

# ENTENDIENDO EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Julio Ramírez



# ENTENDIENDO EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Julio Ramírez



**Julio Ramírez**

Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Master en Economía por la Universidad Gral. Sarmiento (Argentina). Miembro investigador del CADEP.

Los conceptos y opiniones expresados en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vistas del CADEP ni de las instituciones que apoyan sus programas.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP  
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros  
Asunción, marzo 2019

ISBN: 978-99967-937-3-8

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. La definición del Presupuesto General de la Nación (PGN).....</b>	<b>6</b>
<b>2. Como se elabora el Presupuesto.....</b>	<b>6</b>
El presupuesto paso a paso .....	6
a) Lineamientos .....	7
b) Programación y Formulación: el anteproyecto de presupuesto institucional .....	8
c) Presentación del Anteproyecto al Ministerio de Hacienda .....	9
d) Elaboración del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.....	9
e) Fase de Estudio y Aprobación.....	10
f) Fase de la Ejecución.....	11
g) Fase del Control y Evaluación .....	12
a) Indicadores de Desempeño .....	13
b) La Evaluación de los Programas Públicos .....	13
c) El Balance Anual de la Gestión Pública .....	13
<b>3. Clasificaciones de ingresos y gastos. ....</b>	<b>14</b>
Clasificación Presupuestaria de los Ingresos .....	15
Clasificación Presupuestaria de los Gastos.....	18
<b>4. La participación ciudadana .....</b>	<b>20</b>
Conclusiones y Recomendaciones .....	23
Bibliografía .....	24
Marco Legal .....	24



## Introducción

El Observatorio Fiscal y Presupuestario, llevado adelante por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya por más de 10 años, pretende ser un espacio de información y discusión al cual se recurra, a fin de realizar el seguimiento de los ingresos y gastos fiscales, buscando una mayor transparencia, eficiencia y equidad fiscal.

En ese marco se presenta este manual **Entendiendo el Presupuesto Público** que busca dar a conocer los principales aspectos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y su importancia para la sociedad. En este contexto, se considera que tener un conocimiento más acabado de los objetivos y prioridades del Gobierno es de relevancia, dado que ello repercute de manera directa en las oportunidades que tiene la propia ciudadanía para mejorar su calidad de vida.

En esa misma línea, el documento incentiva la participación ciudadana, por medio de un mayor acceso a la información pública y mecanismos como el presupuesto participativo, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Se considera que si bien estos instrumentos están presentes, aún no se han desarrollado suficientemente para que la ciudadanía tenga una real participación en las decisiones de asignación de los recursos públicos, según las necesidades latentes de la sociedad.

De esta manera, el documento inicialmente ofrece una conceptualización del PGN como un primer paso para entender este instrumento. El mismo se desarrolla en el capítulo uno.

Seguidamente, en el capítulo dos, se describe el proceso de formación del PGN, desde la etapa de su formulación, hasta la etapa de evaluación y seguimiento. Se presenta el proceso con el apoyo de esquemas y cuadros sinópticos, pretendiendo una cabal y sencilla comprensión por parte de la ciudadanía.

En el capítulo tres se abordan tres temas fundamentales en cuanto a la participación ciudadana: i) La transparencia y el acceso a la información; ii) El presupuesto participativo y; iii) La rendición de cuentas.

Con la presentación de todos los temas de este material se espera haber colaborado a una mayor comprensión del proceso presupuestario y de la estructura del PGN en cuanto a los ingresos y gastos. Asimismo, se busca contribuir a una participación más activa de la ciudadanía en las decisiones referentes a la asignación de los recursos.

# 1

## LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN)

En términos sencillos se podría definir el PGN como un documento en el cual se expresa como se usará el dinero que percibe el Estado de los contribuyentes, en sus diferentes programas tales como los de inversión, salud, educación, viviendas, infraestructura, entre varios otros. Esta planificación es necesaria dado que los recursos son limitados, siempre superados por las necesidades. Es decir, se debe saber en qué gastar y como gastar.

Temas centrales como el bienestar de la población, la salud, la educación, la competitividad país y la distribución de la renta son influenciados de una manera importante por la estructura presupuestaria.

Según la **Ley 1535 de Administración Financiera del Estado**, el Presupuesto General de la Nación (PGN) es “Un instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales....”

# 2

## CÓMO SE ELABORA EL PRESUPUESTO

### El presupuesto paso a paso

El PGN tiene un ciclo anual para su formulación y aprobación. El mismo se inicia con los lineamientos, pasando por los presupuestos institucionales de cada ente de la administración de gobierno, para luego convertirse en un anteproyecto de ley del PGN, cuando el Ministerio de Hacienda (MH) sistematiza todos los presupuestos recibidos. Luego el Poder Ejecutivo, a través del MH, envía el proyecto de ley del PGN al Congreso para su estudio y aprobación. Luego de la aprobación, el proyecto se convierte en Ley del PGN, se ejecuta el mismo y también se utilizan mecanismos para el control y evaluación de la ejecución (Figura 3).



Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

## A. Lineamientos

El PGN nace en el momento que se inicia el estudio de las condiciones que acompañaran y determinaran los límites presupuestarios. En ese sentido el Ministerio de Hacienda es el encargado de realizar el estudio correspondiente donde se toma en cuenta estas variables:

- El crecimiento económico del país
- El nivel de inflación
- El tipo de cambio
- Los ingresos que tendrá el sector público.
- Las prioridades de asignación de los recursos conforme al Plan Nacional de Desarrollo (2030)
- El tope de gastos para cada uno/una de los Organismos y Entidades del Estado (OEE)

A esta etapa del presupuesto se lo denomina **Lineamientos** y el mismo es entregado a todas las instituciones del gobierno como base para preparar y elaborar los presupuestos institucionales. Los lineamientos elaborados por el Ministerio de Hacienda, se entregan en el mes de abril.

### **Delineamientos Macroeconómicos del Presupuesto 2019**

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

Fuente: Documento de delineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda.

## **B. Programación y Formulación: el anteproyecto de presupuesto institucional**

El siguiente paso para la elaboración del presupuesto es el anteproyecto institucional. En el mismo cada institución gubernamental (ministerios, direcciones generales, universidades, otros entes etc.) elabora sus planes de acuerdo a su política institucional y objetivos. Los planes institucionales, a la vez, quedan plasmados en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Plan Anual de Inversiones (PAI).

El Plan Operativo Anual (POA), es un documento formal en el que se enumeran, por parte de los responsables de una entidad, los objetivos a conseguir durante un ejercicio fiscal. Los planes operativos anuales tienen como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales; convierten los propósitos gubernamentales en objetivos, metas y actividades evaluables a corto plazo.

El Plan Anual de Inversiones (PAI) es un documento que contiene los proyectos de inversión física con el detalle de metas, costos y gastos. Además se consideran para las distintas inversiones, los gastos de operación una vez concluida la obra, así como también información cuantitativa y cualitativa de los programas que conforman el mencionado plan. Es importante destacar que el PAI, puede ser plurianual, para lo cual el mismo proporcionará la información sobre el costo total del proyecto y las inversiones proyectadas para cada año.

En ambos planes, se dejan saber por escrito las estrategias que se han elaborado desde cada Ministerio, Gobernación, Secretaría u otra entidad gubernamental. Cabe mencionar que estos planes, entre otras funciones, permiten el seguimiento de las acciones para evaluar su eficacia. Así, en caso que los objetivos estén lejos de ser alcanzados, las instituciones tienen la posibilidad de proponer nuevas medidas.

A partir del POA y PAI, y de acuerdo a los lineamientos que brinda el Ministerio de Hacienda (MH), se realiza la programación y formulación del anteproyecto del PGN. Un indicador fundamental, en esta etapa, es el tope de gastos establecido por el MH, mediante el cual se programan los ingresos a nivel institucional conjunta-

mente con los gastos a nivel de programas e insumos. Este proceso termina en agrupaciones por nivel de objetos de gastos o subgrupo de gastos.

Uno de los aspectos esenciales a considerar en el presupuesto institucional, es que por principio de equilibrio presupuestario, los gastos deben estar totalmente financiados, sea con ingresos provenientes de las transferencias del Tesoro Público (Fuente 10) o con ingresos generados por la propia institución (Fuente 30). La institución también puede recurrir a recursos del crédito público (Fuente 20). Los ingresos del Tesoro Público provienen principalmente del pago de impuestos y, los del crédito público de préstamos y donaciones que recibe el país.

### **C. Presentación del Anteproyecto al Ministerio de Hacienda**

Los anteproyectos de presupuestos así formulados por las Instituciones son presentados al Ministerio de Hacienda dentro del primer semestre de cada año para la elaboración del Proyecto de Presupuesto. Si no fueran presentados en el plazo establecido, su programación quedará a cargo del Ministerio de Hacienda. La fecha tope para presentar los anteproyectos es el 30 de Junio de cada año.

En esta fase del presupuesto, el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, analiza cada uno de los anteproyectos institucionales desde el punto de vista formal y de fondo, pudiendo modificarlo a efectos de ajustarlos a los criterios, principios y normas establecidos en las disposiciones especiales y generales que la regulan.

### **D. Elaboración del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación**

El Ministerio de Hacienda sistematiza la información de todas las entidades del Estado y siguiendo los principios y normas establecidas, prepara el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que una vez aprobado por el Presidente de la República (Poder Ejecutivo), es presentado al Congreso Nacional a más tardar el primero de septiembre de cada año, acompañado de:

- 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;
- 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; y
- los presupuestos de gastos detallados por organismos y entidades con el resumen del personal y anexos.

## E. Fase de Estudio y Aprobación

Esta etapa del Presupuesto que es responsabilidad del Congreso Nacional tiene como objetivo estudiar y aprobar el Proyecto de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. El estudio parlamentario se extiende desde la presentación el 1º de Septiembre hasta 20 de diciembre de cada año fiscal. Las tres instancias del estudio parlamentario son:

### Paso 1

Corresponde a la Comisión Bicameral de Presupuesto, que está integrada por Diputados y Senadores electos en sesiones de ambas cámaras y tienen a su cargo el estudio del proyecto de presupuesto. La misma puede sugerir aumentos o disminuciones de los gastos estimados. Una vez analizado el Proyecto del Ejecutivo, la Comisión Bicameral aprueba lo que se denomina Proyecto de Presupuesto General de la Nación versión Bicameral de Presupuesto, que puede ser igual o tener variación respecto al Proyecto del Poder Ejecutivo. La Bicameral envía su versión a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de Octubre de cada año.

### Paso 2

La Cámara de Diputados que se constituye en la segunda instancia del estudio del presupuesto del Congreso Nacional y, a través de su Comisión de Hacienda y Presupuestos, estudia y analiza el Proyecto de Presupuesto remitido por la Comisión Bicameral.

De dicho estudio y análisis resulta una nueva versión del Proyecto de Presupuesto y la Comisión de Hacienda y Presupuesto presenta en sesión ordinaria o extraordinaria de la Cámara de Diputados, para su consideración y aprobación resultando de ella el documento que se denomina Proyecto de Presupuesto General de la Nación versión Diputados I, que es remitido a la Cámara de Senadores.

### Paso 3

La Cámara de Senadores, debe estudiar y aprobar un documento denominado Proyecto de Presupuesto General de la Nación versión Senadores I. Si esta versión resulta ser igual a la versión de Diputados I, el Presupuesto General de la Nación es sancionado por el Congreso Nacional. En caso contrario, es remitido nuevamente a la Cámara de Diputados, segunda vuelta, donde se tiene dos opciones: i) ratificarse en su primera versión ó ii) aprobar la versión de Senadores. De darse el segundo caso, queda sancionado el Presupuesto. De ratificarse en su primera versión, el proyecto vuelve a la Cámara de Senadores, que al igual que la Cámara de Diputados, tiene dos opciones: a) aprobar la versión de Diputados II o ratificarse en su versión Senadores I. En ambos casos queda sancionado el Presupuesto General de la Nación, que luego es remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación o veto total o parcial. Todo el proceso en el parlamento debe culminar el 20 de Diciembre y la promulgación del Ejecutivo, o su veto total o parcial debe darse antes del 31 de Diciembre.

Si el Ejecutivo veta totalmente el presupuesto, el mismo regresa al Congreso, donde se puede rechazar el veto si se logra los votos necesarios, caso contrario, se ejecuta el proyecto del año anterior.

## F. Fases de la Ejecución

Para iniciar el proceso de ejecución del presupuesto deben ser elaborados algunos instrumentos, por las instituciones. Los mismos se especifican tanto en la Ley de Presupuesto como en su decreto reglamentario y son los siguientes:

### 1. Programación Financiera.

La programación financiera constituye el límite máximo para la formulación del Plan Financiero y es el instrumento de ejecución presupuestaria de los ingresos mediante el cual las Entidades y Organismos del Estado planifican en forma mensual y por el periodo de un año, sus estimaciones de ingresos por cada origen o tipo de ingreso.

### 2. Plan Financiero Institucional (PF).

El Plan Financiero Institucional constituye la programación mensual del presupuesto de gastos que incorpora los requerimientos mensuales de fondos para el cumplimiento de las actividades de los programas, en función a los objetivos generales e institucionales de las cuales derivan las necesidades de bienes y servicios. Los valores totales del PF pueden ser igual o menor al presupuesto total aprobado, nunca mayor al mismo y se elaboran por cada tipo de rubro de gastos y fuente de financiamiento.

### 3. Plan de Caja.

Es el instrumento de programación de fondos de corto plazo de la Tesorería General e Institucional y se conforma de acuerdo a las prioridades previstas en los Planes Financieros y sujeto a la disponibilidad de recursos de la Tesorería General e Institucional. Dicha asignación constituirá el límite mensual de las instituciones para contraer obligaciones y solicitar recursos.

Cabe destacar, que un aspecto característico del proceso presupuestario en Paraguay, es que el Congreso tiene la potestad de modificar los parámetros y montos presupuestarios, incluso de la estimación de ingresos. Esto afecta directamente la programación presupuestaria.

Es por ello que se promulgo la Ley de Responsabilidad Fiscal, que busca poner límites al déficit fiscal y los gastos corrientes. La misma presenta las reglas fiscales por las cuales las leyes anuales del Presupuesto se deberán guiar, siendo principalmente las siguientes:

- a. El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor al 1,5% del PIB estimado para dicho ejercicio fiscal.

- b. El incremento anual del gasto corriente primario del Sector Público no podrá exceder la tasa de inflación interanual más el 4%. El gasto corriente primario se define como gasto corriente total excluido el pago de intereses por deuda pública u otros conceptos.
- c. No se podrá incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil vigente. El aumento será como máximo en la máxima proporción y se incorporará al Presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

El segundo instrumento que permite un mejor manejo de los gastos del PGN es el Plan Financiero del Poder Ejecutivo, considerando que existe una mala práctica del Congreso que generalmente resulta en un sobredimensionamiento de los ingresos del Estado sin criterio técnico. El Plan Financiero se hace en base a la Ley 1535/99 (de Administración Financiera del Estado), que en su artículo 21 establece que:

“.. el Ministerio de Hacienda, previa coordinación con los organismos y entidades del Estado, propondrá al Poder Ejecutivo el plan financiero mensual de ingresos y gastos para la ejecución de sus presupuestos. El Ministerio de Hacienda ejecutará el Presupuesto General de la Nación de conformidad a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo sobre la propuesta del plan financiero”.

Esto significa que el Ministerio de Hacienda establece los topes a los gastos institucionales mediante el Plan Financiero, que refleja las capacidades reales de financiamiento del PGN.

## **G. Fase del Control y Evaluación**

Una vez realizada la ejecución presupuestaria en un periodo fiscal correspondiente, se inicia la etapa de control y seguimiento presupuestario. El mismo se desarrolla durante todo el año.

El sistema de control de la Administración Financiera del Estado es externo e interno. El control externo está a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) y el interno a cargo de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y de las Auditorías Internas Institucionales.

El control externo es realizado con posterioridad a la ejecución de las operaciones de las entidades y organismos del Estado y a cargo de la CGR. Esta etapa se realiza en el periodo fiscal posterior al presupuesto ejecutado.

En cambio el control interno comprende, el control administrativo al momento de la ejecución y el control de la auditoría interna, que es posterior a la ejecución del gasto.

La evaluación del presupuesto en términos de impacto y resultados queda a cargo del Ministerio de Hacienda. Para este fin el Ministerio de Hacienda implementa un instrumento que se denomina Presupuesto por Resultados (PPR).

La definición dada al PPR, por Hacienda, es la siguiente: “El Presupuesto por Resultados es una estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones a

través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias”.

La evaluación via PPR incluye tres Instrumentos centrales: Indicadores de Desempeño, Evaluación de Programas Públicos y Balance Anual de Gestión.

### **a) Indicadores de Desempeño**

La definición<sup>1</sup> central de este instrumento, dada por el Ministerio de Hacienda, es: “Herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las entidades públicas. Los indicadores permiten efectuar mediciones en tres dimensiones: resultado, producto y proceso, y para cada uno de estos ámbitos es posible medir cuatro dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad”.

### **b) La Evaluación de los Programas Públicos**

La Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda es la encargada de elaborar tres evaluaciones:

- i. Financiera: consiste en medir la ejecución en términos de cuanto se gastó con relación a lo que se pensaba gastar en el presupuesto.
- ii. Evaluación de Programas Públicos: donde los distintos programas llevados adelante por las instituciones se miden en términos de gestión y del diseño. Esto significa medir hasta donde un programa sigue las directrices de lo que estaba programado y cuanto se desvía de dichas directrices. De esta manera se pueden realizar ajustes o cambios en el programa para lograr una mayor eficiencia.
- iii. Evaluación del Gasto Social: se mide el monto destinado a las acciones sociales con relación al presupuesto en su totalidad. Permite saber cuánto es la inversión social en temas sensibles para la población: a) salud b) educación c) seguridad y protección social, entre otros.

Estas evaluaciones están disponibles en la página web de dicha dirección, pudiendo acceder a ellas por medio del link: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto>.

### **c) El Balance Anual de la Gestión Pública**

El Balance Anual de Gestión Pública (BAGP), es un instrumento técnico del Presupuesto por Resultados, que tiene como propósito informar al Congreso Nacional y a la ciudadanía, en forma de rendición de cuentas, acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado (OEE).

El BAGP sirve para informar a la ciudadanía sobre las acciones realizadas por las entidades públicas y su desempeño en el período de un año.

<sup>1</sup> <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub017.pdf>.

Figura 2

Etapas del Proceso presupuestario		
Etapa	Fechas Topes	Entidades responsables
Lineamientos	Abril	Ministerio de Hacienda
Formulación Anteproyecto	Hasta el 30 de Junio	Organismos y Entidades del Estado (OEE)
Programación Proyecto	Hasta el 1º de Septiembre	Ministerio de Hacienda
Estudio del Proyecto	Hasta el 30 de Octubre	Congreso: Bicameral de Presupuesto
Aprobación del Proyecto	Hasta el 20 de Diciembre	Congreso: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados
Promulgación	Hasta el 31 de Diciembre	Presidente de la República
Ejecución del PGN	Durante el Año Fiscal	Organismos y Entidades del Estado (OEE)
Control y Evaluación	Durante el Año Fiscal	Contraloría; Ministerio de Hacienda

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

### 3

## CLASIFICACIONES DE INGRESOS Y GASTOS

Para realizar un seguimiento del PGN es necesario conocer las distintas clasificaciones del mismo. La utilidad de clasificar el presupuesto reside en que permite ordenar sistemáticamente a todas las instituciones, organismos y entidades públicas, para el registro de sus ingresos y gastos. Esto facilita el análisis de las transacciones financieras, la utilización de recursos (físicos, humanos, financieros), así como también la preparación de las cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas.

Es de destacar, además, que la clasificación provee instrumentos y mecanismos de información financiera, que son de gran utilidad en el momento de analizar la política fiscal y los procesos presupuestarios del Estado. Por último, permite suministrar datos ordenados para el análisis de los efectos económicos, fiscales y sociales, derivados de las actividades y servicios del sector público. Asimismo, permite realizar un seguimiento del PGN por parte de los interesados y, además, para la evaluación y rendición de cuentas. Seguidamente se presentan las principales clasificaciones tanto de ingresos y gastos y sus respectivas definiciones.



## Clasificación Presupuestaria de los Ingresos.

En cuanto a los ingresos, los mismos se clasifican en los ingresos por fuente de financiamiento y por clasificación económica. En relación a las fuentes de financiamiento, ya se había visto que las mismas provenían de tres tipos de recursos: Tesoro, Crédito Público y Recursos Institucionales.

En términos de la clasificación económica, los ingresos principales son los ingresos fiscales definidos en tres categorías principales:

**Ingresos Tributarios:** son los ingresos que el Estado obtiene de personas naturales y jurídicas (empresas, organizaciones); quienes de acuerdo a la ley están obligados a pagar impuestos.

**Ingresos de la Seguridad Social:** Pueden ser ingresos de carácter obligatorio o voluntario, establecidos en la legislación, a favor de instituciones que proporcionan prestaciones de bienestar y seguridad social a particulares, trabajadores y servidores tanto del sector público como el privado. Como ocurre con los aportes al Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja Fiscal, la Caja de las Empresas Públicas entre otros. La caja fiscal es manejada por el ministerio de Hacienda, y es exclusivo de los funcionarios de la Administración Central.

**Ingresos No Tributarios:** Son los ingresos generados por la venta de bienes y servicios; como por los Royalties y Compensaciones recibidos de las Hidroeléctricas Itaipu y Yacyreta.

Otros ingresos no tributarios son las tasas, contribuciones, rentas de inversiones, multas. También está el cobro de tasas y otros ingresos que se generan por actividades propias de las instituciones del Estado.

**Figura 2** Clasificaciones Presupuestarias de Ingresos



Seguidamente se examinan los ingresos del Estado en detalle, del año 2014 al 2017, que es el último año consolidado, pero que sirve para comprender los usos de la clasificación y tener un entendimiento de la estructura tributaria en el país.

En promedio, los ingresos tributarios representaron el 70,6% de los ingresos del gobierno, siendo los más importantes dentro de la estructura de ingresos.

Dentro de los ingresos tributarios gana relevancia el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que por lejos es el de mayor participación entre los impuestos recaudados. Es así que se observa que el IVA representó en promedio el 37,1% de los ingresos totales del país y el 52,6% de los ingresos tributarios, o sea más de la mitad.

Cabe considerar que el IVA siendo un impuesto indirecto, (se paga en forma igual por cada uno de los segmentos de la población con distintos niveles de ingresos), recae sobre todo sobre la población de menores ingresos.

Por otro lado, se presentan los Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital que están constituidas por: a) El Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias, b) El impuesto a la Renta a las Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios y, c) Impuesto a la Renta Personal. Estos impuestos han tenido apenas un peso del 15,4% del total de ingresos del Estado y de un 21,8% del total de ingresos tributarios en el periodo 2013-2017.

Estos impuestos son considerados progresivos, lo cual significa que gravan a las empresas o personas de acuerdo a sus utilidades y de acuerdo a su capacidad real. El que más gana, más paga.

Siendo que el impuesto indirecto, sobretodo, el IVA supera ampliamente la participación de los impuestos directos, se produce lo que se conoce como inequidad tributaria, pues el mayor peso de la recaudación recae sobre los de menores ingresos.

Ingresos Tributarios de la Administración Central (En billones de Gs. y % de participación)																	
	2013	% sobre el total	% sobre el grupo	2014	% sobre el total	% sobre el grupo	2015	% sobre el total	% sobre el grupo	2016	% sobre el total	% sobre el grupo	2017	% sobre el total	% sobre el grupo	Promedio sobre el total	Promedio - Grupo
Ingresos Totales	21,45	100,0		24,69	100,0		26,56	100,0		28,44	100,0		31,10	109,4		100,0	
Ingresos tributarios	14,79	69,0	100,0	17,48	70,8	100,0	18,09	68,1	100,0	19,48	68,5	100,0	21,73	76,4	100,0	70,6	100,0
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	3,10	14,4	20,9	3,68	14,9	21,1	3,92	14,7	21,7	4,26	15,0	21,9	5,05	17,7	23,2	15,4	21,8
Impuestos sobre los bienes y servicios	9,94	46,3	67,2	11,83	47,9	67,7	12,22	46,0	67,6	12,41	43,6	63,7	14,07	49,5	64,7	46,7	66,2
Impuestos sobre el valor agregado	7,88	36,8	53,3	9,33	37,8	53,4	9,80	36,9	54,2	9,85	34,7	50,6	11,18	39,3	51,4	37,1	52,6
Impuestos selectivos	2,06	9,6	13,9	2,50	10,1	14,3	2,43	9,1	13,4	2,55	9,0	13,1	2,89	10,2	13,3	9,6	13,6
Otros impuestos sobre bienes y servicios	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	1,63	7,6	11,0	1,79	7,2	10,2	1,67	6,3	9,2	1,64	5,8	8,4	2,21	7,8	10,2	6,9	9,8
Otros impuestos	0,12	0,6	0,8	0,18	0,7	1,1	0,27	1,0	1,5	1,17	4,1	6,0	0,41	1,4	1,9	1,6	2,3
				0,00			0,00			0,00			0,00			0,0	0,0

Fuente: SITUFIN – Ministerio de Hacienda.

## Clasificación Presupuestaria de los Gastos.

Los gastos se clasifican, principalmente en institucionales, económicos, por objeto y por funciones (Figura 3). La principal clasificación de interés en este documento es la funcional pues en ella se reflejan los gastos sociales, que son, a su vez, los más importantes para la ciudadanía ya que los mismos afectan su calidad de vida de forma directa.

**Figura 3** Distintas Clasificaciones Presupuestarias del Gasto.

**Clasificación Institucional:** permite conocer como está organizado el sector público en sus distintas dependencias y las funciones de las mismas.

**Clasificación Económica:** permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto que generan las acciones fiscales. En este sentido, los gastos fiscales pueden efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

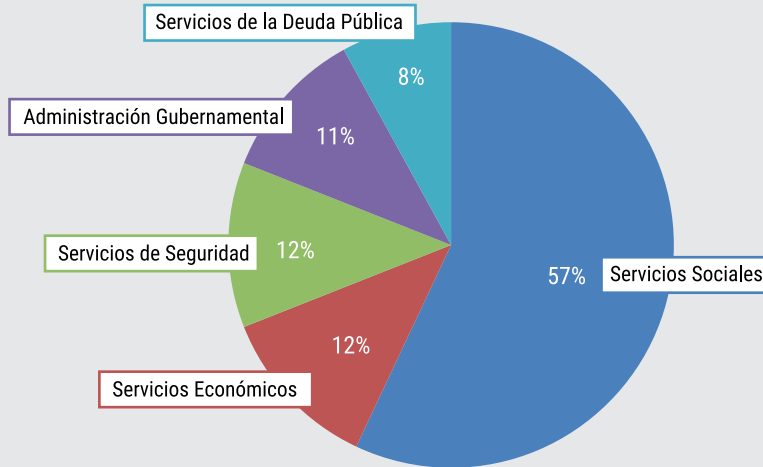
**Clasificación por Objeto del Gasto:** es una ordenación sistemática y homogénea de las remuneraciones públicas, bienes, servicios y las transferencias, sean estas conceptuadas como de resultado o de variaciones de activos y pasivos que el sector público nacional aplica en el desarrollo productivo y de inversión.

**Clasificación por Funciones:** ordena programas, subprogramas y proyectos, según la naturaleza y características en cuanto a función y finalidad de los servicios prestados por las instituciones públicas a la comunidad.

Como ejemplo de la aplicación del clasificador se presenta la Clasificación por Funciones de los gastos de la Administración Central. El objetivo de presentar esta información, es que la sociedad civil pueda realizar un seguimiento a los gastos sociales, que son los que afectan directamente su calidad de vida.

Para el 2018 los gastos sociales representaron en promedio el 57% de los gastos totales de la Administración Central. Es decir, 57 de cada 100 guaraníes fueron invertidos a programas sociales. El 43% restante se distribuyó entre los demás sectores de la clasificación funcional del gasto público (administración gubernamental, seguridad, sector económico, deuda pública)

**Gráfico 1** Gastos de la Administración Central 2018 (En %) Clasificación Funcional

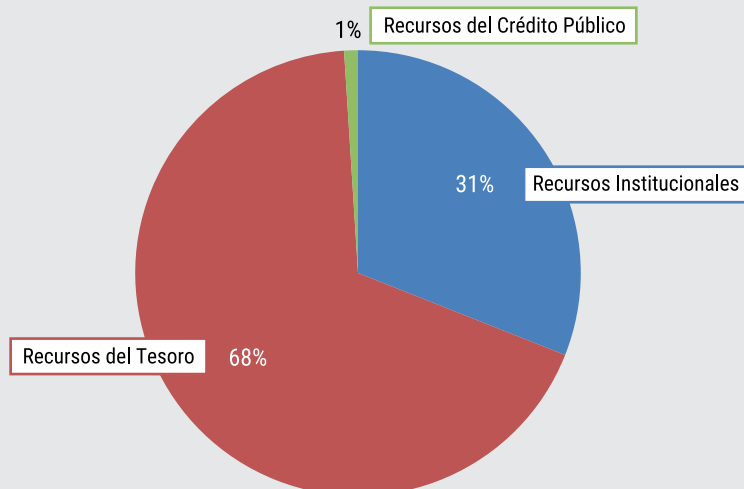


Fuente: Ministerio de Hacienda.

La siguiente información presenta una combinación entre los ingresos y gastos. En cuanto los ingresos se presentan la clasificación por fuente de ingresos y en cuanto a los gastos se sigue con la clasificación por funciones. Esta información tiene como finalidad conocer como o con cuales recursos se financian los gastos sociales.

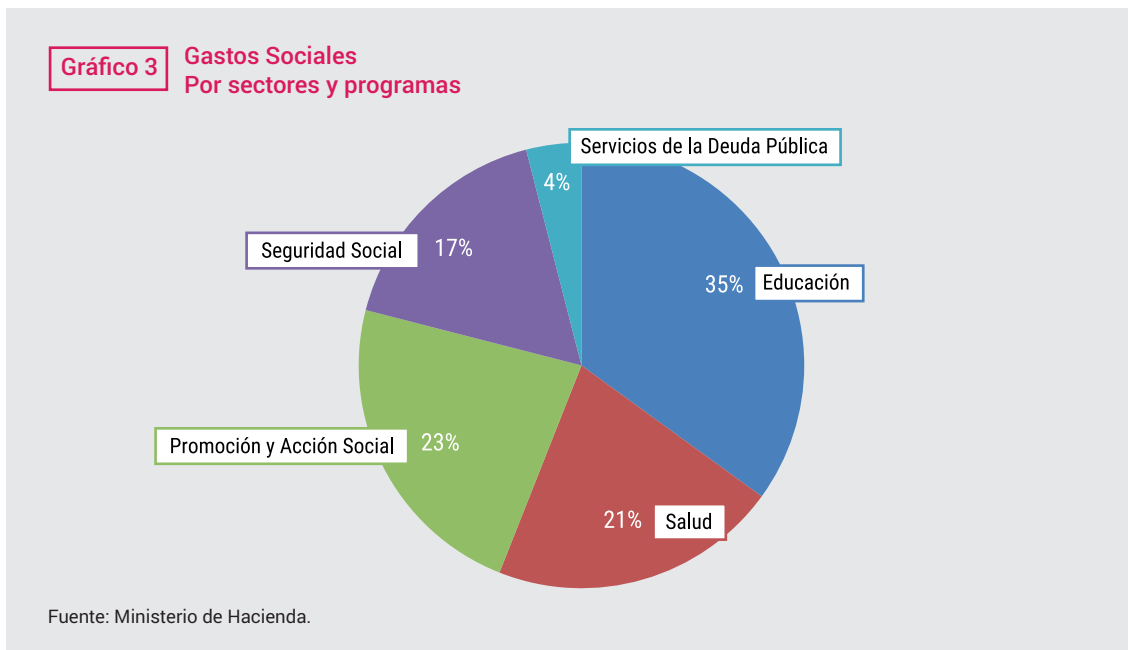
Se observa que el 68 % de los gastos sociales, fue financiado con recursos del tesoro público (originados principalmente en la recaudación de impuestos), en tanto que el 31% fue cubierto con recursos institucionales y el 1% restante con recursos del crédito público.

**Gráfico 2** Gasto Social de la Administración Central Por Fuente de Financiamiento



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los principales gastos sociales de la administración central se concentran en Educación y Salud, que en forma conjunta representan cerca del 50% de los gastos sociales. Seguidamente los gastos en Promoción y Acción Social abarcan el 23%.



## 4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En conexión con los puntos tratados anteriormente, la línea que sigue es analizar la situación de la participación ciudadana y los espacios que existen para que esta sea efectiva.

Es de una alta importancia conocer el proceso presupuestario y la estructura de gastos del Estado por parte de la sociedad civil. Sin embargo, esta última debería ejercer una mayor participación en estos procesos para el logro de una mejor distribución de los gastos en favor de las necesidades de la población.

La ciudadanía cumple un rol fundamental para lograr un presupuesto más eficiente, a partir de su participación en las decisiones del gasto público, otorgando legitimidad a las acciones de un gobierno democrático.

Los logros concretos de un mayor dinamismo en la participación ciudadana se observan a través de:

- Un mayor protagonismo activo de la ciudadanía para el logro de grados más altos de satisfacción de la misma.

- Búsqueda de soluciones a problemas reales, que son percibidas directamente por las personas en su realidad cotidiana.
- Mayor transparencia y eficiencia en la gestión del Gobierno.
- Mayor consenso en el destino dado a los impuestos recaudados.
- Mejora en la comunicación entre administración pública y los ciudadanos, generando espacios de debate.

En Paraguay, uno de los espacios de participación ciudadana son las audiencias públicas parlamentarias, incluidas las del presupuesto, que son realizadas en base a la resolución 579/14. En el artículo 3 de dicha resolución se establece que “Podrá ser tratado en audiencia pública, cualquier proyecto de ley que se encuentre en estudio en la Honorable Cámara de Senadores independientemente a su origen, naturaleza o estado procesal. También podrá ser tratado cualquier otro tema que sea de interés público y amerite la participación legislativa ciudadana”.

Este espacio si bien existe, posee serias debilidades en cuanto a una real e participación ciudadana. En primer lugar, la convocatoria es limitada, pues usualmente acuden grupos de interés como maestros, médicos a solicitar aumentos o evitar recortes en sus presupuestos. Por otro lado, no existe un informe que determine como fueron incluidos los cambios o proyectos solicitados por la ciudadanía. Por último, no existe un informe parlamentario que determine el impacto de la participación ciudadana en el PGN.

Esto y otros factores le valieron a Paraguay una nota reducida en la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP). La calificación del país fue de 11 sobre 100 lo cual indica que “Paraguay ofrece pocas oportunidades al público para participar en el proceso presupuestario”. Este puntaje esta incluso por debajo del promedio global de 12 siendo Brasil el país con un mayor puntaje llegando a un 35 de 100.

La transparencia, un tema inherente a la participación ciudadana, es también una debilidad en lo relativo al presupuesto público según los estándares internacionales. El IBP califico a Paraguay con un 43 sobre 100, lo cual lo ubica por debajo de los demás países de América Latina, excluyendo Bolivia. Esta calificación se debe a la falta de información presupuestaria adecuada o la inexistencia de informes relacionados al presupuesto que son aptos de entendimiento para la ciudadanía.

Las preguntas que evalúan la participación en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 se revisaron para alinearlas con los nuevos principios de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) sobre la participación pública, que ahora sirven como base para normas ampliamente aceptadas de participación pública en procesos presupuestarios nacionales.

La participación ciudadana a nivel de gobierno local, en los asuntos presupuestarios, es también débil debido a un reducido número de municipios y gobernaciones que implementan espacios de participación en forma constante durante todo el proceso. Más bien, existe solo un número reducido de instituciones locales que brindan información relevante y abren espacios participativos para que la sociedad pueda incidir en el presupuesto ciudadano.

Cabe considerar que la carta orgánica municipal<sup>2</sup> busca promover la participación ciudadana. En el art. 66 de dicha legislación se habla de la promoción de la participación ciudadana en los siguientes términos:

“Las municipalidades promoverán la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal, que será reglamentada por Ordenanza, conforme a lo que establece la Constitución Nacional y las leyes que regulan la materia”

Asimismo dicha ley exige a los municipios a brindar acceso a la información a la ciudadanía y a organizar audiencias públicas de presupuestos.

Todos estos procesos están un una etapa incipiente tanto a nivel nacional como local, por lo cual es una tarea nacional, para promoverla en forma sostenida, tanto por parte de la sociedad civil como de los administradores públicos.

De esto se desprende la necesidad que la sociedad tenga un rol más activo en las decisiones del gobierno y pueda entender y comprender el presupuesto público, para buscar los mecanismos de mejoras de la la entrega de productos y servicios del Estado.

---

2 Ley Orgánica Municipal 3966/10.



## Conclusiones y Recomendaciones

En este documento se presentaron primeramente las herramientas necesarias para un entendimiento cabal del Presupuesto Público. Luego de la conceptualización del PGN, se presentó todo el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

Seguidamente se analizaron las distintas clasificaciones presupuestarias dando ejemplos de su aplicación, tanto por el lado del ingreso como por el lado de los gastos.

Entendiendo el presupuesto público la sociedad tiene mejores herramientas para influir en el desarrollo de dicho instrumento. Queda latente la necesidad que el gobierno publique un presupuesto ciudadano con las informaciones claves de los gastos realizados y aquellos por realizar en cada ejercicio presupuestario.

En la última parte se analizó la situación de la participación ciudadana, cuyo hallazgo principal fue un débil grado de interacción de la sociedad civil con el presupuesto, tanto a nivel nacional como local. A pesar de existir mecanismos o espacios públicos como las audiencias públicas, los mismos no cumplen con las mejores prácticas internacionales en la materia. A nivel local, si bien existen casos aislados de participación ciudadana en el presupuesto, la incidencia de la sociedad civil sigue siendo endeble.

Ciertamente se ha avanzado en los temas de transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, el estado actual de estos temas dista mucho de estar a nivel de las prácticas internacionales. El IBP recomienda la mejora de la participación ciudadana por medio de las siguientes acciones:

- a. Implementar mecanismos para los miembros del público y los funcionarios del ejecutivo para intercambiar opiniones sobre cuestiones del presupuesto nacional durante la formulación del mismo y el monitoreo de su implementación.
- b. Estos mecanismos podrían incorporar innovaciones, como la elaboración de presupuestos participativos y auditorías sociales.
- c. Mantener audiencias legislativas sobre la formulación del presupuesto anual, durante las que puedan testificar miembros del público o de las organizaciones de la sociedad civil.

A esto se le debe sumar, la necesidad de generar un informe sobre cuáles fueron las incidencias concretas de la sociedad civil en las etapas y programas del presupuesto, para conocer el grado de avance y los impactos de la participación ciudadana.

Asimismo, a nivel local, se debe motivar a que las comunidades hagan uso de su derecho y exijan que se cumpla la Ley Orgánica Municipal en los temas de participación ciudadana y transparencia. La educación cívica en las escuelas y colegios, es un tema debatido con un sesgo hacia la implementación de programas educativos, que motiven a la participación popular desde una edad temprana de forma tal a que se conozcan los derechos adquiridos en cuanto a la toma de decisiones sobre el presupuesto público.

## **Bibliografía**

Galeano, Jorge. Guía Práctica del Presupuesto Público. CADEP – 2010.

Giménez, L. Lugo, M., Martínez, S., Colman, H., Galeano, J. y Farfán, G.†. “Paraguay: análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad, 2017”, Working Paper N° 74. Ministerio de Hacienda.

GLOBOCAN. (2012). (IARC). Disponible en: <http://globocan.iarc.fr/>. The World Bank Group 2014 Indicators. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

International Budget Partnership (IBP). Encuesta de Presupuesto Abierto 2017. Informe país Paraguay. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/>.

Ministerio de Hacienda. Informe de las Finanzas Públicas para el Presupuesto 2019. Asunción, 2018.

Ministerio de Hacienda. SITUFIN 2003-2018. Asunción

## **Marco Legal**

Ley 1535 / 1999 De Administración Financiera del Estado

Decreto N° 8127/2000: Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99, “de Administración Financiera del Estado”, y el funcionamiento del sistema integrado de administración financiera-SIAF

Ley N° 5098 del 31 de Octubre del 2013. De Responsabilidad Fiscal

Decreto N° 1559 del 29 de abril del 2014. Por el cual se reglamenta la Ley 5098 “De Responsabilidad Fiscal”

Ley N° 5143 del 12 de diciembre de 2013. Modifica el Art. 79 de la Ley N° 125/91 “Que establece el Nuevo Régimen Tributario”

LEY N° 6.026 - Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2018

Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019





ISBN: 978-99967-937-3-8



9 789996 179373 8