

OBSERVATORIO FISCAL

Informe económico fiscal

2008



OFIP

Coordinador: Julio Ramírez

Analista Técnico: José Velaztiqui

Equipo Técnico: Leila Rodríguez

Fernando Ovando

César Flavio Escobar

Contáctenos:

CADEP - OFIP

Piribebuy 1058

Tels./Fax: (595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813

Emails: ofipsecretaria@cadep.org.py

ofipasistente@cadep.org.py

cadep@cadep.org.py

www.cadep.org.py

www.cadep.org.py/V2/observatorio.php

Asunción, Paraguay

Edición: febrero 2009

Diseño y diagramación: Karina Palleros

Impresión: QR Impresiones

Introducción

El informe económico fiscal es un material que presenta y analiza la coyuntura de las variables económicas y fiscales más importantes del país. Se da continuidad a la primera edición del material que analizaba dichas variables entre los años 2002 al 2007. Es interesante recordar que el material está dirigido a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil para facilitar una comprensión de la situación económica, así como la evolución de los gastos del gobierno.

El sector público desarrolla una gran parte de la actividad económica y, a través del gasto y la movilización de recursos, influye en las decisiones de asignación de recursos que realiza el sector privado. La evidencia demuestra que en muchos casos, la ineficiencia de la gestión fiscal ha sido una de las principales causas de problemas tales como: una alta tasa de inflación, un elevado déficit en cuenta corriente y un estancamiento del producto. Es por ello, que el análisis de la política fiscal es fundamental para identificar al déficit como una de las causas de los problemas macroeconómicos.

En este contexto, sin profundizar en aspectos de economía normativa, este informe presenta los resultados de la evolución de las finanzas públicas del país, centrandó la atención en los datos del año 2008. Tras un breve análisis del entorno macroeconómico, se analizan los aspectos relacionados a la evolución de los ingresos y egresos de la Administración Central con su consiguiente efecto sobre el déficit o superávit fiscal. Luego, se presta atención a la ejecución de los gastos de la Administración Central, teniendo en cuenta las distintas entidades y estamentos que la componen, dando un énfasis especial al gasto o inversión social. Finalmente, se estudian las transferencias de *royalties* a los gobiernos regionales por parte de la Administración Central.

Es necesario mencionar, finalmente, que este material se publica en el ámbito del Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP) iniciativa que busca facilitar a la ciudadanía una mejor interpretación sobre las finanzas públicas en Paraguay. Cabe destacar además, que la iniciativa no hubiese sido posible sin la valiosa contribución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Índice

1 El Entorno Macroeconómico	5
1. Actividad Económica	5
2. Precios	5
3. Sector monetario y sector financiero	7
4. Sector externo	10
2. Situación de las Finanzas Públicas de Paraguay en el Año 2008	13
1. Resultado Fiscal de la Administración Central	13
2. Ingresos de la Administración Central	13
3. Gastos de la Administración Central	17
4. Ejecución Acumulada de Gastos de la Administración Central por Entidad	21
5. Gastos Sociales de la Administración Central	23
6. Transferencias de <i>Royalties</i>	24

El entorno macroeconómico

1. Actividad Económica

La expansión que se inició en el año 2003 ha continuado por la misma senda durante el año 2008, donde el PIB real se incrementó cerca de 6% respecto al 2007. Nuevamente favorecieron a este comportamiento el buen comportamiento del sector agrícola y ganadero durante el 2008.

La aguda sequía que atravesó el campo fue responsable del estancamiento del sector agropecuario en el cuarto trimestre del 2008. En ese período el agrícola creció apenas un 7,8% mientras que en el mismo periodo del 2007 lo había hecho en un 24,8%. La ganadería creció un 0,7% inferior al incremento del 5,9% registrado en el cuarto trimestre del 2007. El balance final para el año 2008, sin embargo, fue compensando por el buen desempeño de los trimestres anteriores, haciendo que el sector creciera un 9% con relación al 2007.

Otro sector que redujo su dinamismo fue la construcción, que a inicios del 2008 mostraba una fuerte actividad propiciada por las obras realizadas en la hidroeléctrica de Yacretá y la creciente construcción de viviendas, pero que al final del año presentó una disminución debido a que no terminó de resolverse los problemas con la provisión de cemento para el sector de las construcciones, cerrando así el cuarto trimestre del año con un crecimiento del 0,6% mientras que en el mismo periodo del año pasado había crecido 13,9%.

Finalmente, cabe destacar que en el último trimestre del 2008 el PIB trimestral tuvo un retroceso, después de 23 trimestres consecutivos de crecimiento económico iniciado en el segundo trimestre del 2003 (Gráfico 1)

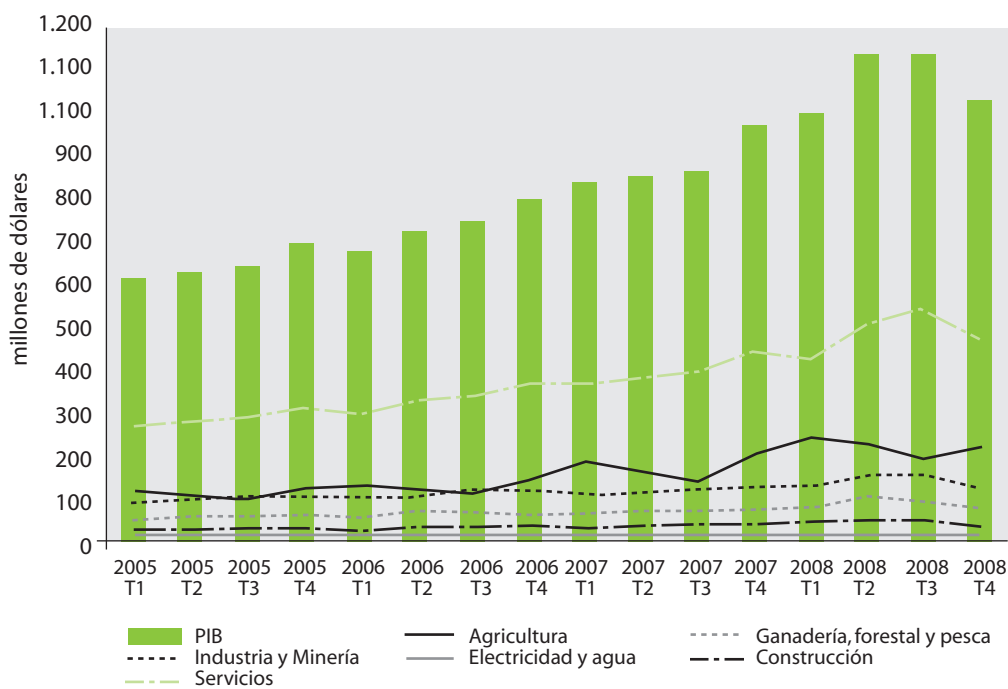
2. Precios

Desde el año 2005, con el propósito de mantener controlada la inflación, el Banco Central del Paraguay ha iniciado la implementación de un esquema de política monetaria que establece objetivos explícitos para la tasa de inflación anual. Para tal sentido, la meta interanual para el aumento en el índice de precios al consumo (IPC) para el área metropolitana de Asunción ha sido fijada en 5%, con un margen de 2.5 puntos porcentuales de oscilación tolerable respecto a esa meta, tanto para un incremento como para una caída del índice de precios. Este acercamiento es una introducción a un sistema de metas de inflación (*inflation targeting*), que apunta hacia un objetivo dual de aumentar la credibilidad y la transparencia de la política monetaria, y de anclar las expectativas de inflación de los agentes económicos.

En el primer semestre del 2008, debido en gran medida a un incremento en los precios de los alimentos, las materias primas, los combustibles, y a un alza en el índice de sueldos y salarios, la inflación ha tenido un rebrote que llegó hasta el 13,4% aproximadamente en julio y

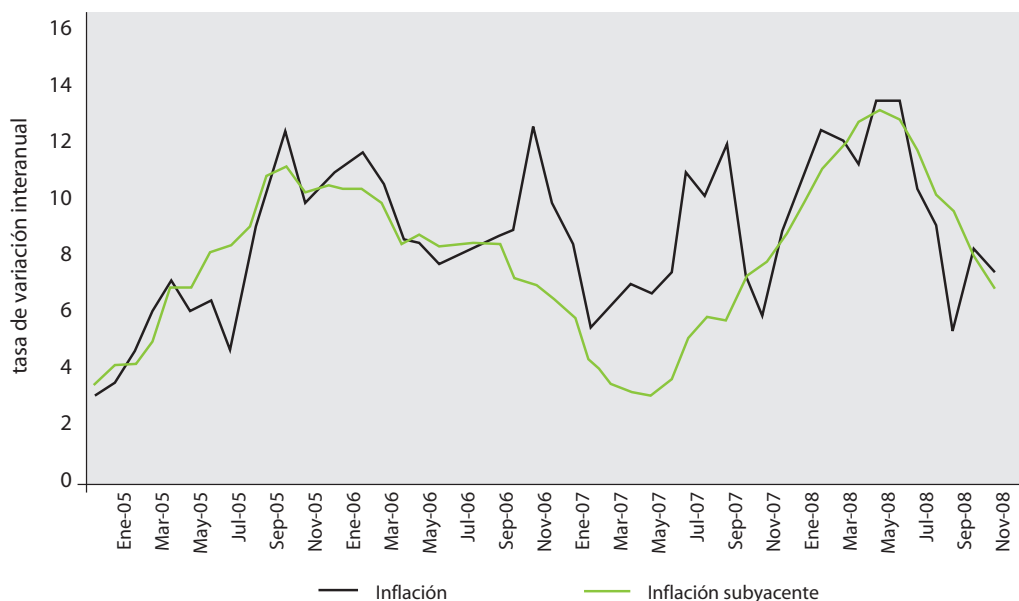
luego fue disminuyendo hasta llegar al 7,5% en el mes de diciembre; mientras que la inflación subyacente¹ (que excluye frutas y verduras) llegó a 6,9% en diciembre después de haberse ubicado entorno al 13% en el mes de julio (Gráfico 2).

Gráfico 1: Desempeño de los sectores económicos principales



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

Gráfico 2: Evolución de la inflación



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

¹ Incluye sólo a los bienes y servicios cuyos precios son menos volátiles. En Paraguay se excluyen las frutas y verduras.

El incremento en los precios de los alimentos y los combustibles en los primeros meses del 2008 pueden explicarse principalmente mediante tres factores de corto plazo:

- i. Una aplicación estricta de controles sanitarios sobre la importación de vegetales, y una crisis en el sector rural de la Argentina, que redujo la oferta e incrementó los precios de los vegetales;
- ii. Mayor acceso a los mercados internacionales de carne vacuna, que incremento la exportación del rubro y como consecuencia los precios domésticos y;
- iii. El aumento acelerado en los precios internacionales del petróleo, que determinó una subida de los precios de los combustibles en el mercado interno.

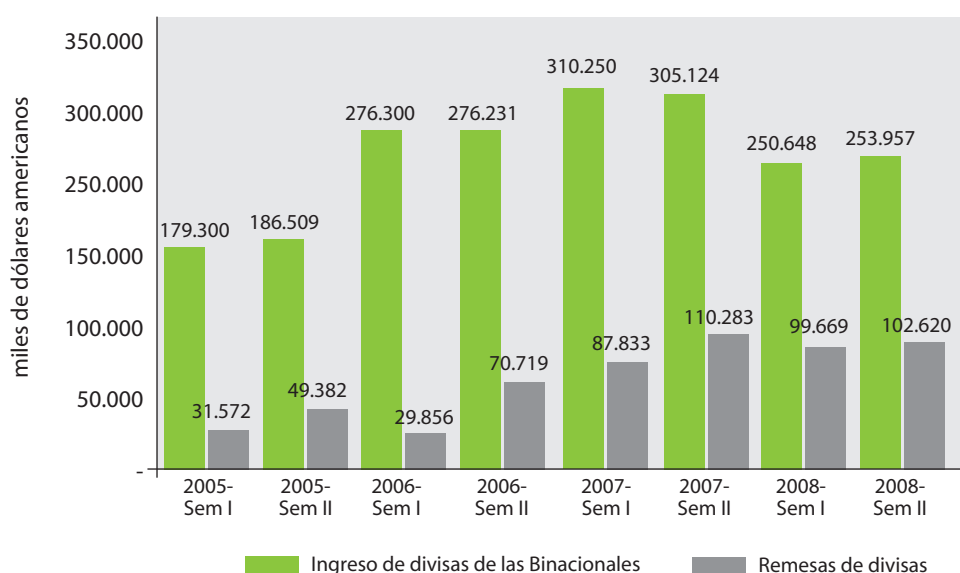
3. Sector monetario y sector financiero

La posición externa² fuerte continuó durante el primer y segundo semestres del año 2008, y con ello el Banco Central endureció las intervenciones en el mercado de divisas para evitar una abrupta apreciación de la moneda local. Con el mismo objetivo, el ente emisor además alteró las tasas de interés de los instrumentos de regulación monetaria y modificó la tasa del encaje legal en moneda nacional.

Las fuentes principales de la afluencia de divisas durante el año 2008, al igual que en los últimos años, han sido las transferencias de los *royalties* de las plantas hidroeléctricas binacionales, el crecimiento de las exportaciones (sobre todo de oleaginosas y de la carne vacuna), el aumento de las remesas de no residentes, y en menor medida la inversión extranjera directa. No obstante, es importante resaltar que tanto las remesas de no residentes como los *royalties* fueron menores durante el 2008, en comparación con los valores del 2006 y el 2007 (Gráfico 3).

Gráfico 3:

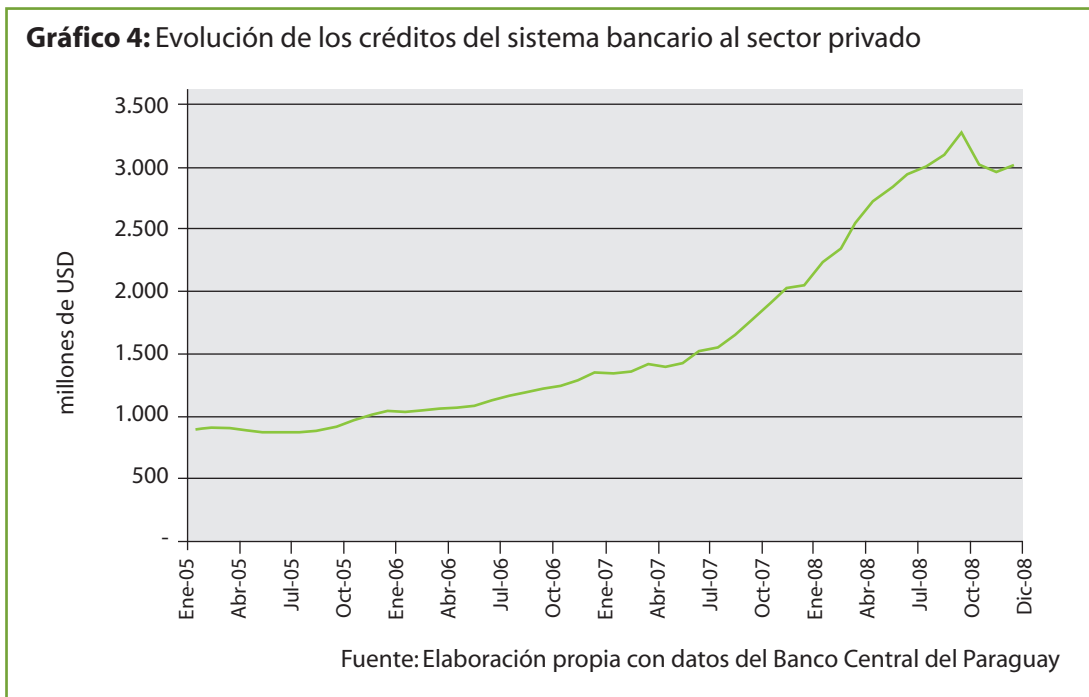
Ingresos de divisas de las binacionales hidroeléctricas y las remesas de no residentes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay.

En lo que respecta a la banca privada, el crédito del sistema bancario al sector privado se ha acelerado fuertemente durante la primera mitad del 2008 en comparación al ritmo que mostró en periodos anteriores; aumentando así el monto de los créditos en más del 42% en el primer semestre del 2008 respecto al mismo periodo del año anterior y más de 17% durante el segundo semestre en comparación al mismo periodo del 2007 (Gráfico 4).

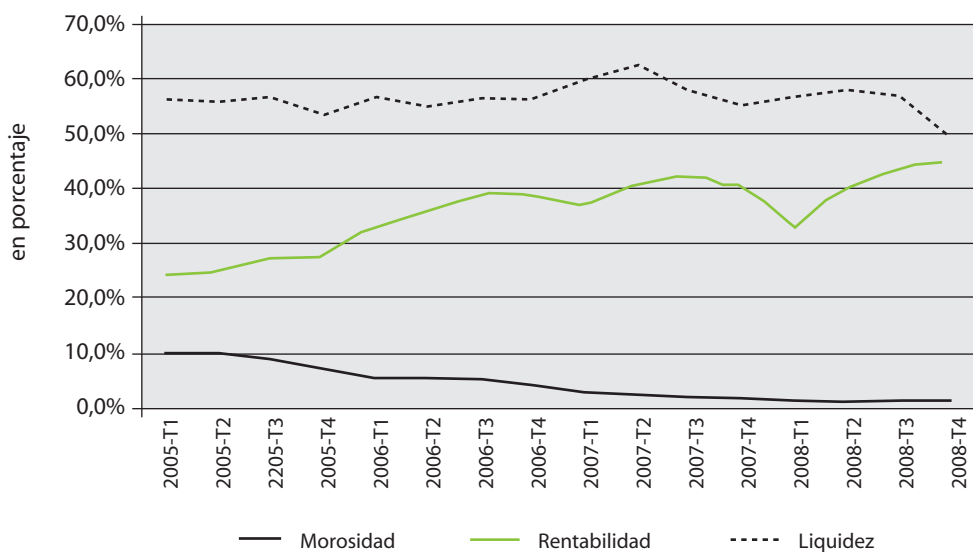
Gráfico 4: Evolución de los créditos del sistema bancario al sector privado



Los bancos también han consolidado su posición financiera durante los años recientes, hecho que se puede apreciar a partir del análisis de algunos indicadores de gestión del sistema bancario (Gráfico 5). La morosidad ha disminuido perceptiblemente desde valores cercanos al 10% de los créditos en el año 2005 hasta un 1,2% en el último trimestre del 2008. La rentabilidad se ha incrementado hasta superar el 40% en el 2008. Mientras que el coeficiente de liquidez muestra que esta sigue estando en un rango aceptable respecto al total de depósitos.

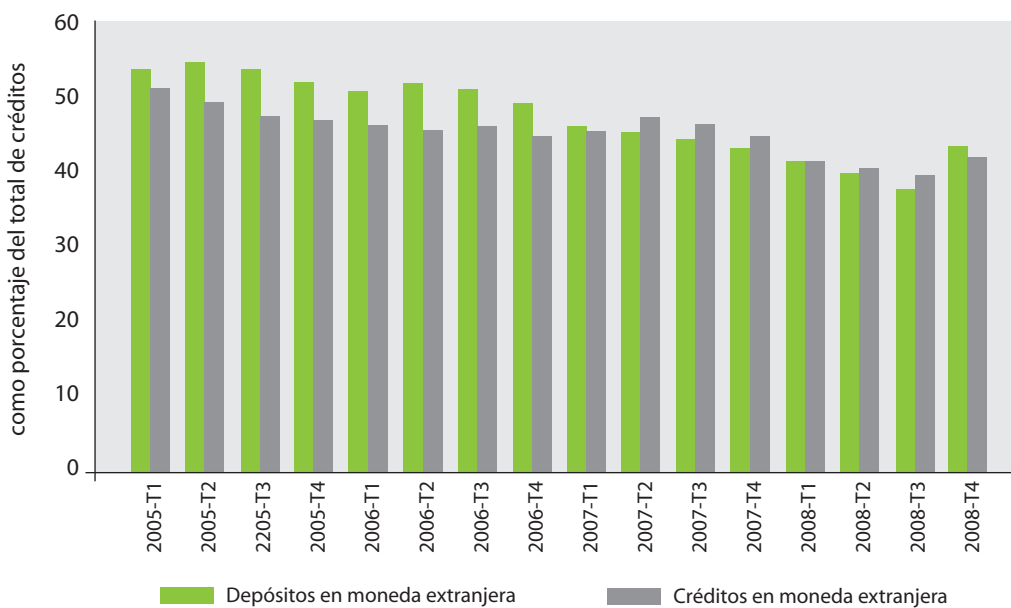
Finalmente, la mejora en la confianza del mercado sumada al fortalecimiento de la moneda nacional respecto al dólar norteamericano ha influido en una marcada contracción en el grado de dolarización del sistema financiero. A lo largo del año 2008, los depósitos en moneda extranjera fueron cayendo hasta valores cercanos al 40% del total; mientras que los préstamos en moneda extranjera se redujeron hasta valores levemente superiores al 40% del total de activos (Gráfico 6).

Gráfico 5: Indicadores de gestión del sistema bancario



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

Gráfico 6: Dolarización del sistema financiero



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay

4. Sector externo

El año 2008 constituyó un año alentador para las exportaciones paraguayas con un crecimiento del 59% teniendo como destinos principales los países de la región (Brasil y Argentina). Pero además, se observa que se han incorporado otros países a los destinos comerciales de las exportaciones paraguayas destacándose, en términos de valores exportados, Venezuela país al que se exportó US\$ 257 millones, lo que implicó un incremento de 196%, seguido de España con un valor de US\$ 145 millones y un crecimiento de casi el 400% y, Rusia con un valor exportado de US\$ 263 millones y un crecimiento de 83% (Cuadro 1).

El caso de Uruguay es muy particular dado que los valores exportados están sobreestimados; esto obedece a que la mayor parte de los rubros vendidos a este país corresponde a la soja, la cual en su mayoría es reexportada a terceros mercados. Una aproximación que da evidencias sobre este hecho, consiste en los datos registrados por las autoridades aduaneras uruguayas respecto a las importaciones desde Paraguay que para el 2007 alcanzaban apenas US\$ 30 millones, cifra 8,5 veces inferior a las exportaciones registradas por el BCP para el mismo año.

Cuadro 1. Exportaciones por país de destino (Millones de US\$)

País	2007	2008	Var. %	Part. 2008
Uruguay	264	772	192%	17%
Argentina	552	712	29%	16%
Brasil	558	620	11%	14%
Chile	207	369	79%	8%
Rusia	143	263	83%	6%
Venezuela	87	257	196%	6%
Perú	92	148	60%	3%
España	29	145	396%	3%
China	26	93	254%	2%
Japón	31	87	181%	2%
Bélgica / Luxemburgo	17	85	399%	2%
EE.UU.	67	72	8%	2%
Suiza	83	62	-26%	1%
Italia	67	61	-9%	1%
Otros	562	687	22%	16%
Total	2.785	4.434	59%	100%

Fuente: REDIEX, Boletín de Comercio Exterior 2008 y BCP

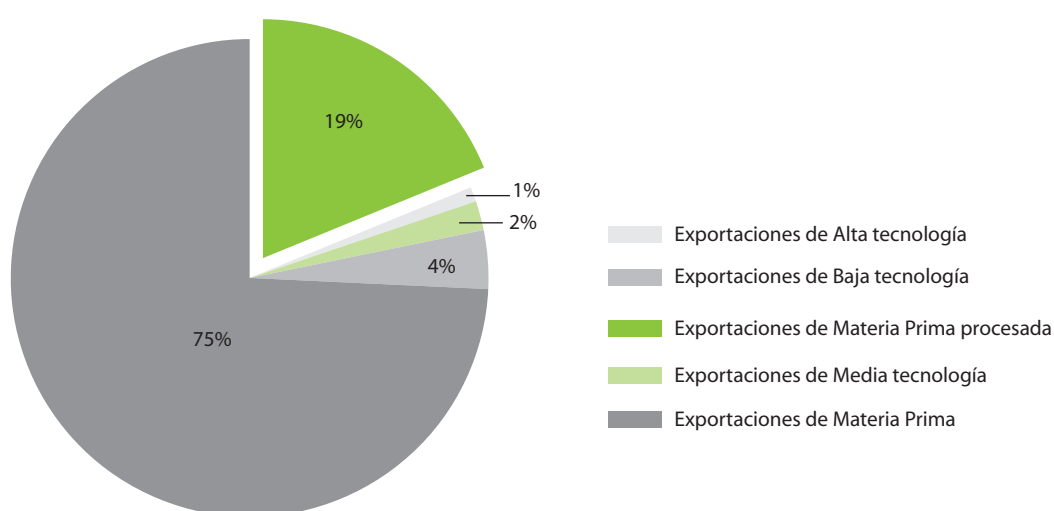
Entre los principales productos exportados, como se señaló anteriormente en este documento, se encuentra la soja que representa el 34% de lo exportado en el 2008 y además denota una variación de aproximadamente el 70% con relación al 2007. Sumado a sus derivados, torta y aceite, este rubro acaparó prácticamente el 57% de las exportaciones paraguayas. A la vez, estos sub productos mencionados tuvieron un importante desempeño con un crecimiento mayor al doble de los valores registrados en el 2007 (Cuadro 2). El rubro carne en su conjunto fue otro ítem con un importante desempeño en el 2008, alcanzando una participación de aproximadamente el 13,5% y un crecimiento del 85,4% para la carne congelada y de casi el 50% para la carne bovina refrigerada.

Cuadro 2. Exportaciones de Paraguay por productos (Millones de US\$)

Partida	Producto	2007	2008	Variación	Part. 2008
1201	Soja	890,3	1.508,3	69,4%	34,0%
2304	Tortas de soja	208,9	545,8	161,3%	12,3%
1507	Aceite de soja	154,4	488,7	216,5%	11,0%
0202	Carne bovina congelada	193,4	358,5	85,4%	8,1%
0201	Carne bovina refrigerada	160,1	238,0	48,6%	5,4%
1005	Maíz	282,7	175,1	-38,1%	3,9%
1001	Trigo	69,6	162,3	133,3%	3,7%
1207	Sésamo y demás oleaginosas	42,0	103,3	145,8%	2,3%
1512	Aceite de girasol	34,4	82,1	139,0%	1,9%
1701	Azúcar	35,3	59,5	68,7%	1,3%
4402	Carbón vegetal	24,7	41,8	68,9%	0,9%
4104	Cueros bovinos curtidos	83,5	41,1	-50,9%	0,9%
Otros		605,4	629,3	3,9%	14,2%
Total		2.784,7	4.433,7	59,2%	100,0%

Fuente: REDIEX, Boletín de Comercio Exterior 2008 y BCP

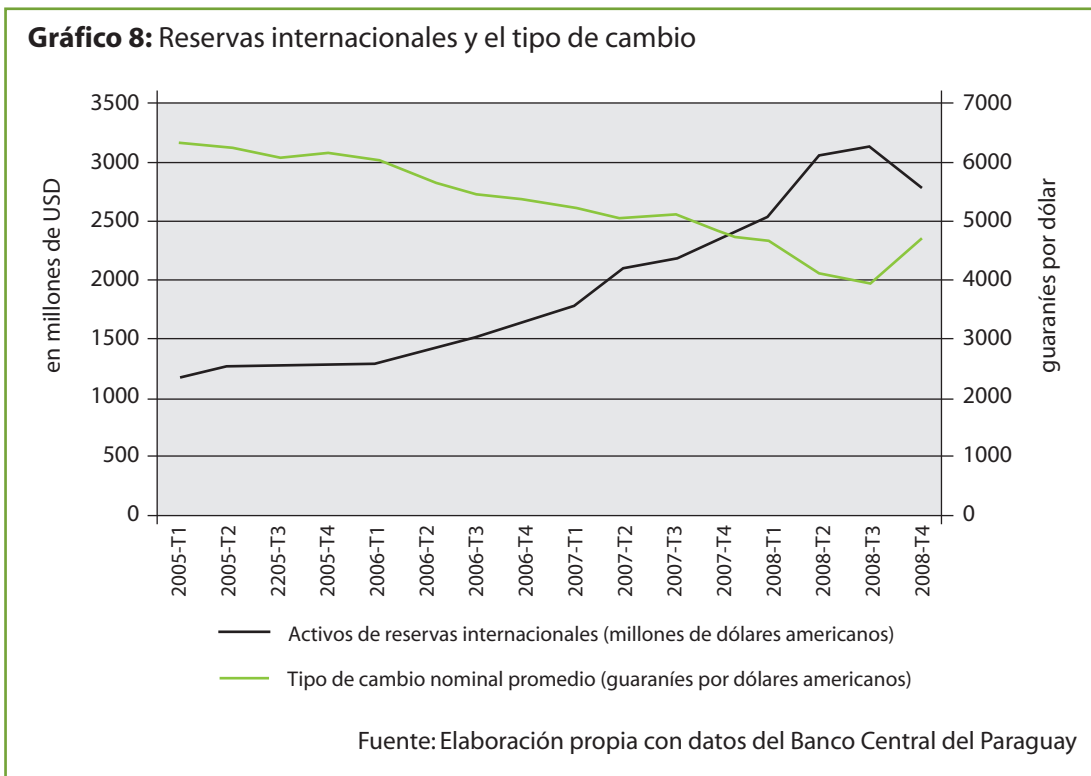
Con estos resultados, se mantiene la característica agro exportadora de Paraguay, ya que las materias primas ocupan el 75% de todas las exportaciones nacionales, mientras que la materia prima procesada alcanza el 19%. Los productos con mayor valor agregado y más tecnología en su proceso productivo, en su conjunto representaron apenas el 7% de las ventas totales del Paraguay (Gráfico 7).

Gráfico 7: Exportaciones por Nivel Tecnológico (Millones de US\$)

Fuente: REDIEX, Boletín de Comercio Exterior 2008 y BCP

Las reservas internacionales han continuado incrementándose durante el 2008, alcanzando valores superiores a US\$ 3 mil millones. En todo el año 2008, entre los meses de enero y diciembre, el tipo de cambio nominal del *Guaraní* respecto al dólar norteamericano se depreció en 3,8% (Gráfico 8), como consecuencia del mayor ingreso de divisas por parte de las represas hidroeléctricas binacionales, el incremento de las exportaciones y las remesas de no residentes.

El debilitamiento de la moneda estadounidense no ha sido solo un fenómeno que se ha producido en el país, sino que ha ocurrido a nivel global pero los factores citados en el párrafo anterior han contribuido en cierta medida a profundizar este hecho en el Paraguay.



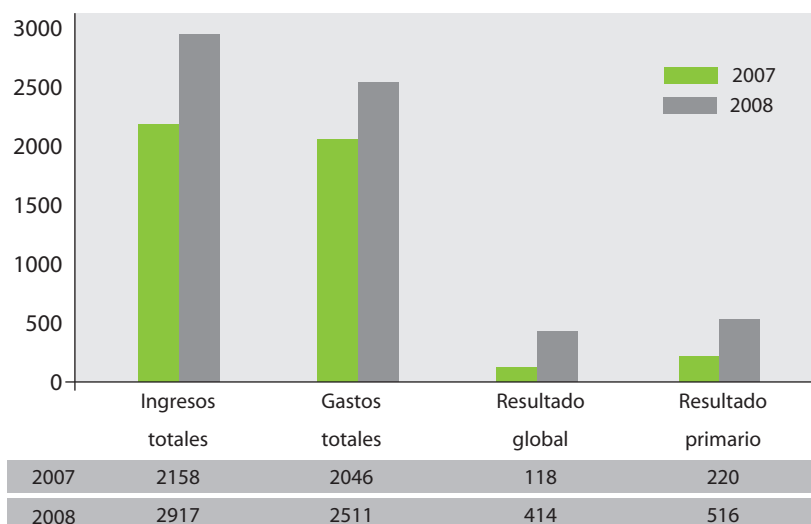
Situación de las Finanzas Públicas de Paraguay en el año 2008

2

1. Resultado Fiscal de la Administración Central

La buena senda que han transitado las cuentas fiscales de la Administración Central se ha mantenido en el primer semestre del año 2008. En dicho periodo el superávit acumulado global fue cercano a los 330 millones de US\$; mientras que el resultado primario, que excluye el pago de intereses de la deuda, estuvo en torno a los 380 millones de US\$. Al finalizar el año 2008, se observa un superávit global de US\$ 414 millones mientras que el primario alcanza los US\$ 516 millones (Gráfico 9). Ambos resultados superan a los del 2007, así como a los resultados de los cuatro años anteriores.

Gráfico 9: Resultado Fiscal de la Administración Central (En millones de US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda, cifras preliminares

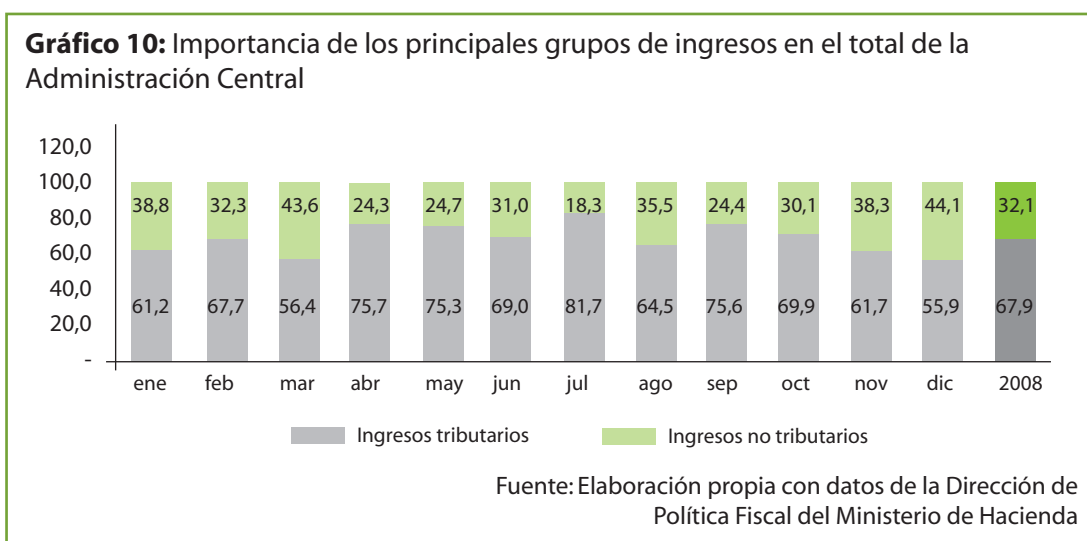
2. Ingresos de la Administración Central

En esta sección se analizan las fuentes de recursos o de fondos de la Administración Central dando énfasis a la composición de los ingresos del Gobierno. Esto permite medir de cierta forma la dependencia que afronta la generación de recursos de financiamiento respecto a diversos factores del entorno económico. En este sentido, una alta dependencia asociada a cierto

tipo de ingresos introduce un componente de volatilidad o inestabilidad sobre la disponibilidad de fondos, con la consiguiente incertidumbre que esto implica para la concreción futura de los programas de gastos o la ejecución de los proyectos de inversión pública.

Las fuentes de financiamiento del Gobierno Central comprenden principalmente dos grandes grupos, los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios. La importancia relativa de los ingresos tributarios como fuente de fondos de la Administración Central ha ido incrementándose a lo largo de los años, mientras que los ingresos no tributarios gradualmente han visto reducida su incidencia.

En el año 2008, el peso relativo de los ingresos tributarios fue de 68%, y el de los ingresos no tributarios estuvo cerca del 32% (Gráfico 10). Visto mensualmente, en marzo y en diciembre la importancia relativa de los ingresos tributarios cayó por debajo del 60%, y en el mes de julio se presentó la mayor diferencia porcentual a favor de estos.



El cuadro 3, muestra el grado de ejecución presupuestaria de los ingresos. En general, la mayoría de las fuentes de ingresos tuvieron una ejecución considerable, superando el 100% en varios casos; la ejecución del año 2008 fue superior a la del año 2007 en un 35% en lo que a ingresos totales respecta. En cuanto a los ingresos tributarios, esta fue casi 42% superior; y la ejecución de los ingresos no tributarios fue superior en 15%. Los ingresos corrientes se ejecutaron en un 103,4% en comparación a los ingresos de capital que mostraron una reducción en su recaudación efectiva llegando al 2,8% de lo presupuestado.

La fuente principal de recursos de la Administración Central son los ingresos tributarios, y además su importancia ha ido creciendo periodo tras periodo. Dentro de esta categoría de ingresos se encuentran las recaudaciones provenientes de los impuestos a la renta, a los bienes y servicios, sobre el Patrimonio, al comercio exterior y otros. Si se los clasifica según su grado de importancia, los tributos de mayor dependencia del Gobierno Central son los aplicados sobre los bienes y servicios, luego se encuentran aquellos aplicados sobre la renta y el comercio exterior, y en menor medida los demás.

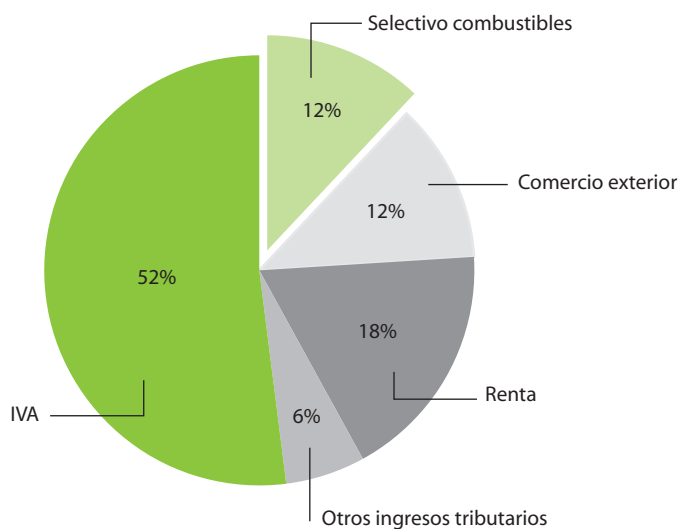
En el 2008, el impuesto al valor agregado (IVA) aportó cerca del 52% de lo recaudado. La contribución del impuesto a la renta fue del 18,2% del total, la de los tributos provenientes del comercio exterior fue del 12,3%, y los restantes impuestos contribuyeron con el 17,8% (Gráfico 11).

Cuadro 3

Ejecución presupuestaria de los Ingresos de la Administración Central (En millones de US\$)

Concepto	Presup. Ajustado 2007	Ejec. 2007	Presup. Ajustado 2008	Ejec. 2008	Ejec. (%) 2007	Ejec. (%) 2008	Var. % Ejec
INGRESO TOTAL RECAUDADO	2.314	2.158	3.041	2.921	93,3	96,1	35,4
INGRESOS CORRIENTES	2.231	2.153	2.820	2.915	96,5	103,4	35,4
Ingresos tributarios	1.364	1.398	1.715	1.984	102,5	115,7	41,9
A la renta neta y utilidades	100	245	287	361	244,3	125,6	47,3
Sobre bienes y servicios	952	963	1.127	1.355	101,2	120,2	40,7
Al comercio exterior	246	167	262	243	68,0	92,8	45,8
Otros ingresos tributarios	66	23	38	25	35,2	66,9	9,2
Ingresos No Tributarios	637	660	784	763	103,7	97,3	15,5
Contribución al Fondo de Jubilación	109	150	161	208	137,5	129,2	38,8
Ingreso contractual p/ Itaipú - Yacyretá	393	407	452	429	103,4	95,0	5,5
Renta de Activos Financieros	13	2	17	4	17,5	22,7	77,8
Otros Ingresos No Tributarios	122	102	154	122	83,1	79,1	19,8
Donaciones	6	43	5	63	771,4	1300,0	45,4
Transferencias	63	47	95	100	75,1	105,8	111,3
Otros recursos corrientes	162	5	222	6	3,1	2,8	24,3
INGRESOS DE CAPITAL	83	5	221	6	6,0	2,8	24,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda.

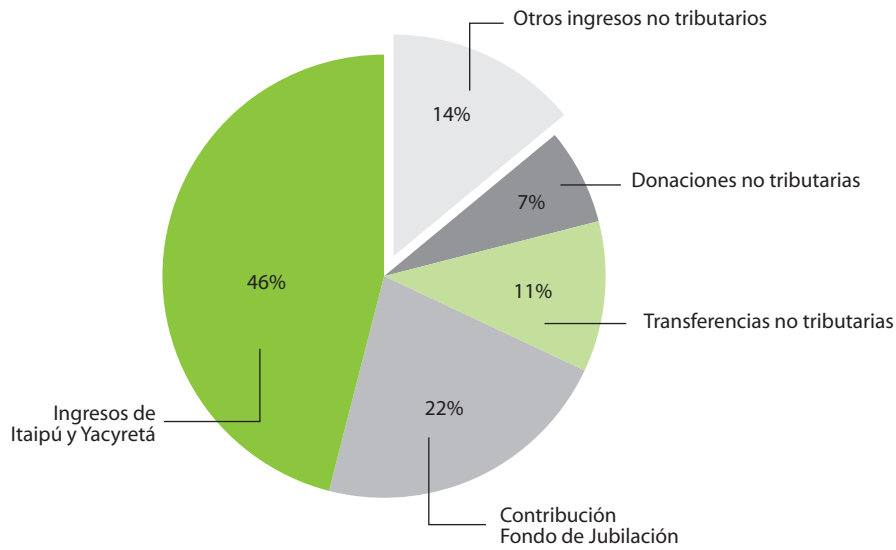
Gráfico 11: Importancia de cada tipo de tributo en el total recaudado - 2008

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Los ingresos no tributarios están integrados por los *royalties* contractuales pagados por las hidroeléctricas binacionales, las contribuciones de los funcionarios a la Caja Fiscal y otros ingresos.

En el año 2008, la importancia relativa de los *royalties* dentro de los ingresos no tributarios fue del 46%, alcanzando un valor monetario acumulado de 429,1 millones de dólares americanos. Las contribuciones al fondo de Jubilaciones contribuyeron con el 22% de los Ingresos No Tributarios, y los restantes con el 32% (Gráfico 12).

Gráfico 12: Composición de los Ingresos No Tributarios de la Administración Central

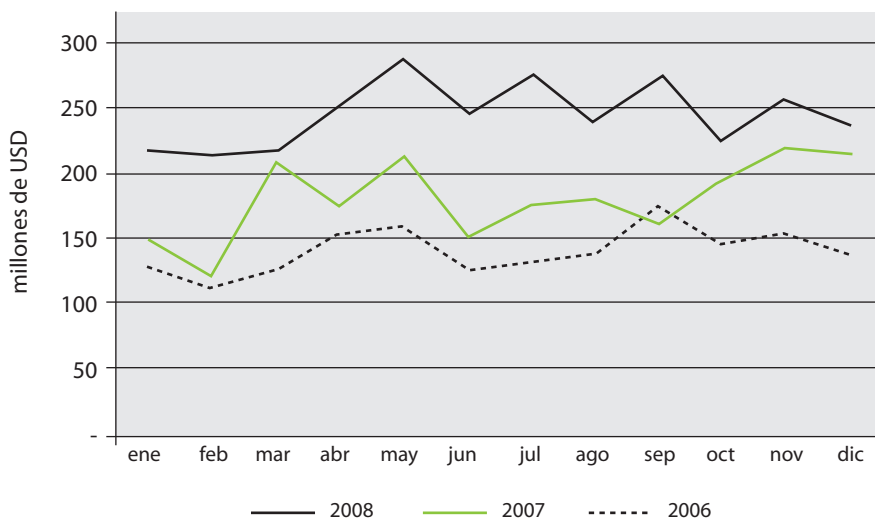


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Una característica importante que han demostrado los ingresos totales de la Administración Central ha sido la estacionalidad. Esto implica un comportamiento casi sistemático de los ingresos a incrementarse o decrecer en ciertos periodos dentro del año, que se repiten en años sucesivos en épocas similares.

Al comparar la evolución de los ingresos totales en los años 2006, 2007 y 2008, se observa claramente que los mismos se reducen en el mes de febrero de cada año, incrementándose nuevamente en los meses de marzo, abril y mayo; para volver a caer en el mes de junio. Así también se observa un repunte en el mes de noviembre y reducción en el mes de diciembre (Gráfico 13a).

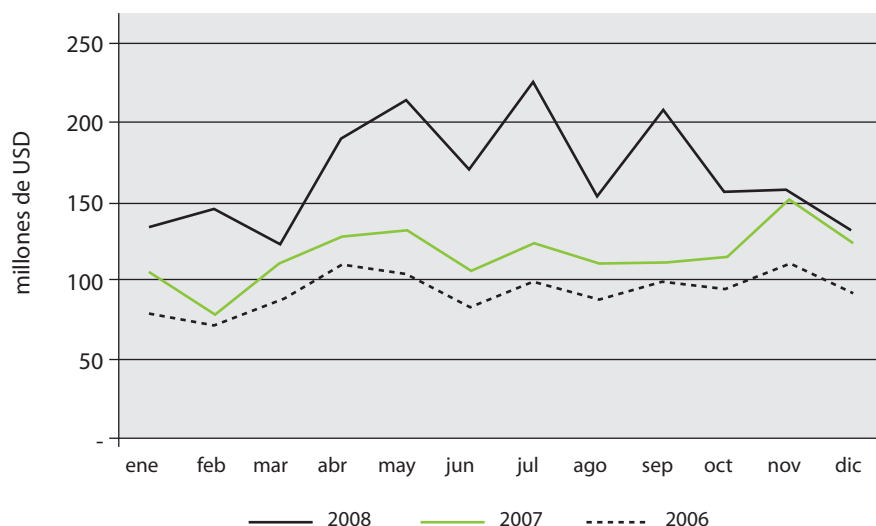
Gráfico 13a: Estacionalidad de los Ingresos Totales



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

La estacionalidad que presentan los ingresos totales se explicaría por el comportamiento de los ingresos tributarios. Estos se reducen en el mes de febrero de los años 2006 y 2007, no tanto en 2008, luego vuelven a incrementarse en mayo, y caen nuevamente en el último mes del semestre de ese año. Los ingresos tributarios tienen repuntes en el mes de julio y los valores de diciembre son menores a los de noviembre. Se observa además, que la estacionalidad es más acentuada en el 2008 que en los dos años que le preceden (Gráfico 13b).

Gráfico 13b: Estacionalidad de los Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

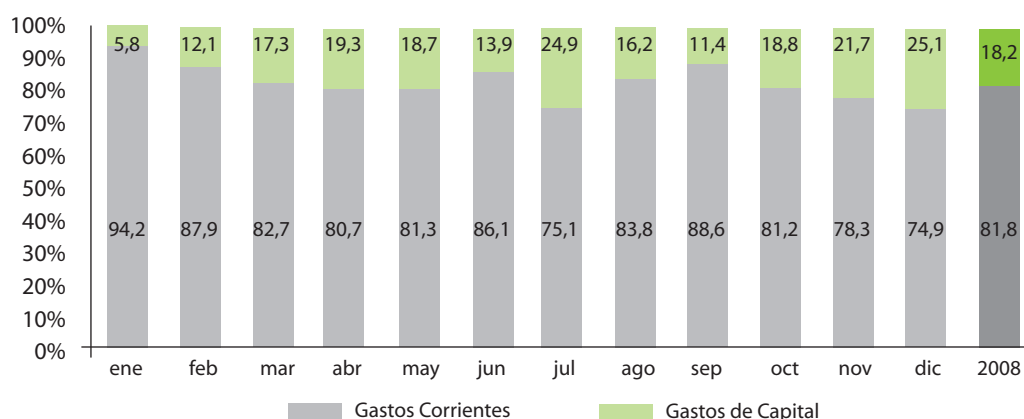
3. Gastos de la Administración Central

Los egresos totales de la Administración Central están compuestos principalmente por los gastos corrientes, que comprenden los pagos por servicios personales, compras de bienes y servicios, pago de la deuda y otros; y los gastos de capital, que comprenden las inversiones en infraestructura y otras destinadas a incrementar el acervo de capital del país.

En el año 2008, el valor de los egresos totales fue de 2.510 millones de dólares americanos. Los gastos corrientes fueron 2.054 millones de dólares americanos, y los gastos de capital fueron 456 millones de la misma moneda. En dicho periodo, se incrementó la porción destinada a los egresos corrientes hasta cerca del 82% del total, quedando por lo tanto la participación de los gastos en inversión en el 18% del total gastado.

Si bien los gastos corrientes son los egresos más importantes dentro del gasto total de la Administración Central, su participación no ha sido constante a lo largo del 2008. En el primer mes fue superior al 90%, se redujo en los tres meses siguientes y nuevamente se incrementó en mayo y junio. En contrapartida, los recursos destinados a la inversión fueron aumentando hasta el mes de abril, pero este comportamiento cambió de dirección en los dos últimos meses del semestre. En la segunda parte del año, a partir de octubre, el gasto de capital se incrementa mes a mes en relación a los gastos corrientes, hasta llegar a su mayor peso en diciembre con 25,1% (Gráfico 14).

Gráfico 14: Importancia de cada grupo de egresos respecto a los Gastos Totales de la Administración Central



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

En el Cuadro 4, se puede visualizar el grado de ejecución presupuestaria de los egresos del año 2008 y su comparación con los resultados del año anterior. En general, la mayoría de los usos de fondos tuvo una ejecución por sobre el 70%. El valor presupuestado de egresos fue de US\$ 3.208 millones, pero se ejecutaron US\$ 2.510 millones. En ambos años se pronosticaron déficits fiscales, pero finalmente los resultados fueron positivos tanto en el 2007 como en el 2008. Esa situación se da usualmente debido que el presupuesto aprobado en el parlamento es “inflado” con relación a las previsiones del Ministerio de Hacienda, teniendo la institución que ajustarlo a las reales posibilidades de recaudación y ejecución de gastos que tiene la administración central.

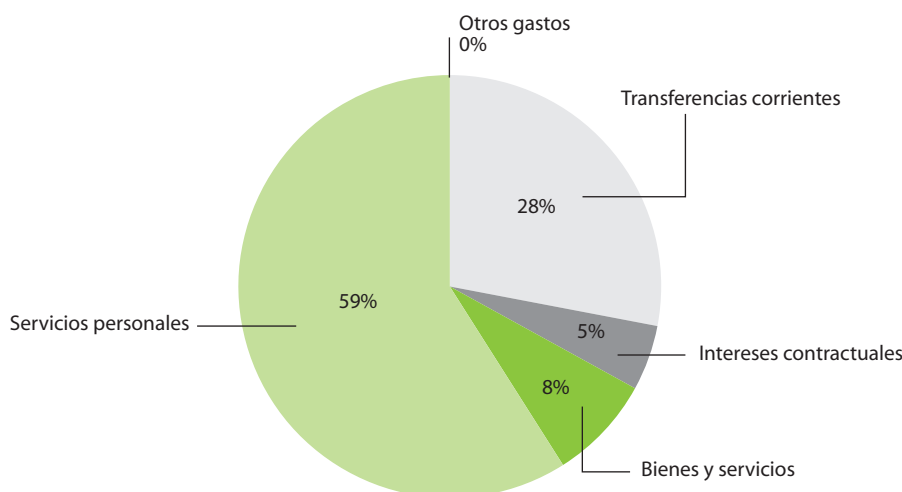
Un aspecto importante que debe ser resaltado es la baja ejecución de la inversión física. En el 2008 se ejecutó tan solo el 43,3% de lo presupuestado y; el valor de la ejecución fue 6% menor al valor del mismo periodo del año 2007.

Cuadro 4. Ejecución presupuestaria de los egresos de la Administración Central (En millones de US\$)

Concepto	Presup. Ajustado 2007	Ejec. 2007	Presup. Ajustado 2008	Ejec. 2008	Ejec. (%) 2007	Ejec. (%) 2008	Var. % Ejec
GASTO TOTAL OBLIGADO	2.402	2.046	3.208	2.510	85,2	78,2	22,7
GASTOS CORRIENTES	1.698	1.586	2.256	2.054	93,4	91,0	29,5
Servicios personales	922	887	1.237	1.206	96,3	97,5	35,9
Bienes y servicios	179	141	240	164	78,6	68,4	16,7
Intereses contractuales	110	102	122	102	92,9	83,3	(0,2)
Transferencias corrientes	482	452	647	575	93,8	88,8	27,1
Otros Gastos	5	4	9	6	82,6	73,7	69,6
GASTOS DE CAPITAL	704	460	952	456	65,3	47,9	(0,9)
Inversión física	509	302	655	284	59,2	43,3	(6,0)
Inversión financiera	34	32	41	5	93,6	11,3	(85,7)
Transferencias	161	126	256	168	78,5	65,5	32,9
CONCESIÓN NÉTA DE PRÉSTAMOS	-12	-6	-27	-8	49,2	29,1	30,4
SUPERÁVIT O DÉFICIT GLOBAL	-75	118	-140	420	156,9	300,7	255,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Gráfico 15: Importancia de cada componente del Gasto Corriente de la Administración Central - 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Los gastos corrientes del Gobierno Central están compuestos básicamente por los pagos por servicios personales, las compras de bienes y servicios, los pagos de los intereses de la deuda pública y las transferencias. En el periodo 2002-2007 los pagos por servicios personales representaron en promedio cerca del 55% de los egresos corrientes; en tanto que en el año 2008 su participación fue del 59%. Los gastos en transferencias representaron el 28% del total, las compras de bienes y servicios el 8%, los intereses de la deuda el 5%, y los otros gastos corrientes representaron menos del 1% del total gastado (Gráfico 15).

La importancia de los pagos por servicios personales no solo dentro de los gastos corrientes sino respecto al total de egresos de la Administración Central, amerita un análisis más detallado (Gráfico 16).

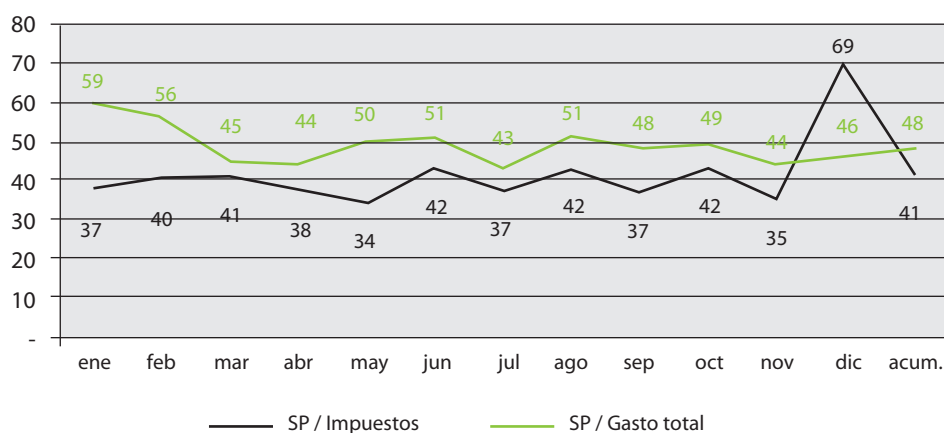
Lo más resaltante de la evolución de los ratios de pagos por servicios personales respecto a los gastos totales y respecto a los ingresos tributarios es que los pagos salariales han sido un componente muy rígido de las finanzas públicas.

Más específicamente, en el año 2008 ambos indicadores se han mantenido por encima del 40%. Observando primeramente el ratio de remuneraciones sobre gastos totales se aprecia una reducción en los primeros cuatro meses, que se revierte en los dos siguientes, llega a su menor valor en julio para seguir en el segundo semestre cercano al monto del acumulado del año que se constituye en 48% de los gastos totales.

Respecto a los ingresos tributarios, el ratio de servicios personales/ impuestos tuvo un comportamiento más inestable durante el segundo semestre del año 2008. Los primeros meses del año 2008 fueron testigos de un incremento en la proporción de recursos tributarios absorbidos por los pagos salariales, que llega a su pico en diciembre. En este mes, casi el 70% de los ingresos tributarios fueron utilizados para cubrir las remuneraciones.

Gráfico 16:

Evolución de los gastos en Servicios Personales de la Administración Central - 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Los gastos de capital del Gobierno Central son los egresos destinados a aumentar el acervo de capital del país. Están compuestos principalmente por la inversión física, la inversión financiera y las transferencias; siendo la primera, la más importante.

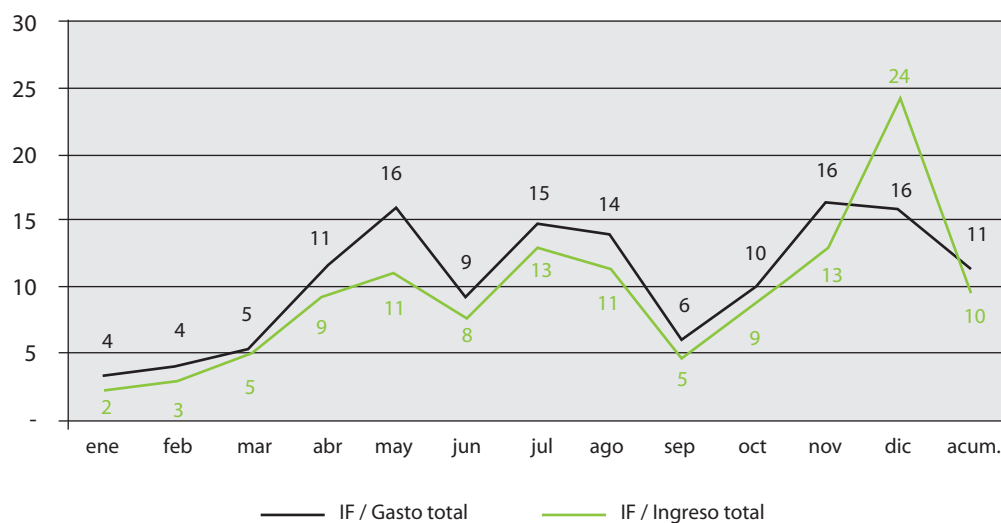
La participación de los gastos de capital respecto a los egresos totales se ha caracterizado por su variabilidad. Este fenómeno es generalmente explicado en la literatura económica por el hecho de que este tipo de gastos son los primeros en ser recortados cuando la situación financiera del Gobierno no es la óptima. Además, los costos políticos de estos recortes son mínimos, a diferencia de los pagos en remuneraciones caracterizadas por su rigidez.

La senda que han transitado los egresos destinados a la inversión física en infraestructura durante el primer semestre del año 2008, ha sido mayoritariamente creciente. El ratio que mide la participación de la inversión física respecto a los ingresos totales de la Administración Central se incrementó desde un 2,2% en el mes de enero, hasta el 7,9% en el mes de junio. Esto implica un crecimiento de 5,7 puntos porcentuales o del 259% en términos absolutos. Al continuar el año vuelve a bajar de manera expresiva en agosto y septiembre, cerrando el acumulado en 10%.

Por su parte, respecto al total de egresos de la Administración Central, la inversión física se incrementó sostenidamente hasta el mes de mayo, mes en que representó el 15,9% de los gastos totales. El resultado acumulado del ratio inversión física respecto a los gastos totales, fue próximo al 11% (Gráfico 17).

Gráfico 17:

Evolución e importancia de la inversión física (IF) de la Administración Central - 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

4. Ejecución Acumulada de Gastos de la Administración Central por Entidad

Las entidades que integran la Administración Central son los tres poderes del Estado más la Contraloría General de la República y el Tesoro Público³. El gasto total acumulado de la Administración Central en el año 2008 fue de US\$ 2.747 millones, de los cuales US\$ 2.512 millones fueron destinados al Poder Ejecutivo (Cuadro 5).

En términos nominales, las erogaciones de la Administración Central se han ido incrementando sostenidamente en cada periodo. Este incremento, sacando al Tesoro Público, se ha denotado en cada una de las entidades que componen la Administración Central. En el año 2008, el gasto acumulado total fue de US\$ 2.747 millones, un monto casi 136% superior al gastado en el año 2002.

Cuadro 5. Egresos de la Administración Central por Entidades (Millones de US\$)

Entidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración Central	1.164	1.133	1.342	1.493	1.864	2.267	2.747
Poder Legislativo	14	18	14	15	20	25	35
Poder Ejecutivo	681	624	778	839	1.083	2.102	2.512
Poder Judicial	62	65	74	87	120	133	190
Contraloría General de la República	4	4	5	5	6	8	10
Tesoro Público	403	423	470	547	635	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda.

³ Desde el año 2007 esta entidad pasa a ser parte del Ministerio de Hacienda, por lo cual se observa un incremento del gasto en el Poder Ejecutivo.

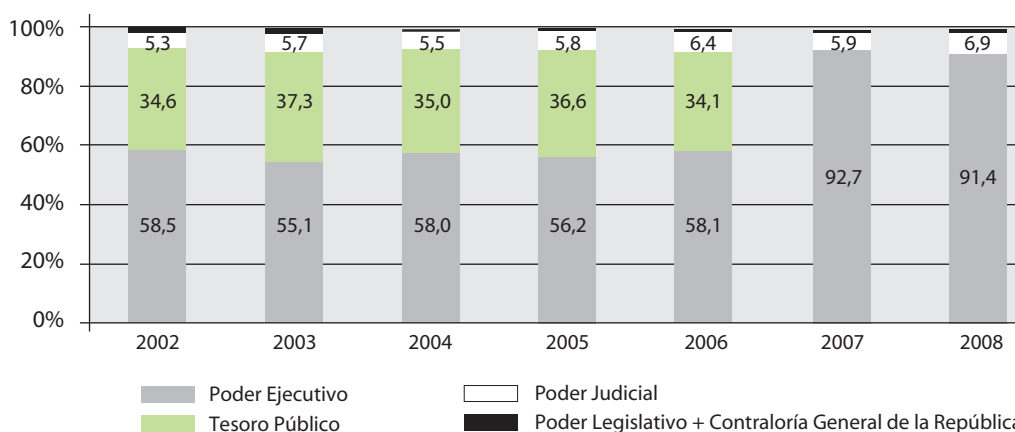
Observando a cada entidad de manera particular, los incrementos también fueron considerables en el periodo 2002-2008, siendo el más importante el destinado al Poder Ejecutivo. Los egresos de éste se incrementaron en casi el 269% en el 2008, respecto al periodo del 2002.

El Poder Ejecutivo, además de ser la entidad de mayor incremento en los egresos dentro de la Administración Central, es la que absorbe la mayor proporción de los recursos de la misma. Entre los años 2003 y 2006, su participación en los egresos totales estuvo cerca del 60%; además, en el año 2007 y el primer semestre del año 2008 el grado de importancia en el uso de fondos se elevó a cifras superiores al 90% (Gráfico 18). Sin embargo, este fenómeno no solo ocurrió debido a que el Ejecutivo ha relegado a las demás entidades sino más bien a que el Tesoro Nacional pasa a ser parte del Ministerio de Hacienda.

Al interior del Poder Ejecutivo, los tres órganos de mayor importancia en el uso de fondos han sido los Ministerios de Educación y Cultura, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Salud Pública y Bienestar Social, y del Interior. En su conjunto, entre los años 2003 y 2006 estos ministerios absorbieron más del 70% de los egresos. Su participación se redujo en el año 2007 a 46% y en el 2008, cuando el total de egresos fue cercano al 48% (Gráfico 19).

Gráfico 18:

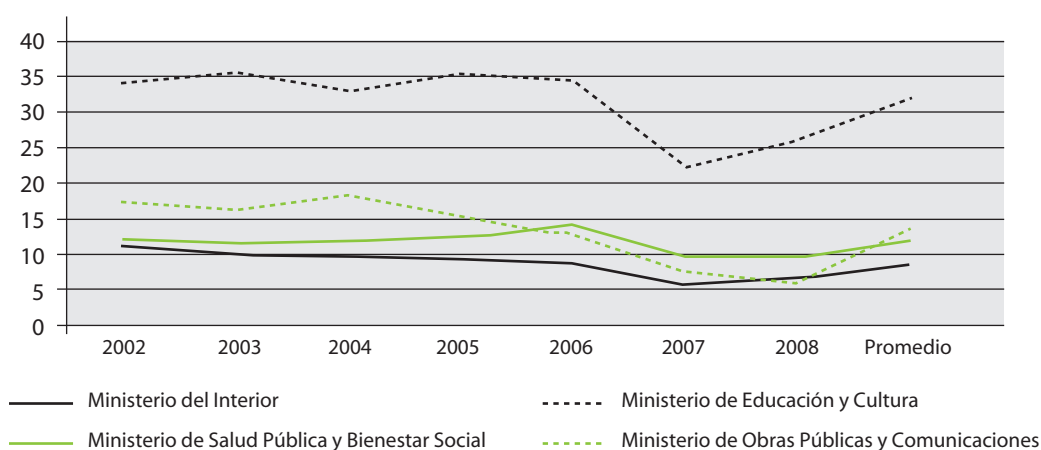
Participación de cada entidad en el total de Gastos de la Administración Central



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Gráfico 19:

Organismos de mayor importancia en el total de egresos del Poder Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

5. Gastos Sociales de la Administración Central

Los gastos sociales⁴ acumulados durante el año 2008 fueron de US\$ 1.418 millones, casi 134% superiores a los gastos por igual concepto de finales de periodo del año 2005 (Cuadro 6).

Cuadro 6. Ejecución de la Inversión Social por grandes grupos (Millones de US\$)

Función	2005	2006	2007	2008	Prom.
Servicios Sociales	607	860	1.120	1.418	671
Salud	108	153	207	239	113
Importancia	18%	18%	18%	17%	
Promoción y Acción Social	10	84	122	140	119
Importancia	2%	10%	11%	10%	
Seguridad Social	183	215	252	315	217
Importancia	30%	25%	23%	22%	
Educación y Cultura	293	379	482	657	306
Importancia	48%	44%	43%	46%	
Ciencia y Tecnología	1	1	1	2	1
Importancia	0%	0%	0%	0%	
Relaciones Laborales	1	1	1	2	1
Importancia	0%	0%	0%	0%	
Vivienda y Servicios Comunitarios	0	7	11	40	4
Importancia	0%	1%	1%	3%	
Otros Servicios Sociales	11	20	44	23	23
Importancia	2%	2%	4%	2%	
	100%	100%	100%	100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda.

La categoría más importante ha sido la educación, que ha representado en cada periodo el 45% del total aproximadamente. La segunda categoría en importancia es la seguridad social y la tercera es la salud.

De manera muy rezagada figuran otros componentes del gasto social como Ciencia y Tecnología y Relaciones Laborales con un promedio de ejecución de US\$ 1 millón entre el 2005 y 2008 y Vivienda y Servicios Comunitarios con un promedio de US\$ 4 millones en ese mismo periodo.

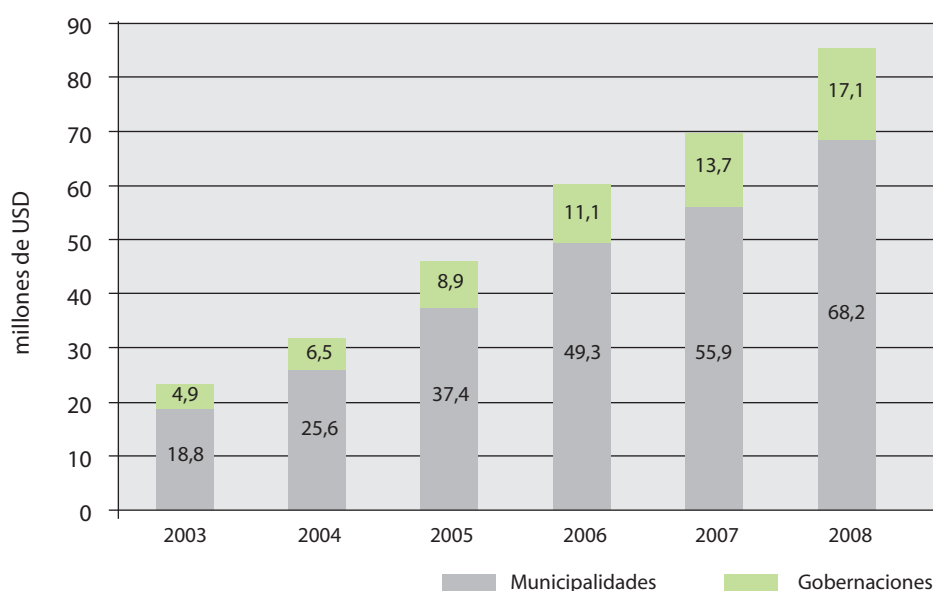
⁴ Los gastos sociales se orientan a lograr la igualdad de oportunidades de la población, principalmente de aquellas personas que se encuentran en niveles de pobreza y extrema pobreza, buscando un acceso universal y oportuno a servicios de buena calidad, tales como salud, educación, seguridad social y vivienda, entre otros.

6. Transferencias de Royalties

Con el término “royalties” se designan a las compensaciones financieras que reciben los gobiernos del Paraguay y el Brasil por la utilización del potencial hidráulico del Río Paraná. Además, el Paraguay recibe recursos por “compensaciones a los territorios inundados” de la represa de Yacyretá.

Al observar la evolución de las transferencias de *royalties* a los Gobiernos Regionales por parte de la Administración Central, desde el año 2003 hasta el 2008, se observa que el monto total transferido en este último año fue cercano a los US\$ 85 millones, más de 200% superior al valor transferido en el año 2003. Las gobernaciones recibieron US\$ 17,1 millones y las municipalidades recibieron US\$ 68,2 millones. De esta manera, tal como define la legislación concerniente a la distribución de estos recursos, son las municipalidades las que deben ser beneficiadas con una mayor cantidad de fondos (Gráfico 20).

Gráfico 20: Transferencias de Royalties a Gobiernos Regionales



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda

Finalmente cabe destacar que los royalties y las compensaciones transferidos por el Ministerio de Hacienda a las gobernaciones y municipalidades son fuentes de financiamiento muy importantes, por cuanto la ausencia o el retraso en la transferencia de estos recursos hacia estas unidades descentralizadas podrían tener consecuencias negativas muy profundas en la ejecución de programas sociales y proyectos de inversión pública o infraestructura en el interior del país, sobre todo en las localidades rurales donde se concentra una gran parte de la población en condiciones de pobreza.