dio principalmente para **Servicios Personales** resultado de la equiparación del salario de servidores públicos que ganaban por debajo del salario legal mínimo vigente, el aumento concedido a docentes y fuerzas públicas, y el hecho de que parte del salario de las fuerzas públicas esta expresado en términos del salario mínimo legal vigente.

Para el **Ejercicio Fiscal 2018**, las medidas de racionalización del gasto se destacaron con la menor compra de pasajes y asignaciones de viáticos, y menor presupuesto en la adquisición de equipos de oficina y vehículos, entre otros, el ahorro estimado fue de aproximadamente USD 43 millones.

Los gastos rígidlos para este periodo fiscal aumentaron en 2% entre la etapa de estudio y aprobación. En términos de pobreza, las transferencias directas son las que más contribuyen a su disminución, para ello se implementa el programa de **Adultos Mayores**, y el programa **Tekoporã**, que si bien está mejor focalizado, tiene un menor efecto marginal sobre la pobreza, principalmente por la baja cobertura y menor monto de las transferencias.

Respecto a los años 2020 al 2021, las perspectivas cambiaron drásticamente con el brote de Covid-19 en el país. Paraguay inició el año 2020 con perspectivas muy favorables, luego de un crecimiento nulo de 0,0%, debido a las dificultades asociadas a las condiciones climáticas adversas. Cuando terminaba el primer trimestre del año 2020, el avance del Coronavirus genero un fuerte shock en la economía de todo el mundo y Paraguay no ha sido ajeno a esto, por los efectos tanto externos (por el lado del comercio internacional y la dependencia de los socios comerciales), como internos (caída general de la actividad económica).

Para este Ejercicio Fiscal en la etapa de estudio del Congreso los recursos genuinos aumentaron 1,1% equivalente a G. 300 mil millones. Por su parte los Gastos Rígidlos aumentaron 3% G. 588 mil millones, por lo que la distribución financiera de los gastos rígidlos fue modificado, con mayores recursos para: Servicios Personales G. 510 mil millones, Adultos Mayores G. 67 mil millones y Alimentación Escolar G. 11 mil millones.

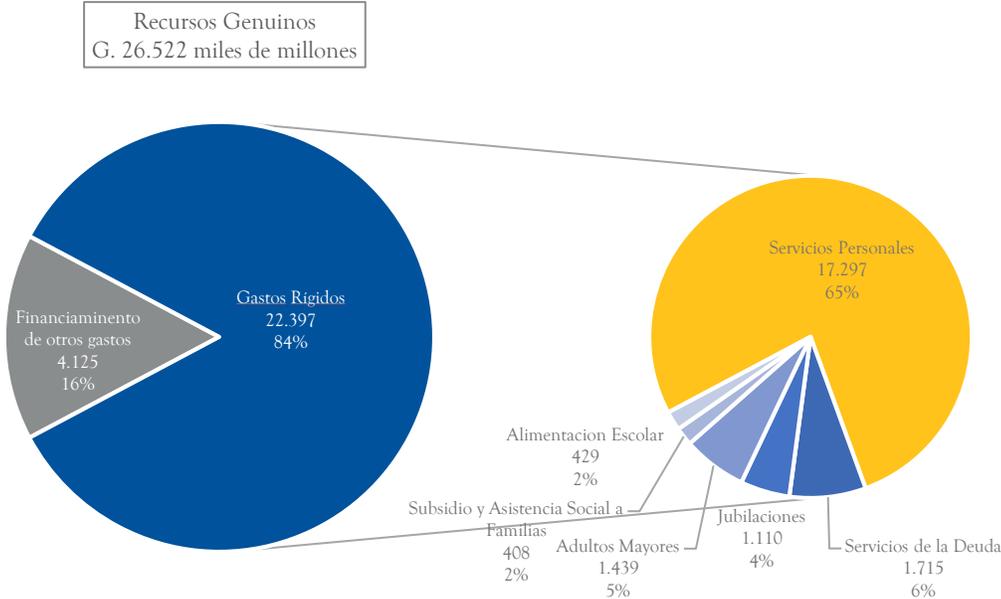
Esta redistribución fue en detrimento del financiamiento de los otros gastos previstos con esta fuente de ingresos, entre los más relevantes se encuentran: los Servicios Básicos de G. 160 mil

millones del Congreso Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio del Interior.

Así también se observa una disminución en los gastos por Servicio de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones G. 6 mil millones de la Cámara de Diputados y Senadores, Congreso Nacional, y el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología.

Y, Servicios Técnicos y Profesionales que comprenden los servicios técnicos y profesionales tales como: informática y sistemas computarizados, imprenta, publicaciones y reproducciones, publicidad, propaganda, consultorías, asesorías e investigaciones, promociones y exposiciones, servicios de comunicaciones, incluyendo los servicios bancarios, primas y gastos de seguros de personas, servicios técnicos de comunicaciones, se redujo en esta etapa G. 77 mil millones, de Entidades como Corte Suprema de Justicia, Ministerio del Interior, y Secretaria Nacional de Vivienda y Hábitat denominado ahora Ministerio de la Vivienda y el Hábitat.

Gráfico 13 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2018



Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones de guaraníes

Al igual que los periodos anteriores en el **Gobierno iniciado en el año 2023** los gastos salariales tienen una participación mayoritaria en los gastos rígidos, para este año representó 70%, con la diferencia que en este periodo se observa una disminución de 4%, explicado principalmente por el grupo “Servicios Personales”, el cual es absorbido por las principales carteras del Estado como el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de la Defensa Nacional y Ministerio del Interior estas dos últimas forman una sinergia para las “Fuerzas Públicas”.

En ese sentido, para el **Ejercicio Fiscal 2023** el Presupuesto fue elaborado en un escenario de consolidación de la recuperación de la economía paraguaya, ayudando a revertir los efectos de los sucesivos choques que se han afrontado, como la sequía del año 2019 y 2022, la crisis sanitaria a causa del COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania que implicó un componente de incertidumbre adicional sobre el escenario global para el 2023.

El PGN 2023 se enfatizó en el área social, para generar mejores condiciones para la población, centrándose en aquellos más vulnerables, invirtiendo en salud, educación, obras públicas y programas sociales como TEKOPORÃ, Adultos Mayores y Primera Infancia.

La inversión prevista fue de G. 2,3 billones para 300.000 personas de 65 años o más incluidas en el programa de Adultos Mayores, G. 442 mil millones para 175.000 familias que son parte del programa de transferencias monetarias condicionadas TEKOPORÃ.

Así también se proyectó a que 48.035 estudiantes contarán con almuerzo escolar y 61.571 estudiantes con merienda, todos pertenecientes a la capital, con una inversión de G. 240.833 millones.

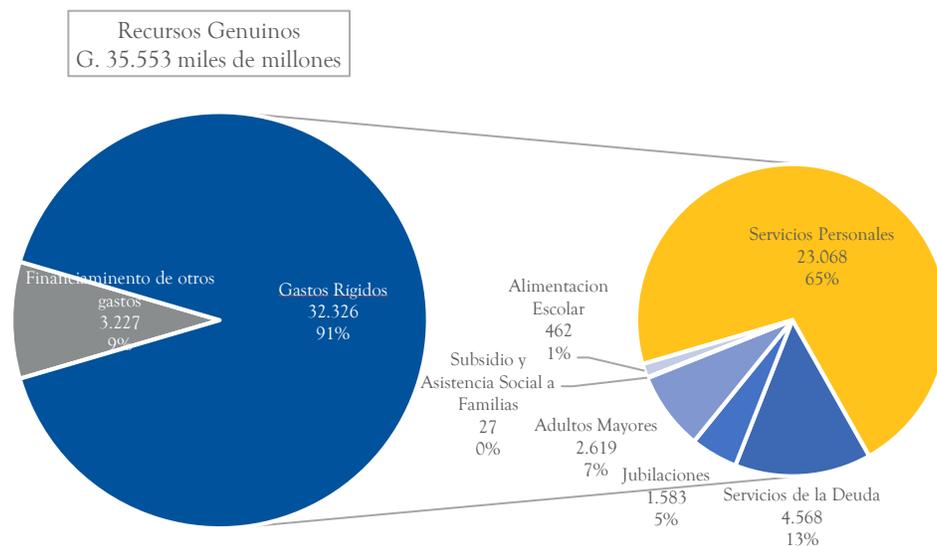
Con respecto al financiamiento de los Gastos Rígidos, denominado Recursos Genuinos, en la etapa de Aprobación del Presupuesto 2023, éste se redujo en 4,4% que corresponden a G. 1.566 miles de millones menos. No obstante, los gastos rígidos tuvieron un aumento de 1% que

equivale a G. 298 miles de millones. La rigidez se evidencia en que los gastos ocupan el 96% de dicho financiamiento.

Si bien al comparar con la Etapa de Proyecto Ejecutivo 2023, los Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado de este Ejercicio Fiscal, se distribuyen y se financian casi en la misma proporción, a excepción de los Servicios Personales, que tuvo un aumento equivalente a G. 298 mil millones, cuyo peso aumenta en 4.4% más en la distribución total.

Esta modificación reditúa en los otros gastos financiados con los Recursos Genuinos, en la Etapa del Proyecto Ejecutivo la proporción tenía un espacio de 10%, y en el Presupuesto Aprobado se reduce a 9%, lo que evidencia que en los últimos 10 años los gastos rígidos aumentaron 105% equivalente a G. 16.555 miles de millones entre el 2023 y 2013.

Gráfico 14 Gastos Rígidos del Presupuesto Aprobado Periodo Fiscal 2023



Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones de guaraníes

Considerando los cambios de gobierno y las etapas de estudio y aprobación del Presupuesto, el comportamiento de los Gastos Salariales ha ido decreciendo, en el año 2013 representaba 80%, en el año 2018 representó 77%, y en el año 2023 ocupan el 70% de los gastos rígid, este decrecimiento corresponde a una redistribución de los gastos hacia el pago de Adultos Mayores y Servicios de la Deuda Pública.

Los rubros que han mantenido una participación mayoritaria dentro del grupo Servicios Personales en la etapa de aprobación de la Ley de Presupuesto son los Sueldos, Bonificaciones y Gratificaciones y Contratación al Personal de Salud y Escalafón docente.

La siguiente tabla muestra variaciones significativas en varios rubros a lo largo de los años, indicando cambios en las prioridades y enfoques presupuestarios en Servicios Personales.

En ese sentido, los sueldos presentan un aumento constante, indicando un enfoque en la compensación salarial. El crecimiento es moderado, pero constante, mostrando un incremento del 8,7% desde 2013 hasta 2018 y un 0,6% adicional hasta 2023. Es el rubro más significativo y sigue creciendo.

<i>Servicios Personales desagregado</i>	Total G. 12.960 miles de millones	Variación PA /PE de Servicios Personales	Total G. 17.297 miles de millones	Variación PA /PE de Servicios Personales	Total G. 23.068 miles de millones	Variación PA /PE de Servicios Personales
Sueldos	7.777	4,5%	11.753	8,7%	15.597	0,6%
Dieta	46	1,7%	84	1,3%	91	-2,7%
Gasto de Representación	160	14,8%	187	2,1%	216	3,5%
Aguinaldo	665	4,7%	1.002	8,5%	1.325	0,6%
Gasto de Residencia	34	9,7%	32	24,3%	60	-6,6%
Remuneración Extraordinaria	94	16,7%	82	0,7%	65	-4,2%
Remuneración Adicional	35	13,1%	32	3,6%	7	16,5%
Subsidio Familiar	113	15,8%	124	1,3%	114	1,8%
Escalafón Docente	153	45,8%	403	0,0%	437	0,6%
Bonificaciones y Gratificaciones	804	21,6%	477	-14,8%	699	6,6%
Aporte Jubilatorio del Empleador	94	4,8%	136	13,5%	181	0,4%
Bonificación y Exposición al peligro	234	2,8%	289	8,5%	322	1,3%
Gratificaciones por servicios especiales	67	23,4%	69	4,4%	75	-1,1%
Unidad básica alimentaria - UBA	277	61,6%	350	0,0%	500	18,6%
Escalafón diplomático y administrativo					10	0,0%
Contratación al Personal Técnico	65	20,6%	50	-2,9%	42	2,9%
Contratación al Personal de Salud	1.087	19,4%	931	-0,4%	1.574	3,5%
Contratación Ocasional al Personal docente y blanco	18	202,5%	53	2,9%	50	-1,9%
Jornales	600	26,7%	379	-5,9%	609	2,0%
Honorarios Profesionales	157	20,4%	168	-3,1%	197	-0,9%
Contratación del personal de servicio en el exterior	6	9,8%	15	35,1%	20	0,0%
Contratación de pers. p/ programas aliment. Esc. Control sanitario			1	0,0%		
Contratación del pers. Doc. E instructores por unidad de tiempo			2	0,0%	6	4,7%
Sueldos- Serv. En el Exterior	102	5,1%	144	0,0%	176	2,1%
Gastos de Representación -Serv. En el Exterior	16	8,7%	23	1,5%	28	0,0%
Aguinaldo - Serv. En el Exterior	10	5,5%	14	0,2%	17	1,8%
Fondo de recategorización salarial	0		22	-95,3%	130	-14,0%
Subsidio para la salud	141	2,4%	188	-5,8%	182	2,1%
Seguro de vida	1	36,5%	0		0	
Subsidio anual p/ adquisición de equipos y vestuarios del personal de las fuerzas pública	63	17,0%	82	0,0%	112	13,5%
Subsidio para la salud del personal de las fuerzas públicas	24	-48,1%	90	0,0%	102	0,3%
Bonificación familiar para los efectivos de las fuerzas públicas	52		62	0,0%	70	0,7%
Otros gastos del personal	62	40,8%	53	-6,0%	53	7,8%

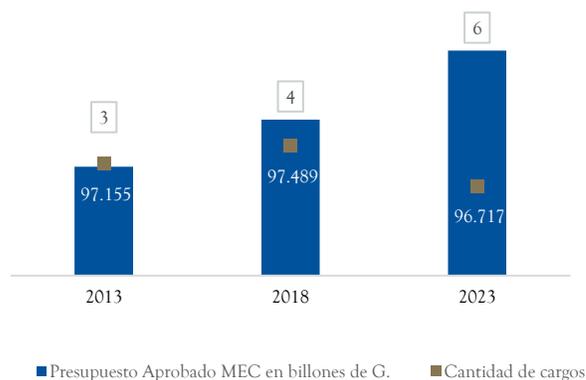
Fuente: SIAF en miles de millones de guaraníes

3.2.1 Gasto en Salarios de las principales Instituciones - Presupuesto Aprobado

Los gastos en sueldos del **Ministerio de Educación y Ciencias**, en promedio de los últimos tres periodo de gobierno representan 24% de los gastos rígid, la variación entre la etapa de Proyecto Ejecutivo y Presupuesto Aprobado para el año 2013 se observa un incremento de 2% (G. 64 miles de millones de guaraníes) con un aumento en la cantidad de cargos de 1%, equivalente a 510 cargos más. Para el año 2018, se incrementó 15% entre ambas etapas, sin embargo, la cantidad de cargos disminuyó en 0.1% equivalente a 95 cargos.

Para el 2023 no se observa importantes variaciones en términos monetarios, por su parte la cantidad de cargos aumentó en 16 cargos que representa 0.02% con respecto al Proyecto Ejecutivo.

Gráfico 15 MEC "Gastos en salarios y cantidad de cargos" - Presupuesto Aprobado

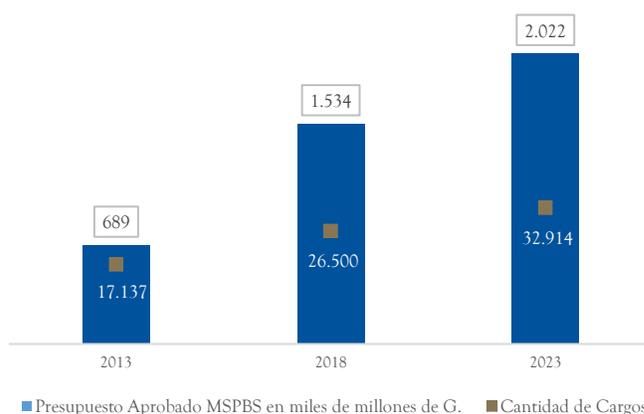


Fuente: SIAF- MEF

Otra institución principal en los gastos rígid es el **Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**, en términos porcentuales de participación en promedio de los años iniciales de los periodos de Gobierno ocupa 8% de los gastos rígid. La variación o modificación presupuestaria entre la Etapa de Proyecto Ejecutivo y Presupuesto Aprobado para el año 2013 fue de 1% sin embargo, en cuanto a los cargos se observa un aumento de 60 cargos más.

Para el año 2018, la modificación represento 10% más en términos monetarios, por su parte la cantidad de cargos fue de 8,8%, explicado por las contrataciones adicionales y temporales de personal de blanco efectuadas en marco de la epidemia del Dengue y posteriormente en el año 2020 con la pandemia del COVID-19, además del pago de bonificaciones al personal de salud.

Gráfico 16 MSPBS "Gastos en salarios y cantidad de cargos" - Presupuesto Aprobado



Fuente: SIAF- MEF

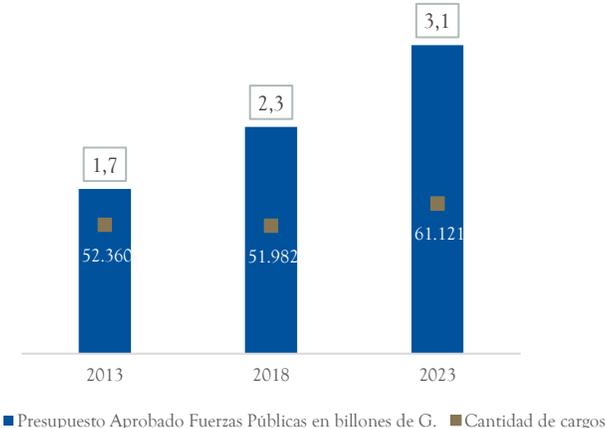
En lo que respecta al año 2023, el Presupuesto fue aprobado con 1% más de lo que se había previsto en el Proyecto Ejecutivo, pero se efectuó una disminución de 2.459 cantidades de cargos equivalentes a 7,5% menos, debido a la que las actividades presupuestarias «Inspecciones y habilitaciones a establecimientos sanitarios» y «Registro de nuevos y renovación de productos sanitarios» fueron fusionadas para elevarse a una institución autónoma y autárquica denominada Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria.

Otra área clave que forma parte de los gastos rígidos son las **Fuerzas Públicas** que aúnan entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional, los gastos salariales de éstos ocupan en promedio 14% de los gastos rígidos, la mayor modificación se observa a inicios del periodo de Gobierno del año 2013, donde el Ministerio del Interior tuvo una variación de

4% (G. 37 mil millones más) y el Ministerio de Defensa Nacional 4% (G. 24 mil millones más) de lo presentado en el Proyecto Ejecutivo.

Sin embargo, la cantidad de cargos se redujo 893 menos para el Ministerio del Interior y aumento 676 más para el Ministerio de Defensa Nacional, lo que aunado a las Fuerzas públicas se registra una reducción total de 217 cargos menos de lo que el Proyecto Ejecutivo había presentado, esto debido a una reducción de cargos vacantes.

Gráfico 17 Fuerzas Públicas “Gastos en salarios y cantidad de cargos” - Presupuesto Aprobado



Fuente: SIAF- MEF

Para el año 2018, los gastos salariales para las fuerzas públicas se modificaron G. 363 millones más en la etapa de Aprobación, de los cuales el 33% corresponde al Ministerio de Defensa Nacional y 77% al Ministerio del Interior, justificado por el aumento de Salario Mínimo Vigente del año 2017, como el aumento de 63 cargos más.

Finalmente para el inicio del Periodo 2023, no hubo considerables aumentos monetarios para los salarios de las fuerzas públicas, incluso se redujo en 1% la cantidad de cargos vacantes sin embargo al observar la tendencia de los otros periodos de Gobierno, hubo un aumento de 82% en gastos salariales entre el año 2013 al 2023 y 17% más en cantidades de cargos.

IV. Sostenibilidad del PGN como efecto de las modificaciones realizadas por el Congreso Nacional

En las últimas décadas, se han introducido diversas herramientas para la macro y micro presupuestación (Schick, 2002). En el ámbito de la micro presupuestación, se centra en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos entre distintas entidades, las estrategias entre estas y la entidad presupuestaria central, así como en las acciones de ejecución y ajuste posterior de los presupuestos (Diamond, 2013).

En cuanto a la macro presupuestación se ve influenciada, en parte, por las proyecciones de los indicadores clave que afectan a los ingresos y gastos, tales como el crecimiento económico, la inflación o los cambios demográficos. También contribuyen otros factores, como las metas fiscales (por ejemplo, mantener el déficit o la deuda en un nivel específico), la variación de impuestos, o el aumento del gasto en áreas prioritarias (Lee, 2020; Hemming, 2013).

La mayoría de las estimaciones son producto de decisiones previas, ya que, debido a compromisos a largo plazo, las asignaciones de un año se extraen y se integran como parte del presupuesto anual correspondiente, además, existen programas obligatorios y otros considerados satisfactorios que difícilmente se modifican (Wildavsky, p. 41).

Según Barreix, A., & Corrales, L. F, (2019), los gobiernos enfrentan desafíos para mantener la disciplina fiscal, y esto se debe a la presencia de "incentivos políticos distorsionados", es por ello que las reglas fiscales desempeñan un papel crucial en este contexto, ya que actúan de diversas maneras:

- Funcionan como una salvaguarda para evitar la acumulación excesiva de déficit fiscal.
- Imponen restricciones a las decisiones de política fiscal por parte de los gobiernos, al establecer límites cuantitativos sobre los agregados presupuestarios.
- Están diseñadas para ser permanentes y cumplirse de manera constante, independientemente de los cambios en el gobierno. Por lo tanto, estas reglas pueden

contribuir a la priorización de las políticas gubernamentales y al mantenimiento de la deuda pública en niveles saludables.

Dado ese contenido, Barreix, A., & Corrales, L. F, (2019) plantean cuatro tipos de reglas dependiendo de la variable fiscal sobre la cual se establecen límites:

- **Balance presupuestario:** se proponen metas numéricas para el balance fiscal, estructural o cíclicamente ajustado, tiene como ventaja la vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas, no obstante, presenta desventajas notables. En momentos de expansión, no incentiva la disciplina fiscal y puede tener efectos procíclicos. Además, existe un alto riesgo de incumplimiento durante episodios agudos de crisis, y la dependencia de variables fuera del control directo de los gobiernos plantea desafíos y la dificultad para cuantificar el balance estructural o cíclicamente ajustado lo convierte en un concepto difícil de comunicar y controlar.
- **Deuda pública:** Establece límites explícitos a la relación entre deuda y PIB. Aunque esto se vincula directamente con la sostenibilidad de las finanzas públicas, también presenta desventajas significativas, puede manifestar efectos procíclicos y carecer de credibilidad en episodios de fuerte crisis. Además, su utilidad práctica se ve limitada a corto plazo debido al rezago en que las medidas de política se reflejan en la deuda. La regla de deuda pública también puede incentivar prácticas contables creativas y depender de variables que escapan al control directo de los gobiernos.
- **Gasto público:** En relación con el gasto público, la aplicación de reglas que establecen límites en términos absolutos, tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB ofrece ventajas en términos de facilidad de implementación y guía operativa clara. Sin embargo, estas reglas también conllevan desventajas notables, si se definen como porcentaje del PIB, pueden volverse procíclicas y provocar cambios negativos en la composición del presupuesto. Además, existe el riesgo de fomentar prácticas contables creativas, y la efectividad de estas reglas depende de la cobertura y la dinámica de los ingresos.
- **Ingresos fiscales:** En el ámbito de los ingresos fiscales, las reglas establecen techos o pisos en términos absolutos o como porcentaje del PIB. Aunque proporcionan límites

claros, estas reglas presentan desventajas notables, no están directamente vinculadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni poseen un carácter anticíclico. En periodos expansivos, pueden inducir a un menor esfuerzo por parte de la administración tributaria, y su efectividad se ve limitada cuando la administración tributaria es débil.

En muchos países de América Latina y el Caribe (ALC), se han implementado normas de gasto con el fin de limitar el tamaño del gobierno desde el año 2013. En este contexto, es más frecuente encontrar límites establecidos para el gasto en comparación con las tasas de crecimiento, lo cual contrasta con la situación en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En cuanto a las normas fiscales relacionadas con los ingresos, son menos populares en ALC, al igual que en los países de la OCDE.

Específicamente, Costa Rica, México y Paraguay han implementado reglas respaldadas por leyes para establecer límites superiores en cuanto a los ingresos. Además, México y Paraguay también imponen restricciones en la asignación de ingresos que superen las expectativas iniciales.

Tabla 3 Tipos y fundamentos legales de las reglas fiscales de países de ALC

País	Balance presupuestario (déficit / superávit)				Deuda			Gasto		Ingreso	
	Balance presupuestario nominal	Balance presupuestario primario	Balance presupuestario estructural/cíclico	"Regla de oro"	Techo de la deuda en un nivel o como porcentaje del PIB	Objetivo de la deuda en nivel o como porcentaje del PIB	Objetivo de reducción de deuda	Nivel/techo de gasto	Tasa de crecimiento del gasto	Límites superiores a los ingresos	Restricciones en la asignación de ingresos más altos de lo esperado
Argentina	x	m	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bahamas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
Chile	x	x	X	x	x	x	x	m	x	x	x
Costa Rica	m	x	x	x	X	X	m	m	X	m	x
El Salvador	m	m	m	x	m	m	m	m	X	x	x
Guatemala	m	X	x	x	X	X	x	m	m	m	m
México	m	m	m	x	m	m	m	m	m	m	m
Panamá	m	x	x	x	m	m	m	m	x	x	x
Paraguay	m	m	m	m	m	x	x	X	x	m	m
Perú	m	x	x	x	X	x	x	x	m	x	x
República Dominicana	m	m	x	x	x	x	x	m	x	x	x
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ALC											
m Base legal	9	5	4	2	4	3	3	7	3	3	3
X Reglas internas/ políticas	0	1	1	0	3	2	0	1	2	0	0
m Compromiso político	0	1	0	0	1	1	2	1	1	2	1
x No aplica	4	6	8	11	5	7	8	4	7	8	9

Fuentes: OCDE/IDB (2013, 2018) Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, OCDE (2018)

Dada estas reglas fiscales el PGN de Paraguay, refleja la capacidad del gobierno para alcanzar el equilibrio fiscal, la viabilidad financiera y la gestión en el uso de los recursos públicos. Es por ello que la relación entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional desempeña un papel fundamental en la configuración y modificación del PGN.

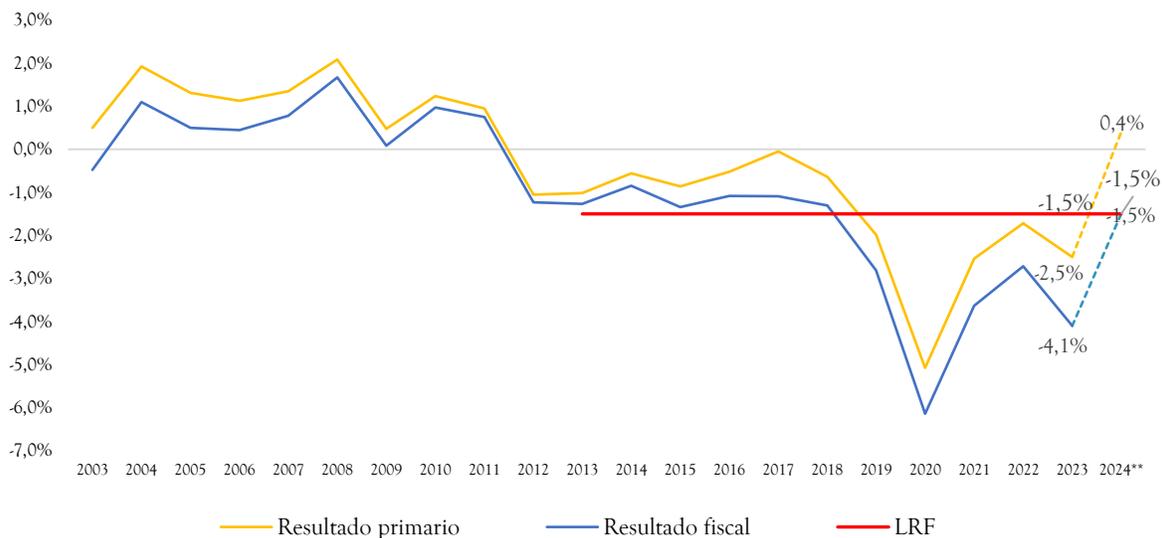
Las modificaciones realizadas por el Congreso Nacional en la etapa de estudio y aprobación del PGN, en últimos 10 años de gobierno, denota una influencia significativa, las enmiendas abordan diversos aspectos como, ajustes salariales, asignación de fondos para programas específicos del área social, ajustes en impuestos y gastos, e incluso la inclusión de proyectos de leyes que impactan directamente en los ingresos y egresos del Estado.

Estas modificaciones si bien son amplias, en los apartados anteriores se resaltan aquellas que tienen mayor preponderancia y que inciden directamente en la rigidez del presupuesto, cuyas demandas y prioridades son inmediatas y que requiere de estrategias para su sostenibilidad a largo plazo.

Esa sostenibilidad presupuestaria implica no solo la capacidad de financiar las necesidades actuales, sino también la responsabilidad de evitar déficits excesivos que puedan comprometer la estabilidad económica y generar deudas indefectibles.

En ese sentido, según el informe del Ministerio de Hacienda (MH) de 2023, se llevó a cabo una evaluación sobre el análisis de la evolución de la Deuda Pública y su incidencia en el Presupuesto, donde se muestra el comportamiento fiscal de las finanzas públicas en Paraguay a lo largo de un período de tiempo específico.

Figura 3 Balance Fiscal Primario de la Administración Central - 2003 al 2023



Fuente: Evaluación de Análisis de la evolución de la Deuda Pública y su incidencia en el Presupuesto (2023)

** Proyectado Saldo primario MEF – DGP

En el informe se sustenta que, durante el lapso de ocho años, de 2004 a 2011, Paraguay experimentó un escenario fiscal favorable con resultados positivos tanto en el déficit/resultado fiscal como en el resultado primario, señalando un superávit de ingresos sobre los gastos públicos.

No obstante, a partir de 2012, la situación dio un giro hacia un terreno negativo, evidenciando que los gastos superaban los ingresos, lo que llevó a la promulgación de la ley de responsabilidad fiscal en 2013, estableciendo un límite del 1,5% del PIB para el déficit fiscal en la aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN).

En 2019, la economía se vio afectada por una sequía, resultando en un déficit fiscal del -2,8%, y en 2020, la pandemia de COVID-19 provocó un aumento significativo del déficit fiscal al 6,1%, con el gobierno implementando medidas extraordinarias, incluido un aumento en el crédito público, para abordar la emergencia.

A partir de 2021, el aumento de tasas de interés y precios a nivel internacional ha impactado en los pagos de intereses de la deuda, generando un estrés financiero adicional para el fisco. Estos eventos externos han configurado la compleja dinámica de las finanzas públicas en Paraguay en este período.

Si bien la Ley es respetada en la Aprobación del Presupuesto, es importante considerar la dinámica de ejecución del Presupuesto. Al cierre del año 2023, el Presupuesto General de la Nación (PGN) tuvo un déficit ⁴acumulado de G. 13.042,4 mil millones (equivalente a USD 1.790,4 millones), representando el -4,1% del Producto Interno Bruto (PIB). Este déficit se generó en parte como consecuencia del compromiso gubernamental de saldar deudas de años anteriores. Además, se registró un resultado operativo deficitario de G. -4.768,3 mil millones (USD 654,6 millones), lo que equivale al -1,5% del PIB.

Los ingresos tributarios experimentaron un aumento nominal del 6,0%, resultando en una presión tributaria del 10,1% del PIB. Por otro lado, los gastos aumentaron a una tasa del 17,4%, manteniendo un nivel de inversión de Gs. 8.274,2 mil millones (USD 1.135,8 millones), que representa el 2,6% del PIB. Es importante mencionar que el déficit fiscal acumulado del año 2023 cerró de acuerdo con lo autorizado en la Ley N° 7218/2023, la cual establece "Medidas Extraordinarias de Gestión para las Finanzas Públicas", alineándose con una nueva trayectoria de convergencia fiscal.

Por su parte el servicio acumulado de la deuda⁵ de la Administración Central fue de USD 1.229,7 millones, 2,8% del PIB hasta noviembre de ese año. Y, el servicio de la deuda de los Bonos aumentó ligeramente debido a los intereses pagados por los Bonos Soberanos emitidos, además, se completó la amortización del bono 2023, lo que resultó en un mayor servicio de la deuda, compuesto por amortización e intereses, en comparación con años anteriores.

El pago de intereses ha experimentado un aumento a lo largo de 2023 debido al incremento en la tasa de interés internacional SOFR⁶. Por tanto, los intereses de la Administración Central

⁴ Según datos reportados por la Dirección de Políticas Macro Fiscal - MEF

⁵ Según "Boletines Estadísticos de la Deuda Pública (Año 2023)", Dirección de Política de Endeudamiento - MEF

⁶ Secured Overnight Financing Rate (SOFR), la tasa que reemplaza la LIBOR y se utiliza para las operaciones en dólares de los Estados Unidos (USD) a partir del año 2022.

ascendieron USD 663,20 millones, mientras que la Administración Descentralizada alcanzó los USD 75,67 millones.

Para definir la sostenibilidad de estas modificaciones en la rigidez del presupuesto, es importante analizar la ejecución de los gastos rígidos al cierre del Ejercicio Fiscal. En referencia a estos Ejercicios Fiscales posterior al Presupuesto Aprobado se incorporaron modificaciones adicionales, que se traduce en el Presupuesto Vigente, mismo que tuvo una ejecución promedio de 95% en los tres ejercicios fiscales (2013, 2018 y 2023).

Las categorías de estos gastos rígidos: Servicios Personales, Servicio de la Deuda, Jubilaciones, Adultos Mayores, Subsidio y Asistencia Social a Familias y Alimentación Escolar en el año 2013 casi todas ejecutaron lo previsto en el Presupuesto Aprobado a excepción de Alimentación Escolar que requirió 2% más para cumplir su cometido. Así mismo, en el año 2018, todas las categorías ejecutaron entre 92% a 99% de lo asignado inicialmente.

Este comportamiento se interrumpe en el año 2023, las categorías requirieron más recursos para cumplir sus metas, en el caso de Adultos Mayores la meta planificada inicialmente en el transcurso del Ejercicio se amplió de 300.000 a 327.643 personas a beneficiar, de los cuales efectivamente beneficio a 310.609 personas.

Para el caso de Tekoporã tenía previsto inicialmente beneficiar a 175.000 familias, durante el Ejercicio Fiscal se amplió a 180.000 familias, donde finalmente tuvo un avance de 180.111 familias beneficiadas al cierre del año. Otro aspecto que se dió en el Objeto de Gasto que atribuye a este beneficio y en el cual están inmersas otras instituciones como las Gobernaciones, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, el Instituto Paraguayo Indígena entre otras, es que inicialmente no habían previsto absorber recursos de la fuente genuina y en el transcurso del año fueron financiadas con la misma, esta situación, aumenta la rigidez del PGN.

Tabla 4 Modificación y Ejecución de los Gastos Rígidos en el Ejercicio Fiscal 2023

Categorías de Gastos Rígidos	Presupuesto Aprobado	Modificación	Presupuesto Vigente	Ejecución
Servicios Personales	23.068	146	23.213	22.633
Servicios de la Deuda	4.568	314	4.882	4.844

Jubilaciones	1.583	-49	1.534	1.476
Adultos Mayores	2.619	45	2.664	2.624
Subsidio y Asistencia Social a Familias	27	186	213	208
Alimentación Escolar	462	12	473	467
Total	32.326	653	32.979	32.253

Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones de guaraníes.

Dado el comportamiento creciente de los Gastos Rígidos, la dinámica de los ingresos tributarios no acompaña esta ejecución, al cierre del 2023 los ingresos devengados⁷ fueron de G. 31.750 mil millones, lo cual refleja una insuficiencia para cubrir los gastos esenciales, acudiendo a los otros mecanismos de financiamiento más fluctuantes durante el ejercicio fiscal.

La sostenibilidad de las modificaciones realizadas por el Congreso Nacional incidió directamente en el desfinanciamiento del PNG, con significativas variaciones entre una etapa y otra, especialmente desde los años 2013 al 2018 que parten de 143% en el año 2013 y 28% de variación en el año 2018.

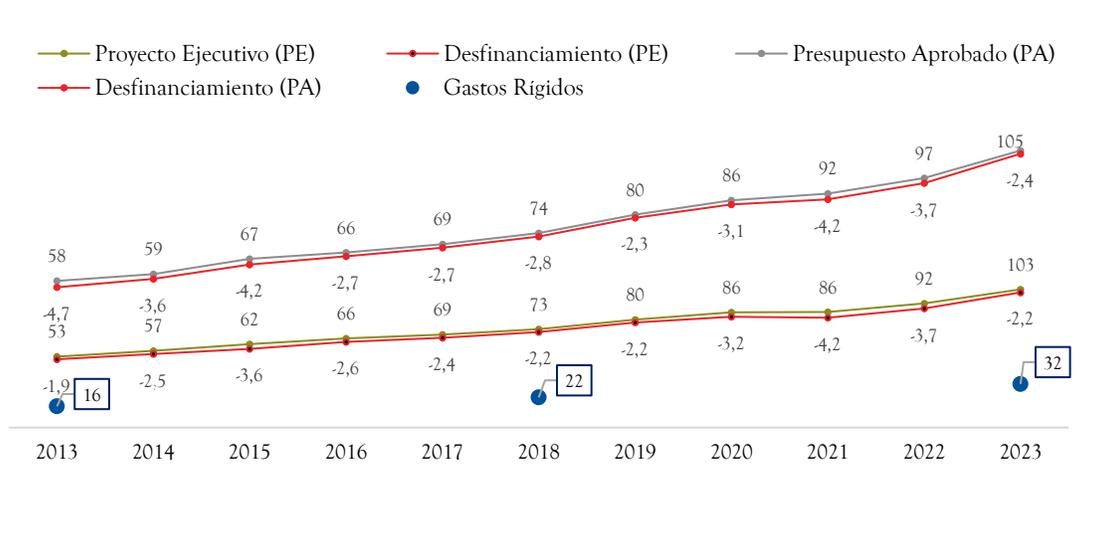
No obstante, el PGN aprobado presenta un incremento de 81% en el año 2023 con relación al año 2013, entretanto el desfinanciamiento no fue constante, en algunos Ejercicios Fiscales se requirieron más que en otros, por ejemplo en el año 2018 se tuvo necesidad de ampliar el desfinanciamiento en 4% más que el Presupuesto Aprobado en el año 2017 (de G. 2, 7 billones paso a G 2,8 billones) acompañado de 6% de crecimiento en el PGN, y, en el año 2023 el desfinanciamiento se redujo en 35% con respecto al año 2022 (de G. 3,7 billones a G. 2,4 billones) con 11% de incremento en el PGN aprobado.

Ante este comportamiento, los Gastos Rígidos mantienen una proporción promedio de 29% con respecto al PNG total en sus etapas de Ejecutivo y Aprobado, es decir se observa que la variación entre el año 2023 con respecto al 2013 es de 105%, sin embargo el PGN 2023 ha incrementado en 81% con respecto al 2013, por lo que se deduce que Paraguay mantiene las finanzas estables atendiendo los aspectos prioritarios en proporción a la previsión de gastos

⁷ Según el Manual de Contabilidad Pública, en esta etapa se registran todas las operaciones que dan origen a un derecho a percibir un recurso conforme a las disponibilidades legales, administrativas o contractuales que la regula.

en cada Ejercicio Fiscal, cuyo comportamiento depende de determinada coyuntura económica y financiera a nivel nacional e internacional.

Gráfico 18 Comportamiento del PGN en etapa del Ejecutivo y Aprobado (Rigidez y Desfinanciamiento) desde año 2013 al 2023



Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en billones de guaraníes.

Considerando las modificaciones que se realizan al PGN, se requiere asumir la magnitud de los gastos rígidoss en la asignación, consolidación, aprobación, ejecución y financiamiento proyectado en el largo plazo, para lo cual se toma como herramienta a la planificación plurianual del PGN (2024 al 2026), esto permite observar la dinámica presupuestaria en el mediano plazo, y se rige por el artículo 34° de la Ley PGN N° 7228/2024:

Artículo 34.- Apruébase la Programación Fiscal Plurianual 2024 - 2026, que se adjunta y forma parte de la presente ley y autorizase al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar la actualización de la misma, conforme a las disposiciones de la Ley N° 5098/2013 “DE RESPONSABILIDAD FISCAL” y normas complementarias.

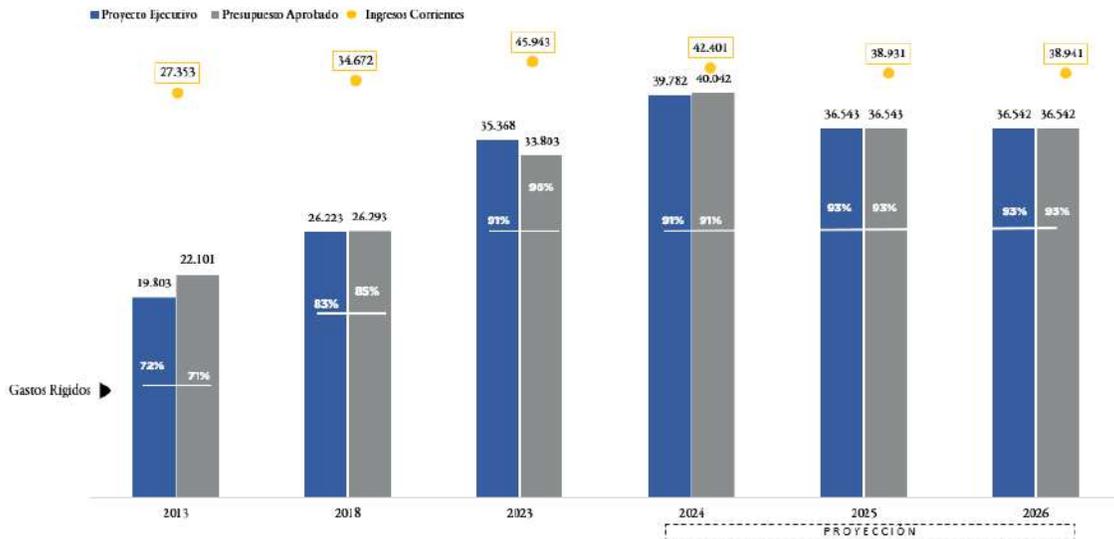
En perspectiva para los siguientes 3 años, la planificación de ingresos y gastos plurianual (2024-2026), iniciando con el año 2024 se prevé Ingresos Corrientes (Ingresos Tributarios y No Tributarios) de G. 42.401 miles de millones, de los cuales los Gastos Genuinos absorben 94% (G. 40.042 miles de millones) y esto a su vez prevé gastos rígidoss en una magnitud de

91% del total asignado, esto sugiere que, la propuesta inicial de gobierno se sostiene a largo plazo, con gastos que son inflexibles como el pago de salarios, deudas y pensiones.

Es importante recalcar que los gastos rígidose se planifican con un aumento de 12% en relación al año 2023, sin embargo, los ingresos corrientes se reducen en 8% con respecto al año anterior, con esto se deduce que la capacidad financiera tiende a disminuir y los compromisos presupuestarios aumentan.

En lo que respecta a los años 2025 y 2026 y tomando como base el año 2023, los gastos rígidose se sostienen de manera significativa, sin evidencias de modificaciones que se proyecten acontecer entre la etapa de Proyecto Ejecutivo y Presupuesto Aprobado, no obstante, los ingresos corrientes disminuyen considerablemente, lo que incita una evaluación de la suficiencia de los mismos para cubrir éstos gastos, o considerar medidas para aumentar la eficiencia en la gestión de los Gastos Rígidose y explorar posibles fuentes de ingresos adicionales o reducción de costos en otras áreas.

Gráfico 19 Sostenibilidad de los Gastos Rígidose del PGN en el mediano Plazo (2024-2026)



Fuente: SIAF Ministerio de Economía y Finanzas en miles de millones de guaraníes

Dichas medidas implicaran acciones que trascienden diversos aspectos como explorar oportunidades para diversificar las fuentes de ingresos, reduciendo la dependencia exclusiva de los ingresos tributarios, en el caso Paraguay se podría apostar a mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos con la implementación de tecnologías avanzadas para la reducción de la evasión fiscal y la gestión tributaria. Así también, buscando alternativas de ingresos adicionales podría potenciarse la inversión y la participación en asociaciones público-privadas.

Por otra parte, se requiere una revisión exhaustiva de los beneficios y subsidios asociados a los Gastos Rígidos, para ajustar o desestimar aquellos que no estén cumpliendo eficazmente sus objetivos, evaluar la efectividad de programas y compromisos sociales como Jubilaciones, Adultos Mayores, Tekoporã y Alimentación Escolar, a fin de asegurar que estos programas estén cumpliendo con sus objetivos y considerar ajustes en los casos en que sea necesario para optimizar el uso de recursos.

Se requiere incorporar una estrategia a largo plazo para la gestión de los Gastos Rígidos, considerando las proyecciones demográficas y económicas más efectivas, como en el envejecimiento de la población actual y futura, que podrían impactar directamente en gastos como jubilaciones y programas para adultos mayores.

Así también, promover la transparencia en la asignación de recursos y la toma de decisiones presupuestarias e involucrar a la ciudadanía en el proceso para garantizar una mayor responsabilidad y legitimidad en las decisiones financieras.

Finalmente, se hace notable ahondar en el fortalecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación para realizar ajustes según sea necesario y dar respuesta proactiva a cualquier cambio en las condiciones económicas o fiscales.

V. Conclusiones y Recomendaciones

A pesar de los desafíos financieros, Paraguay mantiene sus finanzas estables al asignar proporciones adecuadas a aspectos prioritarios, considerando la previsión de gastos de un determinado Ejercicio Fiscal. Los Gastos Rígidos mantienen una proporción promedio del 29% en relación con el PGN total en sus etapas de Ejecutivo y Aprobado.

Objetivos	Conclusiones	Recomendaciones
Describir las partidas presupuestarias financiadas con recursos genuinos del Proyecto Ejecutivo del PGN	<p>Se evidencia tendencia al alza en los Gastos Rígidos a lo largo de los años, especialmente en áreas como salarios, deuda y programas sociales. Este comportamiento ha llevado a un aumento significativo de la rigidez presupuestaria, donde una proporción considerable de los gastos está destinada a compromisos fijos, limitando la flexibilidad del gobierno para adaptarse a cambios económicos o emergencias.</p>	<p>Implementar medidas para diversificar las fuentes de ingresos y reducir la dependencia exclusiva de los ingresos tributarios.</p> <p>Realizar una revisión exhaustiva de beneficios y subsidios asociados a los Gastos Rígidos, ajustando o eliminando aquellos que no cumplen eficazmente sus objetivos.</p> <p>Desarrollar estrategias a largo plazo que consideren proyecciones demográficas y económicas para gestionar eficientemente los Gastos Rígidos.</p>
Identificar el alcance de las	<p>Se destaca la influencia significativa del Congreso Nacional</p>	<p>Promover la transparencia en la asignación de recursos y la</p>

<p>modificaciones presupuestarias realizadas al PGN durante la etapa de estudio y aprobación por parte del Congreso Nacional:</p>	<p>en la configuración y toma de decisiones presupuestarias, éstas podrían ser abordadas con consultas públicas, audiencias legislativas abiertas o la creación de comités de seguimiento del presupuesto, a fin de garantizar mayor responsabilidad y legitimidad del proceso.</p> <p>Estas modificaciones, si bien responden a demandas y prioridades inmediatas, han contribuido a la rigidez presupuestaria y al desfinanciamiento del PGN.</p>	<p>Establecer mecanismos de revisión y análisis de las modificaciones propuestas ejecutadas por el Congreso, esto podría formalizar a través de comisiones parlamentarias o una unidad especializada en presupuesto que elaboren estudios de impacto fiscal de las propuestas legislativas en relación con los objetivos macroeconómicos y fiscales establecidos para asegurar su coherencia con los objetivos de sostenibilidad fiscal</p>
--	---	---

<p>Determinar la sostenibilidad del PGN como efecto de las modificaciones</p>	<p>Se demuestra desafíos en la sostenibilidad del PGN, con un aumento del déficit fiscal y cambios significativos en la</p>	<p>Fortalecer la eficiencia en la recaudación de impuestos mediante adecuaciones tecnológicas y explorar</p>
--	---	--

realizadas por parte del Congreso Nacional	dinámica de ingresos y gastos. La acumulación de deuda y la presión financiera, agravadas por eventos externos como la pandemia, han creado tensiones en las finanzas públicas.	oportunidades de ingresos adicionales, como asociaciones público-privadas. Realizar ajustes asociados a los Gastos Rígidos (beneficiarios, para optimizar el uso de recursos. Desarrollar estrategias a largo plazo considerando proyecciones demográficas y económicas para abordar la sostenibilidad del PGN.
---	---	---

VI. Bibliografía

Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio Fiscal 2023.

Cornejo, M. A. (2021a). *“Herramientas para el análisis de la Ley de Presupuestos del Sector Público”*. Revista Chilena de la Administración del Estado N°5, Contraloría General de la República.

Pessino, C., Izquierdo, A., & Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.

Puchet, J., & Torres, F. (2000). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*.

Diamond, J. (2013). *“Policy Formulation and the Budget Process”*. En Allen, R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*, Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2013, N° 4848.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2014, N° 5142.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2015, N° 5386.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2016, N° 5554.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2017, N° 5554.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2018, N° 6026.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2019, N° 6258.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2020, N° 6469.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2021, N° 6672.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2022, N° 6873.

Ley de Presupuesto General de Presupuesto de la Nación, 2023, N° 7050.

Lee Jr., R.; Johnson, R. y Joyce, P. (2021). *Public Budgeting Systems*. Burlington, EE.UU.: Jones and Bartlett. Lienert, I. (2013). *“Role of The Legislature in Budget Process”*. En Allen,

R., Hemming, R. y Potter, B., *The International Handbook of Public Financial Management*. Londres, R.U.: Palgrave Macmillan.

Ministerio de Hacienda (MH), 2023. *Evaluación de Análisis de la evolución de la Deuda Pública y su incidencia en el Presupuesto*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2014). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2013*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2015). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2014*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2015*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2016*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2018). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2017*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2019). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2018*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2019*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2021). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2020*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2021*. Gobierno de Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2023). *Informe Anual de Finanzas Públicas 2022*. Gobierno de Paraguay.

Schick, A. (2002). ¿La presupuestación tiene algún futuro?. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública 21.

Wildavsky, A. y Caiden, N. (1974). *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Londres, R.U.: Routledge.

