

OBSERVATORIO FISCAL

Informe económico fiscal

2009

Observatorio
FISCAL
ECONÓMICO

**CA
DEP**
Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

OFIP

Coordinador: Julio Ramírez
Analista Técnico: Juan Cresta
Asistente Técnico: Fernando Ovando

Contáctenos:

CADEP – OFIP

Piribebuy Nº 1058
Tels. /Fax: (0595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813
E- mail: ofipasistente@cadep.org.py
www.cadep.org.py/V2/observatorio.php
Asunción, Paraguay

Edición: diciembre 2009
Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones

El CADEP no comparte necesariamente la opinión vertida en la presente publicación, que es responsabilidad exclusiva de su autor.

Introducción

Como consecuencia de la crisis económica internacional, y sobre todo de una severa sequía, la economía paraguaya culminó el año 2009 con un retroceso de 3,8%. Uno de los peores resultados en décadas, donde todos los sectores productivos fueron afectados. Por su parte, como consecuencia de la contracción de la actividad económica y la caída de ingresos de los hogares, la demanda interna también se redujo, sobre todo por menor consumo e inversión.

A pesar de la contracción de la actividad económica, las cuentas fiscales cerraron con un superávit global del 0,2% del PIB, merced a una buena recaudación del Impuesto a la Renta de las Sociedades, de las contribuciones al fondo de jubilaciones y pensiones, y de los royalties de las binacionales.

La inflación en el 2009 tuvo un comportamiento muy distinto al observado el año anterior, puesto que se mantuvo controlada en valores inferiores al rango meta del Banco Central, establecido en 5%. El menor gasto y menores precios internacionales de varios productos contribuyeron a que la inflación de fin de periodo fuera de 1,9%.

Por su parte, el inestable escenario internacional que afectó la demanda externa por los productos nacionales, la caída en los precios en los mercados externos y la menor actividad económica mundial, contribuyeron a que las exportaciones e importaciones retrocedieran en aproximadamente 12% y 12,7% en el 2009, respectivamente.

Considerando el escenario que se observó en el año 2009, este informe presenta los resultados de la evolución de las finanzas públicas del país, centrando la atención en los datos de la Administración Central. No obstante, primeramente se presenta un análisis de la situación macroeconómica, en la que se analiza la situación inicial y los impactos de corto plazo de las perturbaciones que se sucedieron en los mercados internacionales. Luego se estudian 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. En la sección siguiente, se presta atención a la ejecución presupuestaria comparativa respecto al año 2008; seguida de un análisis del gasto por entidades de la Administración Central. El trabajo prosigue con un resumen de las principales medidas de política económica adoptadas por el Gobierno para acomodar los efectos de la crisis económica; y finalmente se concluye con una discusión sobre las perspectivas económicas para el año 2010.

Índice

1. Transmisión de la crisis mundial	5
A. Condiciones financieras restrictivas	5
B. Caída en los precios internacionales y de la demanda externa	6
C. Perspectivas desfavorables para las remesas familiares	7
2. Efectos macroeconómicos observados a largo plazo	9
D. Actividad económica	9
E. Inflación	11
F. Tipo de cambio y flujos de divisas	12
3. Situación de las finanzas públicas de Paraguay en el 2009	14
G. Ingresos de la Administración Central	15
H. Gastos de la Administración Central	18
I. Ejecución presupuestaria de la Administración Central	21
4. Respuestas del Gobierno a la crisis económica mundial	22
5. Perspectivas para el 2010	24

Transmisión de la crisis mundial

A inicios del cuarto trimestre del año 2008, con la quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers se profundizó una crisis financiera en los Estados Unidos, cuyo origen estuvo en el mercado inmobiliario. Esta crisis se propagó rápidamente hacia otros mercados financieros de los países desarrollados y emergentes, afectando severamente la actividad económica mundial en el corto plazo. La crisis económica mundial se ha transmitido hacia los países emergentes y en desarrollo por cuatro vías: i) condiciones financieras externas restrictivas, ii) menor demanda externa generalizada, iii) caída en los precios internacionales, y iv) perspectivas desfavorables para las remesas familiares y el turismo. Este proceso para el caso paraguayo se describe a continuación.

A. Condiciones financieras restrictivas

Los bancos extranjeros globales (cuyas casas matrices se encuentran en economías avanzadas) constituyeron un canal de propagación de los *shocks* financieros mundiales, puesto que a medida que aumentaban los resultados adversos y se deterioraba la calidad de sus inversiones, la competencia por la captación de recursos impulsó a estos bancos a “aspirar” fondos de los países en desarrollo y emergentes. Este recorte de los fondos se desarrolló básicamente a través de dos vías: la reducción de los créditos *transfronterizos* desde las casas matrices hacia las sucursales; y la reducción del crédito de las filiales locales de los bancos extranjeros al mercado local, debido a mandatos de aquellas para que transfieran fondos al exterior o para mejorar sus posiciones patrimoniales consolidadas como grupo.

Al respecto, la posición de Paraguay, al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, fue más robusta que aquella existente en otras regiones de países emergentes. Esto se debió a que el porcentaje de préstamos de bancos extranjeros como proporción del PIB no es muy elevado en el país. De acuerdo con datos del Banco de Pagos Internacionales¹, en el año 2008, los créditos totales de los bancos extranjeros, incluyendo los préstamos concedidos desde el exterior así como aquéllos otorgados por las sucursales locales, fue menor al 20% del PIB, mientras que en Europa emergente fue cercana al 60%. Además, de este porcentaje total, tan solo cerca del 4% fueron créditos concedidos desde el exterior, o *transfronterizos*.

Además, otro factor de fortaleza del sistema bancario nacional frente a la crisis es que la mayoría de los créditos otorgados por los bancos extranjeros están denominados en moneda local, y son financiados con depósitos del sector privado nacional. En este sentido, durante el año 2008 más del 50% de los préstamos de bancos extranjeros se encontraban denominados

¹ Es una organización internacional que fomenta la cooperación financiera y monetaria internacionales y sirve de banco para los bancos centrales. Presta servicios bancarios, pero solamente a bancos centrales o a organizaciones internacionales. Tiene su sede en Basilea, Suiza.

en moneda nacional, y como ya se mencionó en el párrafo anterior, el porcentaje de créditos *transfronterizos* como porcentaje del PIB fue muy reducido.

Por último, la exposición a los activos financieros en los mercados de capitales internacionales denominados “tóxicos”², por parte de los bancos que operan en Paraguay, tanto los nacionales como de las filiales de bancos extranjeros es muy limitada, dada la escasa o nula conexión del mercado de capitales local con los internacionales, donde tan solo se transan valores nacionales. Por este hecho, el sistema bancario nacional estuvo protegido de una eventual pérdida de riqueza debido a la caída de los precios de los activos mencionados.

B. Caída en los precios internacionales y de la demanda externa

Los vínculos comerciales constituyeron un importante canal de transmisión de la recesión mundial a la región, puesto que la caída del comercio mundial ha sido severa y afectó a varios socios comerciales importantes del Paraguay.

Pese a que el comercio del país está más concentrado en el MERCOSUR y otros países distintos a los Estados Unidos, los fuertes vínculos de los socios comerciales de Paraguay con ese país lograron que las exportaciones estén expuestas a las *caídas* comerciales que se generaron.

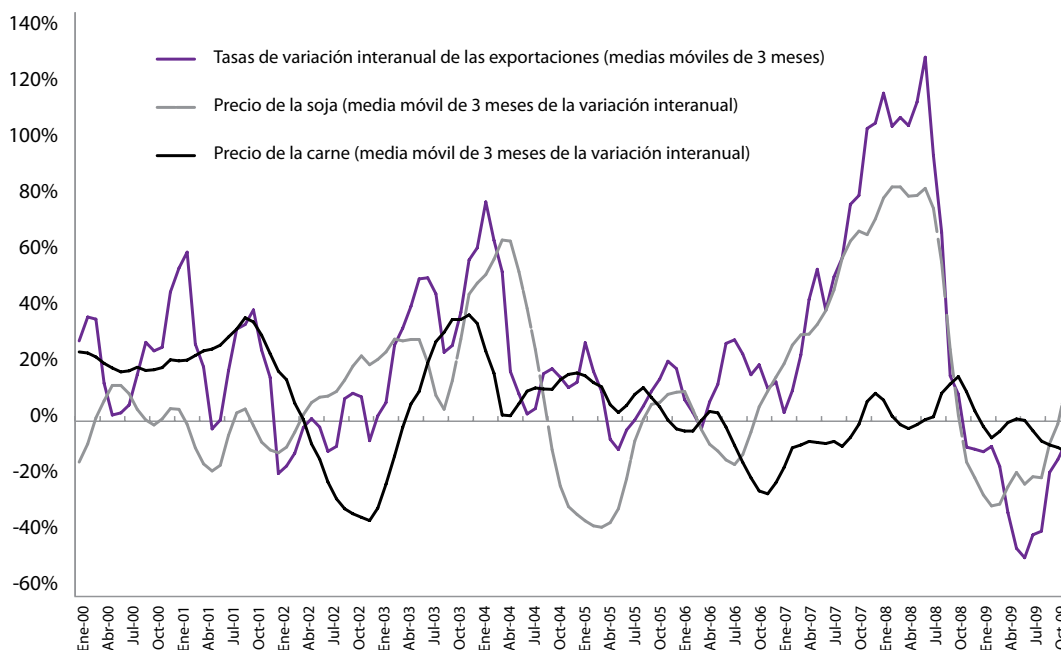
Por lo tanto, aunque el comercio interregional y con países como China ha crecido en los últimos años, las exportaciones de Paraguay han sufrido el impacto de la crisis mundial en el 2009.

Como se puede observar en el gráfico 1 presentado más abajo, luego de una fase de expansión sostenida iniciada a mediados del año 2007; que llevó a las exportaciones a crecer hasta cerca de un máximo de 120% en julio del año 2008, en los meses siguientes se observa una desaceleración del crecimiento. En el mes de octubre del 2008 se produce una reversión pasando a observarse tasas de variación negativas de las exportaciones. En los meses de marzo hasta julio del año 2009 se producen las caídas más pronunciadas en las exportaciones llegando hasta cerca del 47%: la fase contractiva más profunda observada en el ciclo de las exportaciones en los últimos nueve años.

A la contracción en la demanda externa por los productos de Paraguay, se le sumó el deterioro en los precios de los productos de exportación luego de la profundización de la crisis global. Lo que se observó fue una caída abrupta en los precios internacionales de las materias primas respecto a los precios máximos de mediados del 2008, que se produjo como consecuencia de la contracción mundial de la actividad económica y la consecuente reducción de la demanda mundial de productos. Los precios de la soja y la carne, principales productos de exportación, cayeron abruptamente desde mediados del año 2008. La cotización de la soja cayó en más del 60%, mientras que el precio de la carne lo hizo en aproximadamente 22%.

2 Los activos financieros denominados “tóxicos”, son fondos de inversión de muy baja calidad que se crearon a partir de hipotecas a personas con solvencia económica baja, respaldados por una vivienda cuyo valor económico ha caído considerablemente. El valor de estos fondos de inversión es prácticamente cero.

Gráfico 1. Evolución mensual de las Exportaciones Registradas (Tasas de variación interanual, promedios móviles de 3 meses)



Fuente: Cálculos propios en base a datos de la Dirección Nacional de Aduanas y el Banco Central del Paraguay.

C. Perspectivas desfavorables para las remesas familiares

La desaceleración en las economías avanzadas trajo consigo un descenso de los ingresos por remesas y turismo, dos importantes fuentes de ingresos en divisas para muchos países de la región, y de los cuáles el Paraguay no ha estado inmune, sobre todo en lo referente a remesas familiares.

De acuerdo con estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, las remesas hacia América Latina crecieron en promedio a un ritmo superior al 15% anual desde el año 2000, pero empezaron a desacelerarse a mediados del año 2006. En el caso de Paraguay, los datos del Banco Central indican que las mismas han estado creciendo en forma pronunciada, intensificándose este incremento en los años 2006 y mediados del 2007, sobre todo de los fondos provenientes de España y los Estados Unidos.

Sin embargo, al profundizarse el deterioro de las condiciones económicas mundiales, la desaceleración del flujo de divisas se profundizó en Paraguay en el año 2009.

Cuadro 1. Ingresos de divisas por remesas familiares

Países	2008		2009		Variación %
	Miles de USD	%	Miles de USD	%	2009-2008
España	103.476	51	101.871	51	-1,6
Estados Unidos	72.707	36	70.300	35	-3,3
Argentina	6.779	3	6.672	3	-1,6
Otros	19.328	10	22.156	11	14,6
Total	202.289	100	200.999	100	-0,6

Fuente: Banco Central del Paraguay: Informe Económico Mensual.

La recesión que se presentó en los países tradicionalmente receptores de mano de obra paraguaya, con los consecuentes efectos sobre el empleo, introdujeron un grave riesgo para las perspectivas futuras en cuanto a las remesas, ya que aproximadamente el 87% del total de este tipo de ingresos provino de España y Estados Unidos en el año 2008; y el 86% en el año 2009.

Los fondos remesados desde España se redujeron en 1,6%; y los provenientes de Estados Unidos en 3,3% en el año 2009 respecto al 2008. Esto significa que los hogares paraguayos recibieron aproximadamente USD 4 millones menos de ingresos.

Efectos macroeconómicos observados a corto plazo

2

El efecto de los *shocks* globales descritos y los factores climáticos sobre la economía paraguaya ha sido de una magnitud importante en el año 2009, y además se sucedieron en forma súbita.

A continuación se describen los efectos macroeconómicos principales que fueron generados por la crisis económica mundial y la sequía.

D. Actividad Económica

En lo que respecta al sector real, por el lado de la oferta, la mayoría de los sectores económicos tuvo un desempeño positivo en el año 2008. Sin embargo, en el año 2009 se observó una contracción significativa sobre todo de la agricultura, el sector manufacturero y la construcción. El sector agrícola fue golpeado por los factores externos, pero sobre todo por la sequía cuyos efectos adversos se observaron en los cuatro trimestres del 2009.

Luego de la profundización de la crisis internacional a finales del 2008, la contracción se agudizó en el primer trimestre del año 2009, donde la minería e industria manufacturera y el sector de la construcción sufrieron un retroceso importante. La actividad económica siguió cayendo en el segundo trimestre del 2009, y en este periodo también se contrae la ganadería; mientras que los sectores de electricidad y agua, y el de servicios experimentan desaceleraciones respecto al primer trimestre.

Como se puede observar en el Cuadro 2, la recuperación económica parece iniciarse en el tercer trimestre del año 2009, donde salvo la agricultura, la mayoría de los sectores económicos ya vislumbran tasas de crecimiento positivas. En el cuarto trimestre del año 2009 la recuperación sigue consolidándose, salvo en el sector agrícola que siguió decreciendo y cerró el año con una contracción del 22,3%.

Cuadro 2. Desempeño de los sectores económicos principales y del gasto
Producto Interno Bruto (Variación interanual porcentual)

Sectores económicos	2008					2009				
	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Total	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Total
Agricultura	11,3	10,8	9,8	10,0	10,5	-24,6	-23,8	-16,6	-24,2	-22,3
Ganadería, forestal y pesca	8,9	15,6	-1,4	0,7	5,9	1,1	-4,1	4,8	10,3	3,0
Minería e Industria	7,5	8,3	-2,9	-4,2	2,0	-4,5	-8,9	2,6	9,7	-0,3
Electricidad y agua	1,3	4,6	2,4	5,9	3,5	6,6	3,3	3,2	5,3	4,6
Construcción	23,5	18,1	4,2	1,1	11,0	-10,7	-6,0	11,4	12,3	1,8
Comercio y Servicios	4,0	7,5	2,3	5,5	4,8	2,5	0,5	0,7	3,3	1,8
Tipo de gasto	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Total	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Total
Consumo de hogares	7,4	7,3	5,1	7,3	6,8	-7,7	-1,3	-1,2	-0,9	-2,8
Consumo de gobierno	5,3	4,6	3,1	1,4	3,5	9,2	9,5	17,7	11,1	11,9
Formación Bruta de Capital Fijo	17,7	21,9	22,4	3,7	15,8	-18,6	-21,5	-19,4	6,5	-13,3
Variación de existencias	-11,1	-23,9	-24,0	-18,9	-19,7	-10,0	-14,0	-11,0	-25,0	-15,0
Exportaciones	10,0	16,4	14,2	7,7	12,1	3,0	-24,4	-21,0	-5,6	-12,0
Importaciones	12,5	16,6	24,3	10,3	15,9	-3,0	-22,4	-23,9	-1,5	-12,7
Producto Interno Bruto	7,3	9,2	2,6	4,4	5,8	-5,4	-6,5	-1,3	-0,9	-3,5

Fuente: Banco Central del Paraguay: Informe Económico Mensual. Observación: los datos del 2009 son preliminares.

En el lado de la demanda o gasto, la contracción del año 2009 fue liderada por una caída de las exportaciones a partir del segundo trimestre³ (particularmente de carne vacuna y los rubros agrícolas principales), una caída en la inversión privada que duró tres trimestres y se debió al incremento en las tasas de interés y del endurecimiento del crédito en los mercados internacionales; y en menor medida, una caída en el consumo de hogares que se debió a la caída de ingresos, el incremento en las tasas de interés y la incertidumbre acerca del futuro.

En el tercer trimestre del año 2009 no se observó una recuperación en el gasto doméstico, principalmente del consumo de los hogares, a pesar de la reducción de las tasas de interés en el sistema financiero nacional y de la recuperación en los ingresos de divisas, sobre todo de las remesas familiares y los royalties de las hidroeléctricas.

3 La caída en las exportaciones estuvo fuertemente relacionada a la contracción de la actividad agrícola y ganadera, la reducción en la demanda externa y los menores precios internacionales. Todos estos efectos causados por la sequía y la crisis mundial.

La recuperación de la demanda empieza a hacerse notar recién en el cuarto trimestre del 2009, liderada sobre todo por el gasto y la inversión pública. Sin embargo, la inversión privada también denotó una leve reacción a finales del año, merced a las buenas perspectivas para el año agrícola 2009/2010.

En definitiva, desde el punto de vista de la demanda doméstica, el gasto público o consumo de gobierno se incrementó fuertemente en todos los trimestres del año 2009, en un esfuerzo por suavizar la recesión. Pero a pesar de ello, la actividad económica cerró el 2009 con una contracción del 3,8%.

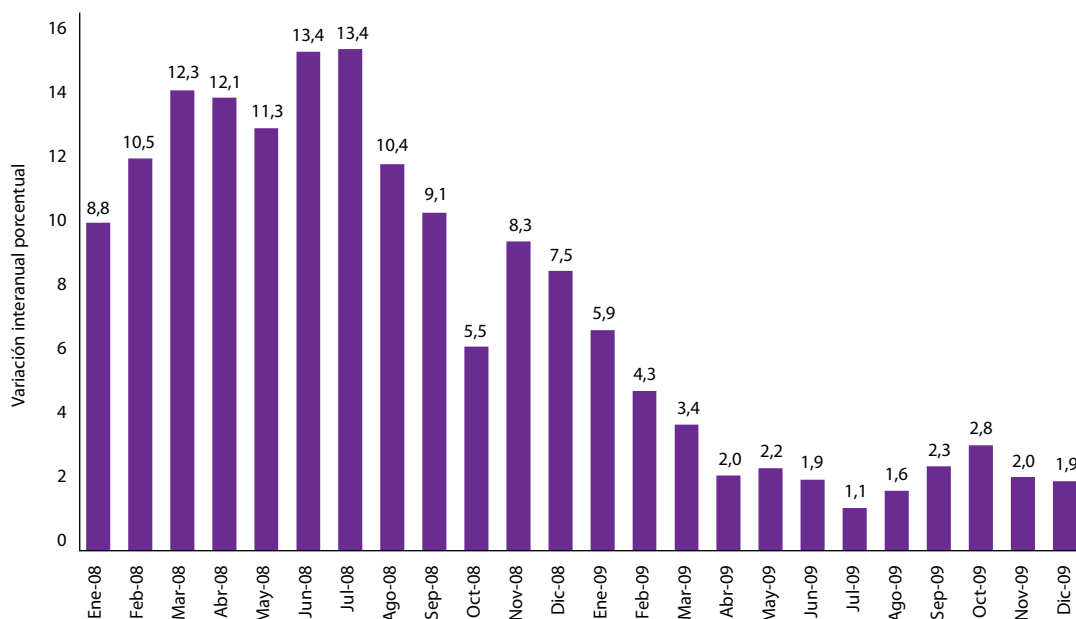
E. Inflación

La inflación en el año 2009 se mantuvo en niveles controlados, por debajo del valor meta del Banco Central fijado en 5%. Esta situación se debió básicamente a tres factores:

- La contracción en la actividad económica y sobre todo del gasto doméstico que redujo las presiones sobre los precios.
- La caída de los precios internacionales de las materias primas como consecuencia de la crisis global. Sobre todo de los alimentos y en especial la carne, que redujeron las presiones inflacionarias desde el tercer trimestre del año pasado.
- La apreciación del tipo de cambio nominal redujo el precio en moneda nacional de los bienes importados.

La inflación interanual cerró con un valor de 1,9% en el mes de diciembre, pero lo resalante es que la deflación se profundizó a partir del mes de febrero del 2009 y duró hasta el mes de junio. Este comportamiento de los precios muestra claramente que la contracción de la demanda interna y la caída del ingreso disponible de los hogares fueron más severas en el primer semestre. A partir del segundo semestre del año, de la mano de los paquetes de estímulos del Gobierno y de una incipiente recuperación del consumo de los hogares, los precios mostraron un leve crecimiento en términos interanuales.

Gráfico 2. Evolución de la inflación



Fuente: Banco Central del Paraguay: Informe Económico Mensual.

Otro aspecto resaltante del comportamiento de los precios en el año 2009 fue la inestabilidad, con caídas de precios en unos meses seguidas de incrementos en los siguientes y nuevamente caídas. En este sentido, los componentes más fluctuantes del Índice de Precios al Consumidor, como las frutas y hortalizas explicaron gran parte de la volatilidad. Las frutas y hortalizas estuvieron fuertemente afectadas por los factores climáticos que alteraron su oferta, y por ende sus precios a lo largo del año.

F. Tipo de cambio y flujo de divisas

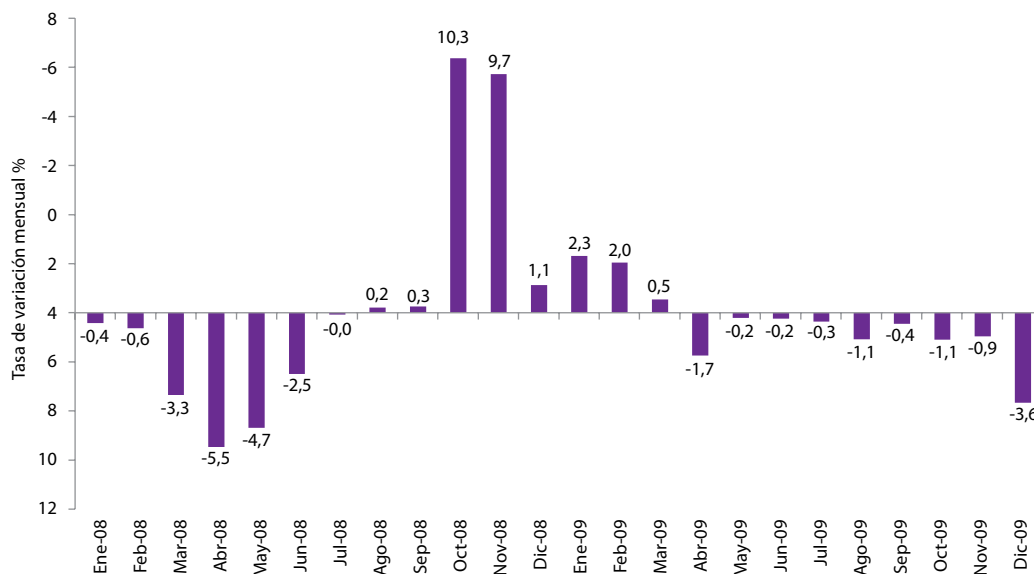
Los *shocks* en los mercados mundiales tuvieron un efecto inmediato sobre el tipo de cambio nominal del Guaraní respecto al Dólar norteamericano. Éste se depreció fuertemente, sobre todo en los meses finales del año 2008, debido a la incertidumbre que se generó respecto al real impacto que tendría la crisis mundial sobre Paraguay, al menor flujo de divisas por exportaciones y remesas y al incremento esperado de las tasas de interés mundiales.

La reacción del tipo de cambio se prolongó hasta el mes de marzo del 2009, en el cual, en términos acumulados se observó una depreciación cercana al 26%. Luego, pasado el impulso inicial, el tipo de cambio retomó nuevamente una senda de apreciación durante el resto del año 2009.

Las severas consecuencias de la crisis financiera y económica en los Estados Unidos, hicieron que su moneda se debilitara respecto a las demás monedas fuertes y otros activos de inversión (como los commodities y los metales preciosos), y esto también contribuyó al posterior fortalecimiento del Guaraní desde el segundo trimestre del año 2009.

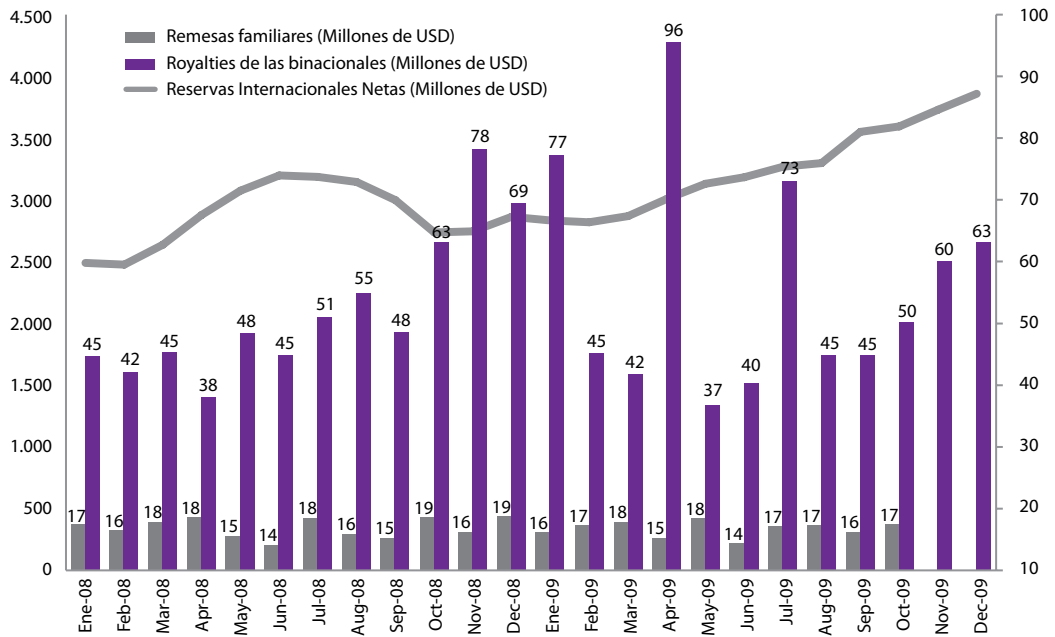
Asimismo, un importante flujo de entrada de divisas al país, proveniente sobre todo de los royalties de las binacionales, contribuyó a un incremento sostenido en el *stock* de reservas internacionales, y a su vez esto sirvió para que el Guaraní se apreciara respecto al Dólar estadounidense.

Gráfico 3. Evolución del tipo de cambio nominal



Fuente: Banco Central del Paraguay: Informe Económico Mensual.

Gráfico 4. Flujo de divisas hacia el país y evolución de las Reservas Internacionales Netas



Fuente: Banco Central del Paraguay: Informe Económico Mensual.

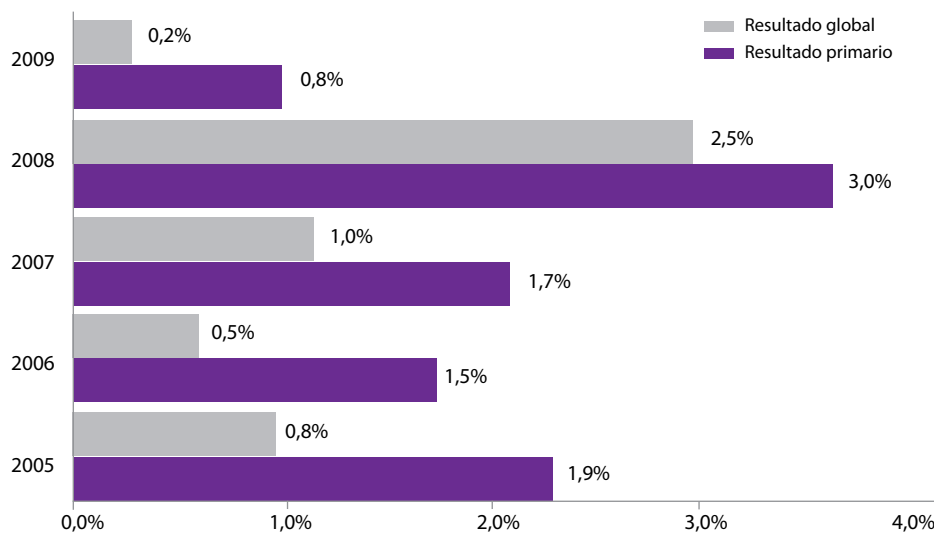
3

Situación de las finanzas públicas de Paraguay en el 2009

Las cuentas fiscales de Paraguay han estado equilibradas durante los últimos años, pero los severos efectos de la crisis económica mundial y de los factores climáticos adversos presagiaron un deterioro en los resultados fiscales para el año 2009. Sin embargo, las mismas cerraron el año con un superávit global del 0,2% del PIB, y un superávit primario de 0,8% del PIB.

A pesar de la contracción económica mundial y de la actividad económica del país en el año 2009; se observó un crecimiento extraordinario de los ingresos del sector público que superó los niveles del año 2008. Los ingresos totales del año 2009 representaron el 19,4% del PIB, mientras que en el 2008, éstos representaron el 17,3%.

Gráfico 5. Resultados global y primario de la Administración Central (% del PIB)



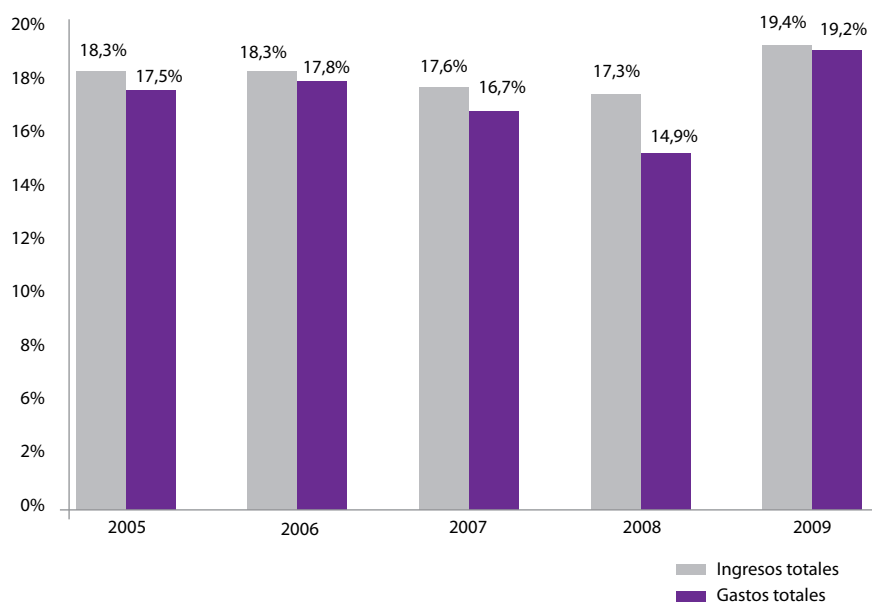
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por su parte, los gastos totales de la Administración Central también se incrementaron marcadamente respecto a los niveles del 2008, sobre todo con el propósito de contrarrestar la caída en el consumo de los hogares y la inversión. En el año 2009, los egresos totales alcanzaron el 19,2% del PIB. Esto implica un incremento de 4,3% del PIB respecto al 2008, año en el que se alcanzaron niveles cercanos a 14,9% del PIB.

A pesar del sustancial incremento en el gasto público cuyo objetivo fue mantener un corte contracíclico de la política fiscal, el crecimiento extraordinario de los ingresos públicos compensó e incluso superó al mayor gasto, lo cual permitió cerrar el año 2009 con un saldo levemente positivo en las cuentas fiscales

En esta sección se desagregan y analizan los datos de ingresos y gastos de la Administración Central para el año 2009⁴. Esto permitirá determinar cuáles fueron las partidas que permitieron sostener los ingresos, así como determinar cuáles fueron los tipos de gastos priorizados por la autoridad fiscal, y las entidades que concentraron la mayor cantidad de recursos. Primeramente se observa el comportamiento de los ingresos, luego el de los egresos y finalmente se analiza la ejecución presupuestaria comparada respecto al 2008.

Gráfico 6. Evolución de los ingresos y gastos totales de la Administración Central (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

G. Ingresos de la Administración Central

Los ingresos totales de la Administración Central fueron de USD 3.011⁵ millones en el 2009, un monto superior al alcanzado en el año 2008 en más del 15%. Los ingresos corrientes fueron de USD 3.007 millones, mientras que los ingresos de capital fueron de USD 3 millones.

Como se puede observar en el Cuadro 3, los ingresos de capital se redujeron en 38,7% en el 2009 respecto al 2008. Por lo tanto, el incremento en los ingresos totales provino de una mejor gestión por parte de los ingresos corrientes, que más que compensaron la caída en los ingresos de capital. En términos del grado de importancia de cada uno de ellos, los ingresos corrientes representan cerca del 99% de los ingresos totales, mientras que los ingresos de capital contribuyen con el restante 1%.

⁴ El análisis se realiza con datos preliminares hasta diciembre del 2009.

⁵ Tipo de cambio utilizado: promedio de diciembre, BCP.

Los ingresos corrientes comprenden a los ingresos tributarios, a los no tributarios, y a las donaciones y transferencias. Sin embargo, los más importantes son los ingresos tributarios y los no tributarios. Los primeros se incrementaron en 11,8% y los segundos en 20,8%. En términos monetarios, la recaudación tributaria obtenida en el 2009 fue de USD 1.978 millones; mientras que los ingresos no tributarios fueron de USD 822 millones.

Por su parte, las donaciones y las transferencias también se incrementaron en el 2009 respecto al año anterior.

En cuanto a los ingresos de capital, estos están constituidos principalmente por las ventas de activos fijos y financieros y por otros ingresos de capital. En el año 2009, no se registraron ventas de activos de capital, pero los otros ingresos fueron cercanos a los USD 3 millones.

Cuadro 3. Ingresos de la Administración Central (Millones de USD)

	2008	2009	Variación
Ingresos corrientes	2.600	3.007	15,7%
Ingresos tributarios	1.769	1.978	11,8%
Impuesto a la renta	322	471	46,5%
Sobre bienes y servicios	1.208	1.278	5,8%
<i>A los combustibles</i>	208	225	7,9%
<i>Selectivo al consumo</i>	76	96	26,4%
<i>Impuesto al Valor Agregado (IVA)</i>	923	956	3,6%
<i>Otros impuestos sobre bienes</i>	2	1	-6,7%
Otros ingresos tributarios	23	19	-16,5%
Impuestos al comercio exterior	217	210	-3,2%
Ingresos no tributarios	680	822	20,8%
Contribución al Fondo de Jubilación	185	219	18,2%
Royalties de las binacionales	383	487	27,3%
Renta de Activos Financieros	3	2	-52,8%
Otros Ingresos No Tributarios	109	114	5,1%
Donaciones	56	95	70,1%
Transferencias	89	110	22,8%
Otros ingresos corrientes	6	2	-61,2%
Ingresos de capital	6	3	-38,7%
Venta de activos fijos y financieros	6	0	-91,1%
Otros ingresos de capital	0	3	100,0%
Ingresos totales	2.606	3.011	15,5%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los ingresos tributarios están compuestos por los impuestos a la renta neta y utilidades, los impuestos sobre bienes y servicios, otros ingresos tributarios y los impuestos al comercio

exterior. Los ingresos no tributarios, por su parte, están conformados por las contribuciones al fondo de jubilaciones, los royalties y compensaciones de las hidroeléctricas, las rentas de activos financieros, y otros ingresos.

En cuanto a la importancia de cada uno de los tributos, en el Gráfico 9 se aprecia que el I.V.A es el principal instrumento recaudador del fisco, seguido del Impuesto a la Renta de las sociedades, los impuestos a los combustibles y los impuestos al comercio exterior, los restantes poseen una contribución muy pequeña.

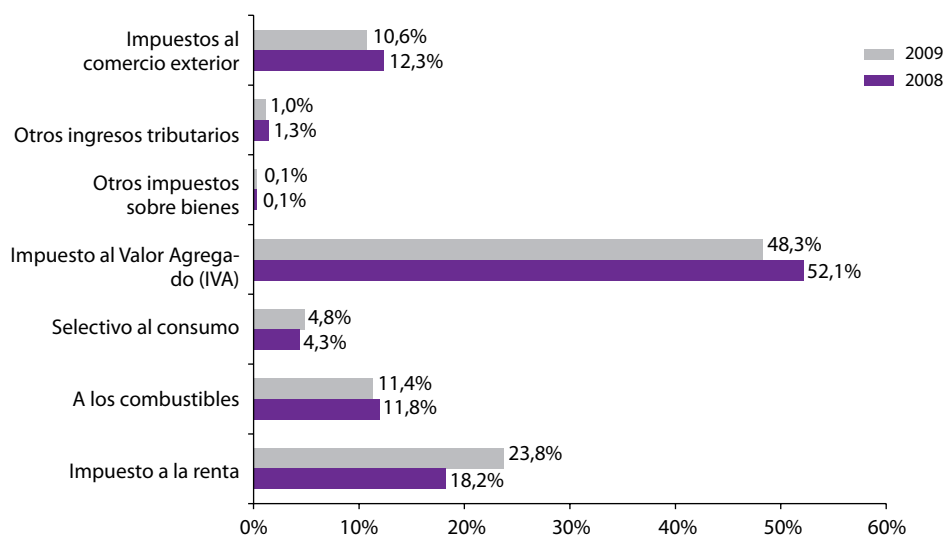
El Impuesto al Valor Agregado, a pesar de ser el más importante, se redujo en casi 4% en el año 2009 debido a los efectos de la caída en la actividad económica y el consumo. Las expectativas para los ingresos provenientes del Impuesto a la Renta fueron similares *a priori*, pero sin embargo estos se incrementaron en 46,5% respecto a lo recaudado en 2008. Este hecho se debió a la característica de este tipo de impuesto, cuya liquidación se realiza en el mes de abril del año siguiente al de su declaración. Por lo tanto, los ingresos ya generados a lo largo del 2008, que fue un año con un crecimiento económico importante, fueron pagados al fisco en el 2009, permitiendo de esta manera compensar de alguna manera la caída de los ingresos del I.V.A.

Por su parte, los ingresos provenientes del comercio exterior también se redujeron en un 3,2% en el 2009. Esto se debió a la caída en las importaciones como consecuencia de la contracción en el consumo de hogares, de la inversión y de la actividad económica. La caída en la inversión y la actividad económica afectó la importación de bienes de capital e insumos intermedios para la producción. Mientras que la caída en el consumo de hogares afectó a las importaciones de bienes durables principalmente. Por su parte, el Impuesto Selectivo al Consumo tuvo un incremento de 26,4% en el año 2009.

En cuanto a los ingresos no tributarios, la contribución al fondo de jubilaciones creció un 18,2% en el 2009, los royalties de las binacionales lo hicieron en una cuantía un poco mayor (27,3%), los otros ingresos no tributarios crecieron en 5,1%; pero la renta de activos financieros cayó en casi 53%.

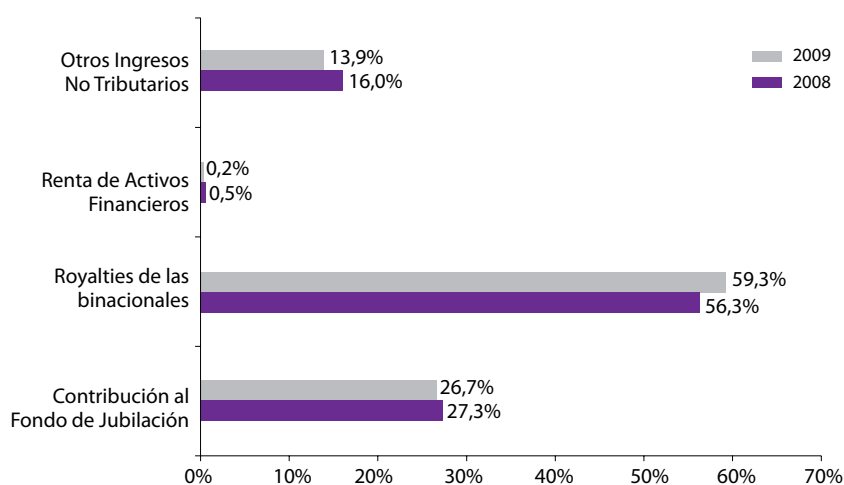
No obstante, a pesar de que la renta de activos financieros tuvo una contracción muy significativa en el año 2009, los ingresos no tributarios se incrementaron de manera importante, gracias al mayor flujo de compensaciones de las entidades binacionales, que representan casi el 60% de los ingresos no tributarios. Así mismo, las contribuciones al fondo de jubilaciones tienen un peso cercano al 27%, y como se mencionó, también se incrementaron en el año 2009. Lo mismo ocurrió con los otros ingresos no tributarios.

Gráfico 7. Importancia de cada tipo de tributos (2008-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 8. Importancia de cada tipo de ingresos no tributarios (2008-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los ingresos de capital tienen una participación muy pequeña en el total de ingresos de la Administración Central. Los mismos se redujeron en casi un 39% en el 2009, pero esta caída no afectó el comportamiento final de los recursos fiscales.

En definitiva, los ingresos de la Administración Central se incrementaron en el año 2009, a pesar de la recesión económica. En este contexto, los motores principales de la “buena” recaudación fueron la mayor recolección del impuesto a la renta, de la contribución a la seguridad social, y de los royalties de las binacionales.

H. Gastos de la Administración Central

Los gastos totales de la Administración Central fueron de USD 2.979 millones en el 2009, un monto superior al alcanzado en el año 2008 en 33,1%. Los egresos corrientes fueron de USD 2.279 millones, mientras que los egresos de capital fueron de USD 699 millones.

El incremento en los egresos totales provino tanto de un mayor gasto corriente como de capital, que básicamente tuvieron la orientación de actuar como un contrapeso de manera a atenuar la caída del gasto privado.

En términos del grado de importancia de cada tipo de gastos, los gastos corrientes representan cerca del 80% de los egresos totales, mientras que los egresos de capital contribuyen con el restante 20%.

Cuadro 4. Gastos de la Administración Central (Millones de USD)

	2008	2009	Variación 2009-2008
Gastos corrientes	1.832	2.279	24,4%
Servicios personales	1.076	1.306	21,4%
Bienes y servicios	147	228	55,8%
Intereses contractuales	91	93	2,6%
<i>Deuda interna</i>	19	21	10,4%
<i>Deuda externa</i>	72	72	0,5%
Transferencias corrientes	513	637	24,3%
<i>Al sector público no financiero</i>	173	226	30,3%
<i>Al sector privado</i>	334	404	21,0%
<i>Al Exterior</i>	6	8	31,0%
Otros Gastos	6	14	141,4%
Gastos de capital	407	699	72,1%
Inversión física	253	444	75,4%
Inversión financiera	4	16	286,2%
Transferencias de Capital	150	240	60,4%
Gasto total obligado	2.238	2.979	33,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los gastos corrientes comprenden a los pagos por servicios personales, a las compras de bienes y servicios, a los pagos de intereses contractuales de la deuda pública, a las transferencias corrientes y a otros gastos corrientes. Los más importantes son los pagos por servicios personales y las transferencias corrientes.

En cuanto a los gastos o egresos de capital, estos están constituidos principalmente por la inversión física, por la inversión financiera y por las transferencias.

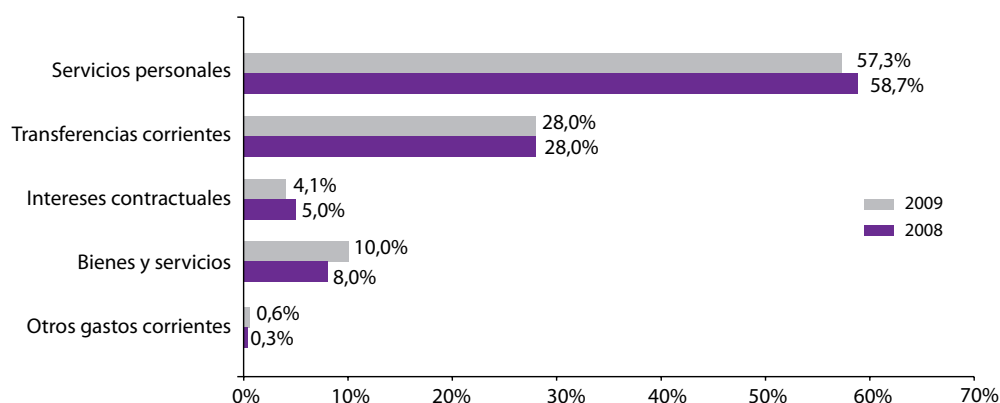
Los gastos corrientes más importantes son los servicios personales, que representan aproximadamente el 58% de los gastos corrientes. Los servicios personales se incrementaron en 21,4% en el 2009.

Las transferencias corrientes⁶, representan el 28% del total de gastos corrientes, y en el año 2009 crecieron en 24,3%. Las compras de bienes y servicios representan cerca del 10% del gasto corriente, y tuvieron un incremento del 55,8% respecto al 2008. Los otros gastos corrientes fueron los que registraron el mayor incremento, con el 141,4% respecto al 2008, pero su importancia dentro del total es muy pequeña (0,6%), por lo que no afectaron negativamente el saldo final de las cuentas fiscales.

Por su parte, los pagos de intereses, que representan cerca del 5%, tuvieron un incremento muy pequeño en el año 2009 (2,6%).

⁶ Las transferencias Corrientes incluyen los desembolsos hacia otros organismos del sector público no financiero, las transferencias al sector privado: como los pagos jubilatorios y de pensiones, y otras transferencias que comprenden los programas sociales hacia sectores menos favorecidos.

Gráfico 9. Importancia de cada tipo de gastos corrientes (2008-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los gastos de capital más importantes son los destinados a la inversión física, que representa más del 60% de los gastos de capital. En el año 2009, la inversión física se incrementó en 75,4%.

Las transferencias de capital poseen un peso cercano al 37% del total de gastos de capital. El incremento observado en este tipo de gastos fue cercano al 60%.

Finalmente, la inversión financiera posee una importancia muy pequeña (2,3%), por ello, el incremento importante del 286,2% no afectó el saldo final de las cuentas fiscales.

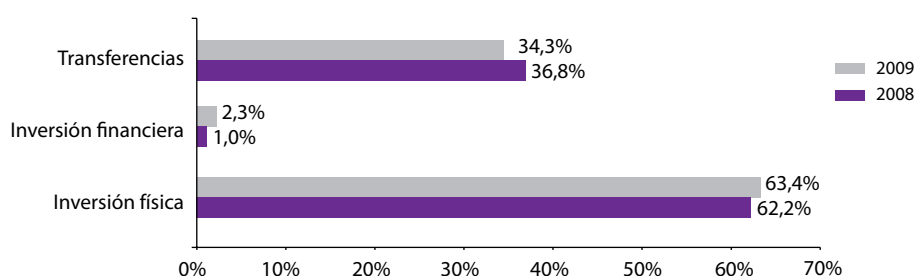
En suma, la evolución de los gastos en el año 2009 denota claramente el corte expansivo de la política fiscal, con un carácter marcadamente contracíclico⁷, puesto que las partidas principales fueron los servicios personales, las compras de bienes y servicios; y sobre todo, las transferencias corrientes y la inversión física.

En conjunto, las transferencias corrientes y la inversión física alcanzaron los USD 1.081 millones. Las transferencias corrientes incluyeron los recursos destinados a las familias o los sectores más vulnerables dentro de la sociedad⁸. Estos sectores sociales se encuentran altamente expuestos a los efectos de la recesión económica.

Por su parte, la inversión física considera principalmente a las obras públicas de infraestructura, como las carreteras y los puentes. Este tipo de inversiones posee una rentabilidad social muy importante, puesto que contribuye a dinamizar la actividad económica, reduce costos estructurales provenientes de las asimetrías (la mediterraneidad del Paraguay genera costos estructurales muy altos, como los costos de transporte y de acceso a los mercados internacionales), y contribuye a generar empleo, a través de la contratación de mano de obra con baja y mediana calificación, en regiones donde la incidencia de la pobreza es mayor.

7 Una Política Fiscal contracíclica, en términos del gasto, es definida como aquella que expande los desembolsos de recursos en periodos de recesión económica, y los contrae durante las expansiones del PIB.

8 Los sectores más vulnerables son aquellos compuestos por familias que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema. Estos son determinados en base a una línea de pobreza que cuantifica el nivel mínimo de ingresos de subsistencia, definida por la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Gráfico 10. Importancia de cada tipo de gastos de capital (2008-2009)

Fuente: Ministerio de Hacienda.

I. Ejecución presupuestaria de la Administración Central

En el Cuadro 5 se muestra la situación financiera de la Administración Central, comparando los resultados del 2009, con los obtenidos en el año 2008. Respecto a los ingresos, la ejecución presupuestaria fue cercana al 93%. Los ingresos, cuya ejecución a diciembre fue la mayor respecto a lo presupuestado, fueron los no tributarios, con el 111,8%.

Los gastos de capital fueron los de mayor ejecución respecto a lo presupuestado. En este rubro resalta la inversión física, cuya ejecución alcanzó el 57,9% en el año 2009.

En general, la ejecución presupuestaria del 2009 fue superior comparativamente al 2008. Pero lo resaltante es la ejecución presupuestaria de la inversión física del 2009, que fue 175,4% superior a la lograda en el 2008.

Este resultado demuestra la importancia que se concedió a la inversión en infraestructura como mecanismo para contener la caída de la inversión y de la actividad económica como consecuencia de la crisis mundial y la sequía.

Cuadro 5. Situación financiera de la Administración Central (2008-2009)
(Millones de USD)

Conceptos	Presupuesto ajustado 2008	Ejecución a diciembre de 2008	% de ejecución 2008	Presupuesto ajustado 2009	Ejecución a diciembre de 2009	% de ejecución 2009	Ejecución respecto a 2008
Ingresos totales	2.713	2.606	96,1%	3.224	3.010	93,4%	115,5%
Ingresos corrientes	2.515	2.600	103,4%	3.075	3.007	97,8%	115,7%
Ingresos tributarios	1.529	1.769	115,7%	2.038	1.978	97,1%	111,8%
Ingresos no tributarios	699	680	97,3%	735	822	111,8%	120,8%
Ingresos de capital	198	6	2,8%	149	3	2,3%	61,3%
Gastos totales	2.861	2.238	78,2%	3.561	2.978	83,6%	133,1%
Gastos corrientes	2.012	1.832	91,0%	2.450	2.279	93,0%	124,4%
Servicios personales	1.103	1.076	97,5%	1.332	1.306	98,1%	121,4%
Gastos de capital	849	406	47,9%	1.111	1.620	145,8%	398,6%
Inversión física	584	253	43,3%	766	444	57,9%	175,4%
Superávit o déficit global	-148	367		-338	32		

Fuente: Ministerio de Hacienda.

4

Respuestas del Gobierno a la crisis económica mundial

Para enfrentar los efectos adversos de la crisis económica mundial, y de la sequía que afectó sobre al sector productivo, el Gobierno Nacional adoptó con rapidez un plan de reactivación económica, o “Plan Anti-Crisis”, que incluyó un conjunto de medidas monetarias, fiscales, cambiarias, de política comercial y también sectoriales y sociales.

A continuación se detallan las principales medidas adoptadas para contrarrestar los efectos adversos de la crisis:

Política monetaria: el corte de la política monetaria se tornó claramente expansivo, con el propósito de inyectar liquidez al sistema financiero y evitar un excesivo endurecimiento en las condiciones de crédito.

- En este sentido, se modificó el encaje legal sobre los depósitos, tanto en dólares como en guaraníes.
- El Banco Central proveyó de liquidez directamente al sistema financiero, a través de depósitos en las cuentas corrientes de los bancos en el BCP.
- Se redujo la tasa de interés de los Instrumentos de Regulación Monetaria, y con ello se logró bajar las tasas de mercado del sistema.
- Se crearon las Facilidades de Liquidez de Corto Plazo (FLIR), que permitieron otorgar dinero al sistema financiero.
- Se realizaron intervenciones en el mercado cambiario, comprando divisas a cambio de una mayor inyección de circulante en la economía.

Medidas financieras y crediticias: estas medidas se crearon para suavizar las condiciones de los créditos en el sistema financiero. Con este propósito:

- Se previsionaron fondos para la refinanciación de las deudas, sobre todo del sector productivo con las instituciones financieras.
- Se abrieron líneas de préstamos del Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH), del Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero (FG) y de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Los créditos otorgados por estas instituciones financieras estatales totalizaron USD 211 millones.

Política fiscal: la política fiscal se diseñó con un objetivo contracíclico, es decir, expandir el gasto público con el propósito de compensar la caída del gasto privado en consumo e inversión. Como se observó en las secciones precedentes, los instrumentos de política fiscal utilizaron fueron:

- Aumento y anticipación del gasto público en infraestructura, viviendas sociales y transferencias directas a las familias y las gobernaciones y municipalidades. La inversión en obras públicas tuvo un incremento histórico, las transferencias a las gobernaciones se

incrementaron en más del 83%, y los salarios y aguinaldos fueron pagados plenamente.

- Se logró la obtención de créditos externos por USD 285 millones para el financiamiento del presupuesto.
- Se iniciaron concesiones y participaciones en obras entre el sector público y el sector privado, que fueron sometidas a la aprobación del Congreso y,
- Se agilizaron los procedimientos administrativos.

Política cambiaria y de comercio exterior: con estas medidas de política se buscó contrarrestar las medidas proteccionistas de los socios comerciales que elevaron los costos de los productos nacionales en términos relativos.

- Se tomaron medidas de defensa a las industrias expuestas al “dumping” y a la competencia desleal (textiles y domisanitarios).
- Se realizó la provisión de un fondo de USD 50 millones para apoyar las exportaciones.
- Se profundizó el control al contrabando, hecho que condujo al incremento en las incautaciones y decomisos realizados por la Dirección Nacional de Aduanas en conjunto con las fuerzas del orden público y de la defensa territorial.

Apoyo a la producción: mediante las facilidades introducidas por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que afianzó sus líneas de apoyo a las instituciones financieras, se logró mantener el crédito al sector productivo, a la vivienda y a las mpymes.

Medidas sociales: las transferencias de recursos a las gobernaciones permitió la realización de obras públicas por un monto aproximado de USD 34 millones. Estas obras, junto con otros programas de fomento al empleo, como el régimen de preferencia por la mano de obra local en las contrataciones públicas de gobernaciones y municipalidades, permitieron la generación de empleos.

En cuanto a las medidas tendientes a proteger a las familias más vulnerables de los efectos de la crisis, se amplió el número de familias sujetas a las transferencias monetarias con responsabilidad (TMC), desde 13.000 a más de 80.000; con la posibilidad de incorporar a otros 32.000 beneficiarios.

El gasto social prioritario también fue incrementado, realizándose transferencias importantes de recursos a los Ministerios de Salud y de Educación y a los gobiernos regionales más pobres del país.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) facilitó una línea de subsidio de USD 7,6 millones para la agricultura familiar en concepto de reposición por inclemencias climáticas y, el Programa Nacional de Agricultura Familiar entregó otros USD 5 millones para apoyo a proyectos productivos.

5

Perspectivas para el 2010

Los efectos conjuntos de la crisis económica mundial y los factores climáticos adversos fueron significativos en la economía paraguaya. No obstante, las políticas económicas implementadas, la recuperación y retorno a la senda de crecimiento de economías como la de China y Brasil; junto con estimaciones optimistas de producción en el sector primario, han contribuido a mejorar las perspectivas para el 2010.

Para dicho año se espera una recuperación importante del PIB, que podría encontrarse en un rango de entre 5,5% hasta un 9% según estimaciones de instituciones públicas y privadas, así como de organismos internacionales. Como se mencionó, el crecimiento estaría explicado por una buena cosecha agrícola merced a factores climáticos más estables, por una demanda externa en franca expansión gracias a la recuperación mundial que se inició en el segundo semestre del 2009, con China y Brasil como motores de la recuperación, y por una demanda interna más dinamizada gracias sobre todo a las medidas de política económica implementadas.

El optimismo acerca de la recuperación, junto con las mejoras en el entorno externo, permite un repunte del consumo y la inversión privada. Éstas iniciaron su recuperación entre el tercer y cuarto trimestre del 2009, y su crecimiento se ha fortalecido en los primeros meses del 2010. Por su parte, las medidas anti cíclicas introducidas por el Gobierno fueron fundamentales para acomodar los *shocks* que afectaron a la economía en el 2009. Se espera que en el 2010 estas medidas, aunque en menor intensidad, sigan siendo importantes para dinamizar la actividad económica.

El contexto de inflación moderada-baja no se mantiene en las perspectivas para el 2010; año en que se cerraría con una inflación interanual con un rango promedio del 5,5% al 7%. Este último resultado se debería a un fuerte crecimiento del gasto interno; con una combinación de una política fiscal expansiva, una importante cantidad de circulante en la economía y una recuperación del consumo y la inversión privada. También existe una expectativa de incrementos moderados de precios internacionales derivada de una recuperación de la economía mundial. Por su parte, el Brasil y sobre todo la Argentina también enfrentarían escenarios inflacionarios, que podrían trasladarse hacia nuestra economía a través del intercambio comercial.

Las perspectivas para la evolución del tipo de cambio nominal, para el cierre del año 2010, apuntan hacia una apreciación del 6,8% promedio con respecto al pasado año 2009. Esta apreciación nominal sería consistente con una expectativa de un incremento en el flujo de divisas hacia el país, sobre todo por un crecimiento en la inversión directa extranjera, de los royalties de las binacionales y de las exportaciones. Ante este escenario, también se espera que el Banco Central del Paraguay acumule una cantidad creciente de reservas internacionales.

La recuperación de la economía mundial y de la demanda externa por los productos paraguayos de exportación permitiría un incremento en las mismas. Asimismo, la estabilidad del tipo de cambio también contribuye con una recuperación de las importaciones en el 2010.

Finalmente, se espera que los programas de inversión pública y de apoyo a los sectores desfavorecidos sean mantenidos en el 2010, con lo cual la menor recaudación esperada para el 2010 junto con niveles mayores de gasto, podrían generar un saldo negativo (déficit fiscal) en las cuentas fiscales, en un rango de entre el 1% y el 2% del PIB.