MONITOREO FISCAL

EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

2017

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Observatorio FISCAL

Iniciativa Think Tank

Elaboración:
Fernando Ovando
Renatta Samaniego

© 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, mayo 2018

ISBN: 978-99967-895-3-3

Contenido

Presentación 5
Ingresos de la Administración Central: tributarios y no tributarios 7
Gastos de la Administración Central 10
Gastos Operativos. 11
Servicios Personales 11
Inversión física 12
Gasto o Inversión Social 13
¿Cómo se financia la inversión social? 16
Transferencias a los municipios 17
Transferencias a las gobernaciones departamentales 18
Situación de la Deuda del Sector Público 19
Saldo de la Deuda Pública Externa 20
¿A dónde se destinan los fondos de los bonos? 21
Resultado Fiscal de la Administración Central 23
Principales conclusiones 25

Presentación

El Monitoreo Fiscal, es un instrumento que busca la transparencia y el acceso a la información de las cuentas públicas para dar a conocer a todos los ciudadanos, los orígenes y asignaciones de los recursos públicos. De esta manera, la sociedad civil en su conjunto y cada ciudadano en particular, tienen la posibilidad de hacer un seguimiento de tales recursos, para exigir al gobierno una mayor calidad del gasto público y un sistema de recaudaciones más equitativo y eficiente.

El Monitoreo parte de la base, que mejorar la calidad del gasto público implica que los ciudadanos de menores recursos, sean los principales receptores del gasto estatal, de manera a revertir su condición socio-económica, participando de los beneficios del crecimiento económico.

En esta publicación se presenta la evolución de los ingresos tributarios, teniendo en cuenta los principales tipos de impuestos. Posteriormente, se desglosan los gastos de la administración central, entre los gastos operativos y las inversiones, para entender no solamente la evolución si no el peso total de los mismos dentro de la estructura presupuestaria.

Otro nivel de análisis, se refiere a la evolución de los gastos sociales, pues los mismos impactan directamente la calidad de vida de las personas y contiene programas específicamente creados para el combate a la pobreza en todas sus dimensiones. Asimismo, este informe presenta la cantidad de recursos transferidos a las Gobernaciones y Municipios por parte del Gobierno Central, en conceptos como Royalties, FONACIDE, Recursos de Tesoro y Otros. Estos recursos son de relevancia ya que su asignación y uso afecta de manera más directa la vida de las personas en las distintas localidades. Finalmente se realiza un análisis de la deuda pública en sus distintos componentes.

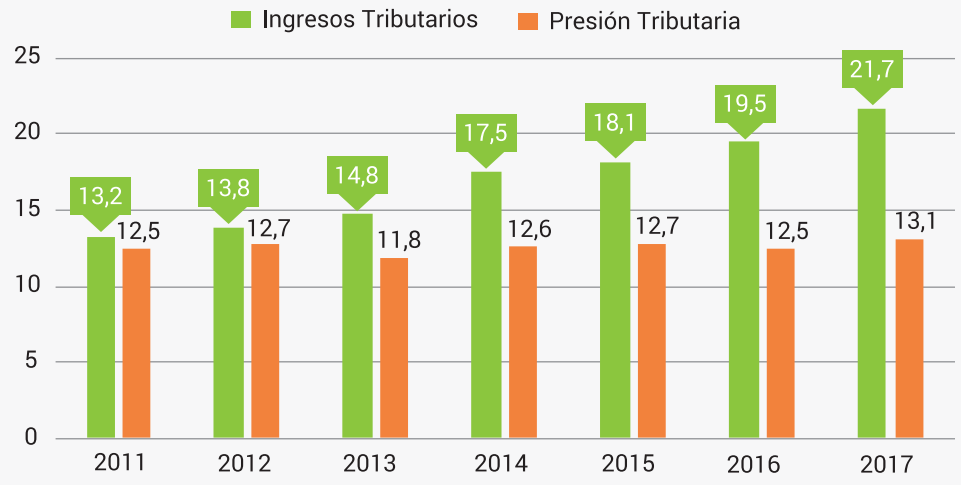
INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Los ingresos de la Administración Central provienen de diversas fuentes, éstas se clasifican en ingresos tributarios e ingresos no tributarios. El peso de ambos difiere en importancia en la estructura total. Para el 2017 los ingresos tributarios representaron el 70% del total de ingresos del Estado y el restante 30% correspondió a los ingresos derivados de donaciones, royalties, entre otros.

Con respecto a los ingresos tributarios, éstos mostraron un aumento considerable en relación a los años anteriores: para el 2017 el monto recaudado fue de Gs. 21.730,3 (miles de millones) representando un crecimiento del 11,6% con respecto al año 2016. (Gráfico 1).

En términos de presión tributaria, este crecimiento significó un incremento de 0,6 puntos porcentuales con respecto al año 2016, siendo en el 2017 del 13,1% del PIB (Gráfico 1). Cabe resaltar que la presión tributaria se entiende como el porcentaje de los ingresos del Estado recaudados en concepto de impuestos en términos del Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfico 1
Evolución de Ingresos Tributarios y Presión Tributaria de la Administración Central (En miles de millones de Gs. y en % del PIB, 2011-2017).



Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto a la estructura tributaria, se observa que los ingresos tributarios indirectos, que gravan a los bienes y servicios, siguen manteniéndose en la delantera con respecto a los demás tributos (Cuadro 1). En el 2017 alcanzaron el 76.8%. En cuanto a los impuestos de carácter directo (sobre rentas y utilidades) representaron en el 2017 el 23,2% de la recaudación. Estos últimos son los que permiten obtener recursos de acuerdo a la capacidad de pago de las personas y sectores de la economía. Esta baja participación de los impuestos directos dentro de la estructura tributaria, indica el carácter regresivo que tiene el sistema tributario en Paraguay.

Cuadro 1
Estructura de los Ingresos tributarios de la Administración Central
(En % del total recaudado, 2016-2017)

	2016	2017
Ingresos tributarios en %	100	100
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	21,9	23,2
Impuestos sobre los bienes y servicios	63,7	64,7
Impuestos sobre el valor agregado	50,6	51,4
Impuestos selectivos	13,1	13,3
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	8,4	10,2
Otros impuestos	6,0	1,9

Fuente: Ministerio de Hacienda

Con el objetivo de analizar en profundidad el peso que cada tributo posee con respecto al total, se analizan en el Cuadro 2, los montos de tributos provenientes de datos de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET). Estos datos no incluyen los aranceles e Impuesto al Valor Agregado (IVA) al comercio exterior por lo que los montos presentan variaciones respecto al total calculado.

Por lo tanto, se observa que los impuestos con mayor predominancia en los ingresos tributarios son el IVA y el Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS). Con respecto al primero, el mismo tuvo una pequeña disminución en comparación al 2016. A pesar de esto, el total recaudado fue de Gs. 6.212.545 millones. Por otro lado, la recaudación del IRACIS se situó en los Gs. 4.428.017 millones.

Cuadro 2
Principales tributos internos (En millones de Gs, 2016-2017)

Tributos	2016	2017
IVA - Comercio. Industria. Servicio	6.231.203	6.212.545
IVA agropecuario	375.907	402.867
IRACIS	3.937.497	4.428.017
IMAGRO	729	392
IRAGRO	255.290	326.162
IRP	140.554	200.150
Renta al pequeño contribuyente	18.567	22.848
Selectivo al consumo	474.124	586.445
Tributo Único Maquila	12.087	20.194
Otros	288.889	281.317
Total	11.734.847	12.480.937

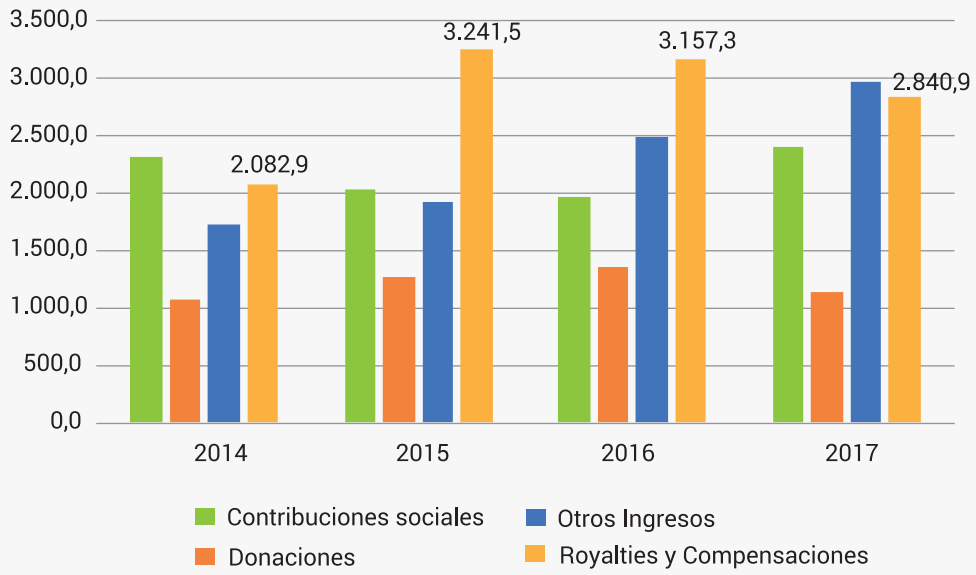
Fuente: Ministerio de Hacienda

Por otro lado, dentro de la estructura de los ingresos no tributarios, éstos han mostrado en los últimos años una predominancia de los Royalties y Compensaciones, alcanzando sumas mucho mayores a los demás ingresos no tributarios. En el 2017 esta tendencia fue revertida, siendo menores a "otros ingresos". Cabe señalar que éstos últimos están conformados por las ventas de bienes y servicios y Rentas de la Propiedad, alcanzando los Gs. 2.967,5 (miles de millones) (Gráfico 2).

Por su parte las contribuciones sociales (aportes jubilatorios del sector público) experimentaron un aumento, revirtiendo la tendencia a estancarse observada en años anteriores. Para el 2017 estas contribuciones alcanzaron los Gs. 2.409 (miles de millones).

Los ingresos en concepto de donaciones han demostrado una tendencia negativa en los últimos años, para el 2017 el monto alcanzó la suma de Gs. 1.147,6 (miles de millones) contra los Gs. 1.350,7 (miles de millones) recibidos en el 2016.

Gráfico 2
Ingresos no tributarios
(En miles de millones, 2014 – 2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Los gastos de la Administración Central mostraron una tendencia ascendente en los últimos años. En términos de su relación con el PIB, la variación no fue significativa, observándose una reducción de un punto porcentual para el periodo 2015 – 2016 y un aumento de 0,2% para el 2017. Situándose de esta forma en 17% del PIB en el 2017.

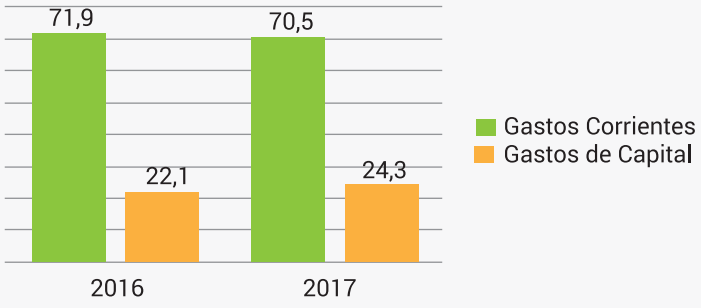
Cuadro 3
Evolución del Gasto Público
(En miles de millones de Gs. y en % del PIB, 2014-2017)

Año	% del PIB	En miles de millones de Gs.	% de Variación
2014	16,6	22,9	11,2%
2015	17,8	25,3	10,5%
2016	16,8	26,1	3,2%
2017	17,0	28,1	7,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda

En cuanto al porcentaje de Ejecución de los Gastos de Administración Central, éste fue alrededor del 86 % a diferencia de la ejecución del 2016 cuando alcanzó el 82%. Por otro lado, se observa una leve variación en la estructura de los gastos de la administración central. Los gastos corrientes ascendían a 72% del total en el 2016, en tanto que, en el 2017 la participación disminuyó en aproximadamente 1,5% alcanzando solo el 70,5%. Mientras tanto la participación de los gastos de capital aumentó del 22% al 24,3% para el 2017 (Gráfico 3).

Gráfico 3
Estructura y Variación de Gastos de la Administración Central
(En % de ejecución del total presupuestado, 2016-2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

GASTOS OPERATIVOS

Así también, al observar los gastos operativos (gastos corrientes) resalta el hecho que éstos se mantuvieron en su mayoría constantes en cuanto al porcentaje de participación en el gasto total. En primer lugar, se encuentra la Remuneración a los empleados, que se lleva el mayor porcentaje con el 49,4% para el 2017. Las Donaciones (transferencias a gobiernos locales y otros) se ubicaron en segundo lugar con el 16,5% de participación. Así también, las prestaciones sociales se ubicaron con el 16,4% aumentando en aproximadamente 1 punto porcentual con respecto al año anterior. Finalmente, los gastos denominados uso de bienes y servicios, intereses y otros gastos representaron el 9,1%, 4,5% y 4% respectivamente.

Cuadro 4
Gastos Corrientes de la Administración Central
(En miles de millones de Gs. y En %, 2016 – 2017)

Gastos Corrientes	2016	Participación (%)	2017	Participación (%)	% de Variación
Remuneración a los empleados	13.188,2	50,4	13.905,0	49,4	5,4
Uso de bienes y servicios	2.442,2	9,3	2.552,6	9,1	4,5
Intereses	1.151,4	4,4	1.276,4	4,5	10,8
Donaciones	4.416,6	16,9	4.649,8	16,5	5,3
Prestaciones sociales	4.067,3	15,6	4.628,5	16,4	13,8
Otros gastos	882,0	3,4	1.132,4	4,0	28,4
Total	26.147,8	100,0	28.144,7	100,0	7,6

Fuente: Ministerio de Hacienda

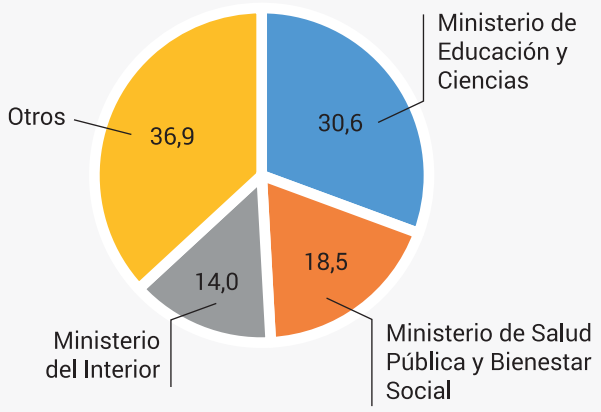
SERVICIOS PERSONALES

El objeto del Gasto de Servicios Personales (remuneración a los empleados y otros gastos del personal), es quizás uno de los más controvertidos dentro del Presupuesto de la Administración Central, debido a que su participación representa la mayor parte de los gastos corrientes de las entidades.

Sin embargo, es necesario destacar que sectores como educación, salud y seguridad deben necesariamente destinar una mayor proporción de sus recursos financieros a los servicios personales, de tal forma a contar con recursos humanos preparados en sus correspondientes áreas y hacer frente así a la demanda en estos sectores.

En el Gráfico 4 es posible observar cuales son los ministerios que mayor porcentaje representan en el monto total ejecutado en concepto de servicios personales. En primer lugar, se encuentra el Ministerio de Educación y Ciencias con el 30,6%, seguido del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con el 18,5% y finalmente el Ministerio del Interior con el 14%. Estos tres ministerios representan en conjunto el 63,2% del monto total destinado por la Administración Central a Servicios Personales.

Gráfico 4
Principales ministerios con mayor participación en servicios personales del presupuesto total de la Administración Central (En %, 2017)

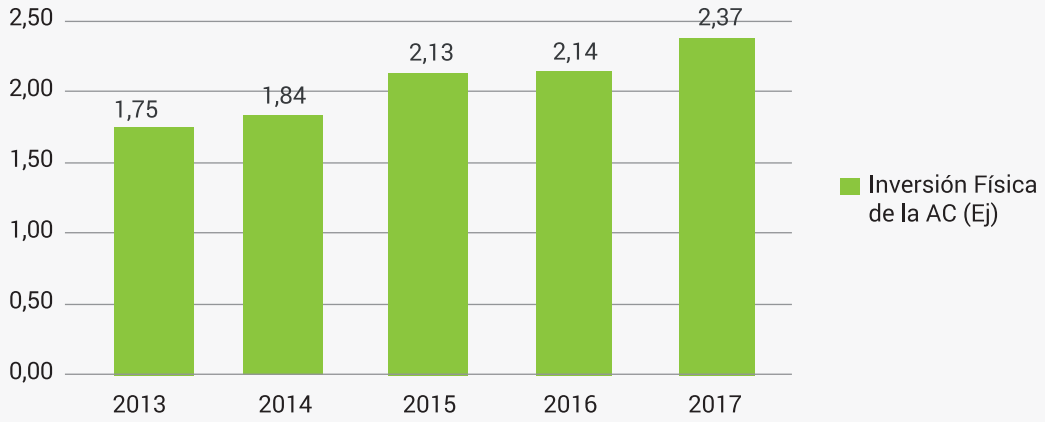


Fuente: Ministerio de Hacienda

INVERSIÓN FÍSICA

Según datos del Ministerio de Hacienda, la inversión física en la que incurrió la Administración Central alcanzó la suma de Gs. 3.930 miles de millones, del total de Gastos de Capital. La mayor proporción corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) con el 77%. En términos del PIB, la inversión física representó en 2017 el 2,4%, este porcentaje viene en aumento desde el año 2013 cuando se ubicaba en 1,75% del PIB.

Gráfico 5
Inversión Física de la Administración Central
(En % del PIB, 2013-2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

GASTO O INVERSIÓN SOCIAL

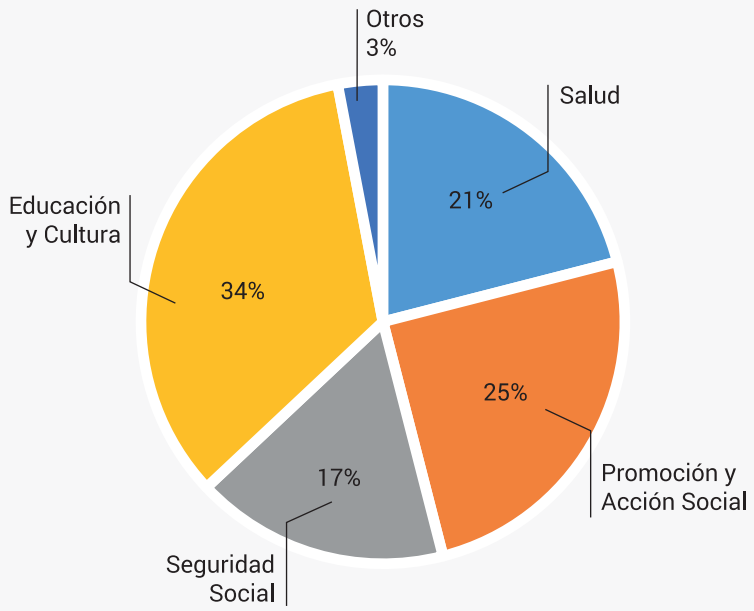
La inversión social se refiere a la cantidad de recursos financieros que el Estado destina a la provisión de bienes y servicios en distintos sectores sociales, principalmente destacan los sectores referentes a educación, salud, vivienda y protección social. Propiamente hablando, en Paraguay el concepto de inversión social se refiere a los recursos que el Estado asigna a la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la potenciación del capital humano del país. (Martínez y Collinao, 2009)[1]

Durante el 2017, el 54% de los gastos de la Administración Central fueron destinados a gastos sociales. Aproximadamente G. 19.682 miles de millones fueron destinados a gastos de inversión social, lo cual representa un aumento del 8,4% respecto al 2016.

En cuanto al peso que representan los principales rubros en el gasto destinado a inversión social, se observa que, el de mayor peso es el destinado a Educación con el 34%, seguido de Promoción y Acción Social con 25%. En tercer lugar, se encuentra el gasto destinado a Salud con 21 % y finalmente con el 17% se encuentra Seguridad Social.

1 Martínez, R. y Collinao, M.P (2009). "Gasto Social: Modelo de Medición y Análisis para América Latina y el Caribe". Serie Manuales – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (65)

Gráfico 6
Principales rubros de la Inversión Social
(En %, 2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Así también, se observa que en el 2017 solamente el gasto social destinado a Promoción y Acción social presenta un incremento significativo de 36%. Por otro lado, los incrementos en salud y educación fueron mínimos y en cuanto a la seguridad social se presenta un retroceso, con una reducción de 11%.

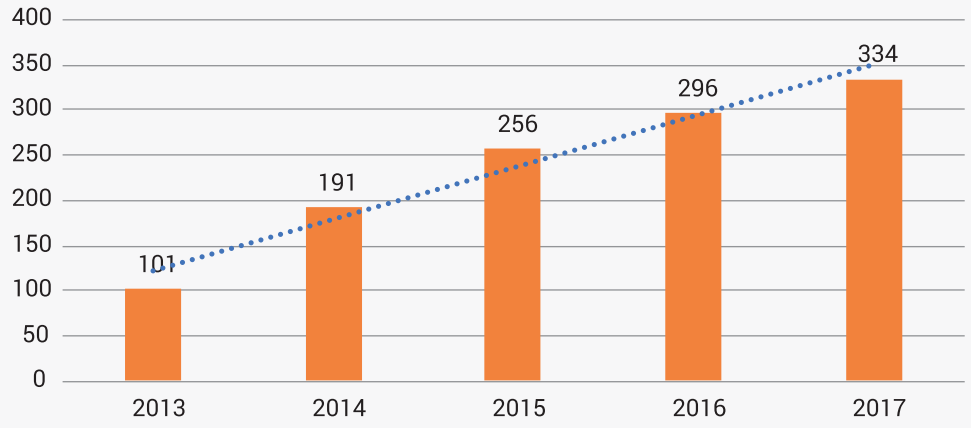
Cuadro 5
Evolución de los principales rubros de la Inversión Social
(En miles de millones de Gs, y En %, 2015-2017)

Rubros	2015	% Variación 2014-2015	2016	% Variación 2015-2016	2017	% Variación 2016-2017
Salud	3.772	7,4	4.020	6,6	4.163	3,6
Promoción y Acción Social	3.225	10,9	3.596	11,5	4.884	35,8
Seguridad Social	3.506	14,3	3.720	6,1	3.297	-11,4
Educación y Cultura	6.149	10,0	6.152	0,0	6.636	7,9

Fuente: Ministerio de Hacienda

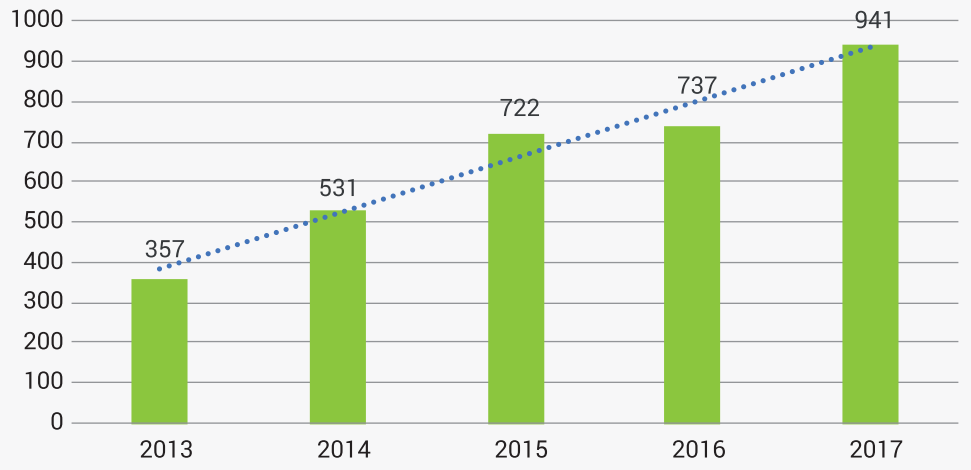
Entre los programas[2] que comprende el rubro destinado a Promoción y Acción Social, se encuentran los de Tekoporã y Adultos Mayores, que son destinados a la población en situación de pobreza. En el periodo de tiempo analizado, se observa un aumento significativo en el presupuesto destinado a ambos. Para el programa Tekoporã, el monto asignado en el 2017 alcanzó los Gs. 334 mil millones, en tanto el presupuesto destinado al programa de Adultos Mayores alcanzó los Gs. 941 mil millones.

Gráfico 7
Evolución monto destinado al Programa Tekoporã
(En miles de millones de Gs. 2013-2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico 8
Evolución monto destinado a programa Adultos Mayores
(En miles de millones de Gs. 2013-2017)



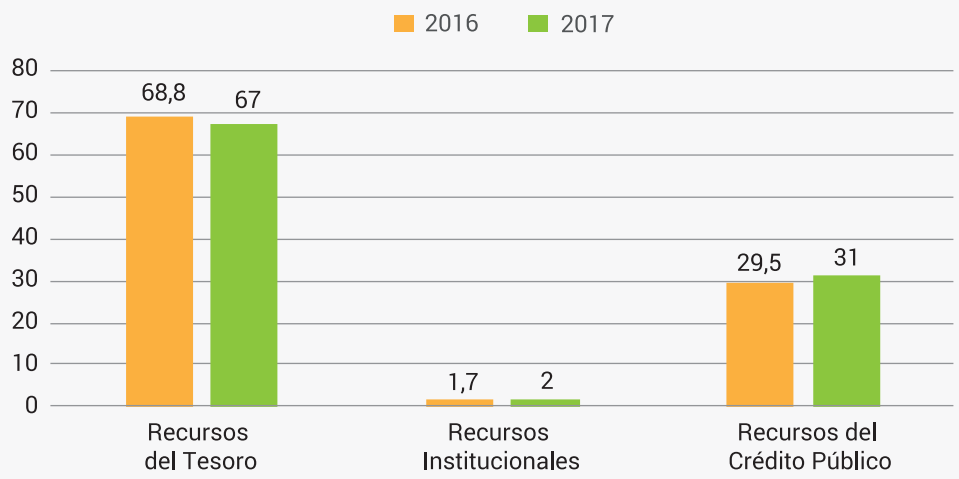
Fuente: Ministerio de Hacienda

2 Entre otros programas pertenecientes a la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República se encuentran Tekoha, Tenonderã, Proyecto de apoyo a comederos de organizaciones Comunitarias, Proyecto de Merkaaguazu, Yporã (Focem - Mercosur), Hábitat (Focem - Mercosur) y Asistencia a Pescadores.

¿CÓMO SE FINANCIA LA INVERSIÓN SOCIAL?

El monto destinado a gasto social proviene principalmente de recursos del tesoro, que a su vez son originados por el ingreso recaudado en concepto de impuestos pagados. Sin embargo, para el año 2017 se observó una disminución de los recursos del tesoro, del orden del 1,8% con respecto al 2016 en su participación total. Los recursos provenientes del crédito público tienen la característica resaltante que necesariamente deben ser destinados a inversiones físicas, su participación para el 2017 aumentó en 1,5%. Por último, los recursos institucionales al igual que los del crédito público experimentaron un pequeño incremento del 0,03% dentro de la estructura de financiamiento de la inversión social.

Gráfico 9
Financiamiento de la Inversión Social
(En %, 2016-2017)

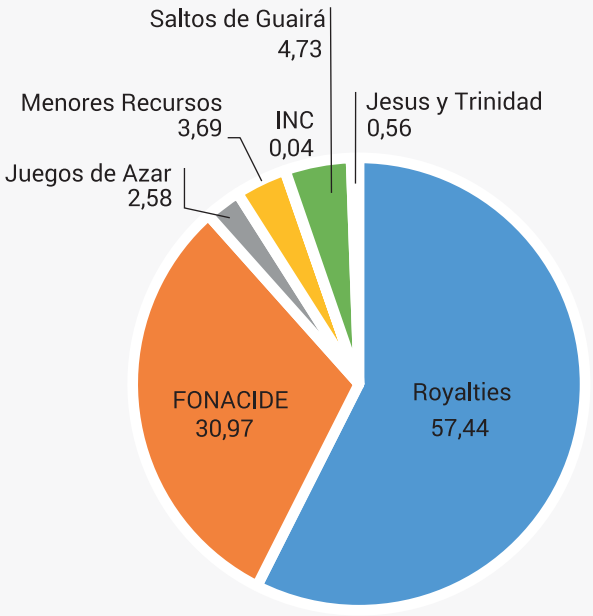


Fuente: Ministerio de Hacienda

TRANSFERENCIAS A LOS MUNICIPIOS

En total, los municipios del país han recibido una suma de Gs. 1.349.664 millones provenientes de la Administración central para el año 2017, observándose una disminución considerable con respecto al 2016. Del Gráfico 10 se observa que las transferencias en concepto de Royalties son las que poseen un mayor peso con respecto al total, seguidas de las transferencias del FONACIDE. Cabe resaltar que dichas transferencias son en concepto de compensación por la cesión de energía de la Entidad Binacional de Itaipú al Brasil. El mismo fue creado por ley para asignar en forma eficiente y racional estos recursos.

Gráfico 10
Transferencias de recursos a los municipios por origen de financiamiento
(En %, 2017)

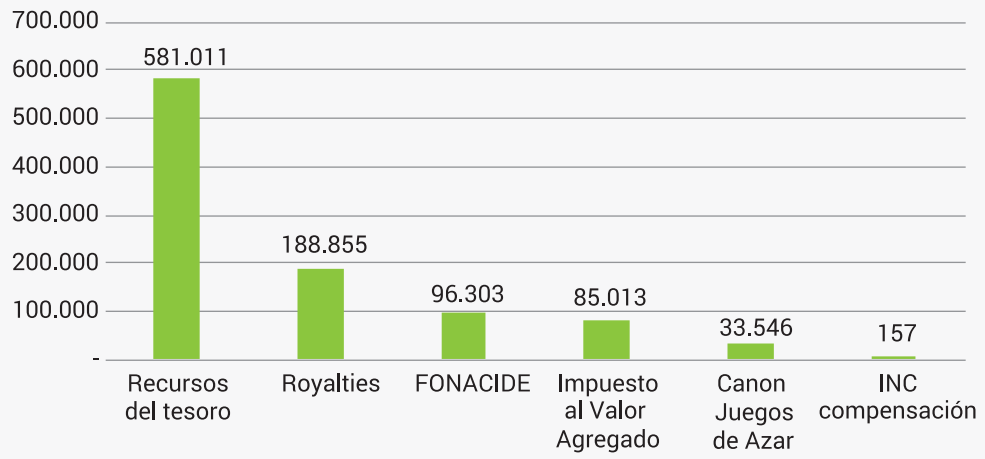


Fuente: Ministerio de Hacienda

TRANSFERENCIAS A LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES

En cuanto a las transferencias a las gobernaciones, el total transferido para el año 2017 aumentó a Gs. 984.886 millones, siendo las transferencias en concepto de recursos del tesoro las que mayor peso poseen con Gs. 581.011 millones, representando el 59% del total de las transferencias. Seguido de los Royalties por valor de Gs. 188.855 millones, es decir, el 19% del total. En tercer lugar, se encuentran las transferencias del FONACIDE a los gobiernos departamentales, estos representan el 10% del total de transferencias. Finalmente, el restante 12% corresponde a los conceptos por IVA, juegos de azar y compensación del INC al gobierno de Concepción.

Gráfico 11
Transferencias a las gobernaciones por origen de financiamiento
(En millones de Gs. 2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

SITUACIÓN DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO

La deuda del sector público ha ido en constante aumento en los últimos tres años, situándose para diciembre del 2017 en 24,4% del PIB, lo cual representa un incremento de 1,6 puntos porcentuales con respecto al 2016. (Cuadro 6). Del total de la deuda pública, el 22% corresponde a la deuda interna mientras que el restante 78% corresponde a la deuda externa. (Cuadro 7).

Cuadro 6
Evolución deuda del Sector Público Total
(En millones de dólares, 2015-2017)

	2015	2016	dic-17
Deuda del Sector Público Total	5.464,3	6.304,4	7.167,9
% del PIB	19,7	22,8	24,4

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. SSEE. MH.

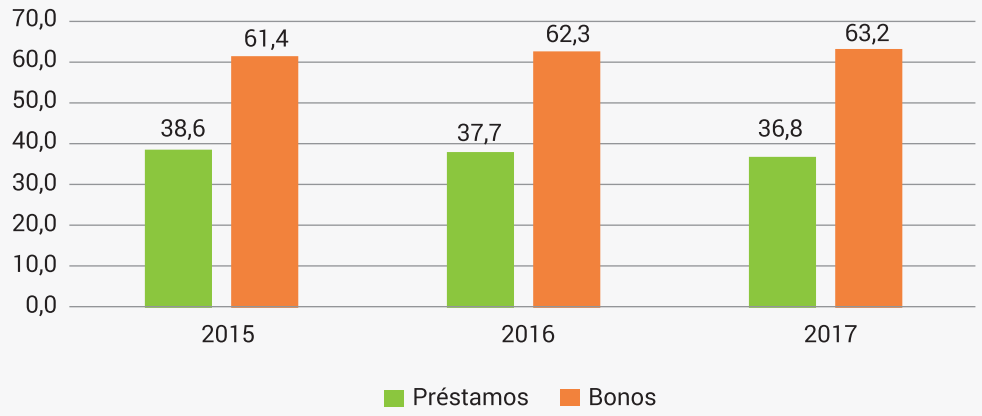
Cuadro 7
Evolución deuda externa e interna del Sector Público Total
(En millones de dólares, 2015-2017)

	2015	2016	dic-17	% de participación
Acreedores Externos	3.995,1	4.822,7	5.592,1	78,0
Acreedores Internos	1.469,1	1.481,8	1.575,8	22,0

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. SSEE. MH.

Por otro lado, en el Gráfico 12 se observa que, la deuda en concepto de préstamos corresponde al 36,8% mientras que los bonos soberanos, en concepto de deuda interna y externa, representan el 63,2%.

Gráfico 12
Evolución de la composición de la deuda pública total por Instrumento
(En %, 2015- 2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda

SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

En cuanto a la deuda externa, el saldo de la misma alcanzó a diciembre del 2017 los US$ 5.592 millones. La misma se encuentra financiada en un 44% por organismos multilaterales, 52,2% por bonos y 3,8% por organismos bilaterales. En cuanto a la deuda con los organismos Multilaterales, esta asciende a 2.461,9 millones de dólares, siendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el principal acreedor, seguido de Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Por otro lado, la deuda contraída con los organismos bilaterales oficiales asciende a US$ 211,5 millones, de los cuales la Japan International Cooperation Agency (JICA) es el principal acreedor. Así también, el saldo de deuda en concepto de bonos externos asciende a US$ 2.918,7 millones con el 52,2% de participación.

Finalmente, en el Cuadro 8 se observa que, la deuda contraída por los bonos soberanos ocupa el primer lugar, siendo los bonos internacionales los que mayor participación tienen en la deuda externa total, con el 51,1%. En segundo lugar, se encuentra la deuda contraída con el BID, con el 23,2%.

Cuadro 8
Clasificación de la Deuda Externa por Categorías
(En millones de USD, 2016-2017)

	2016		2017		Variación anual %
	Millones de USD	Participación %	Millones de USD	Participación %	
Multilaterales	2146,1	44,5	2461,9	44,0	14,7
BID	1167,5	24,2	1296,6	23,2	11,1
BIRF	537,4	11,1	599,8	10,7	11,6
CAF	261,2	5,4	323,8	5,8	24,0
FONPLATA	100,4	2,1	130,1	2,3	29,6
Otros	79,5	1,6	111,7	2,0	40,4
Bilaterales	232,0	4,8	211,5	3,8	-8,9
JICA	174,4	3,6	155,8	2,8	-10,7
Otros	57,7	1,2	55,7	1,0	-3,4
Bonos Externos	2444,5	50,7	2918,7	52,2	19,4
Bonos China Trust.	64,5	1,3	38,7	0,7	-40,0
Bonos Internacionales	2380,0	49,4	2880,0	51,5	21,0
Total	4822,7	100,0	5592,1	100,0	16,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿A DÓNDE SE DESTINAN LOS FONDOS DE LOS BONOS?

Hasta el momento, el Estado ha emitido deuda en concepto de bonos en cinco ocasiones. Su primera emisión la realizó en el 2013, colocando bonos por 500 millones de dólares a una tasa de interés del 4,625% a 10 años. Su segunda colocación la realizó en 2014, por valor de 1.000 millones de dólares a 30 años y a una tasa del 6,1%. En el 2015 Paraguay emitió por tercera vez sus bonos soberanos por 280 millones de dólares a 10 años y a una tasa del 4,15%. En las últimas dos ocasiones la emisión alcanzó las sumas de 600 y 500 millones de dólares respectivamente.

En cuanto al uso del endeudamiento por bonos, el siguiente cuadro resume el destino de cada emisión. Del total, se observa que las transferencias al MOPC han alcanzado el monto de 1.174 millones de dólares lo que representa el 41,2% del total. En segundo lugar, se encuentran las transferencias realizadas al Ministerio de Hacienda, en concepto de amortización de la deuda pública, aporte de capital a organismos internacionales y transferencias a la municipalidad de Asunción, representando el 39,8% del total transferido. En el año 2017, más del 50% de la emisión de bonos fue destinada al pago de deuda anterior, por lo que el con cada nueva emisión se reduce el porcentaje disponible para realizar inversión en obras de infraestructura.

Cuadro 9
Destino de los bonos según origen
(En miles de dólares, 2013-2017)

Año de Emisión	2013	2014	2015	2016	2017	Total	% de Participación
ENTIDADES Vencimientos	Bonos 2023	Bonos 2044	Bonos 2023	Bonos 2026	Bonos 2027		
Emisión	500,0	1.000,0	280,0	600,0	500,0	2.880	
Gastos Descontados	2,5	1,5	0,3	0,6	0,9	5,8	
Ande	200,0	100,0	0	0	0	300,0	10,5
MOPC	297,5	432,6	21,3	252,1	171,0	1.174,5	41,2
INC	0	67,0	0	0	7,1	74,1	2,6
M. Interior	0	3,6	0	0	0	3,6	0,1
M. Hacienda	0	274,1	236,8	329,9	292,1	1.132,8	39,8
Ministerio de Educación	0	2,5	0	0	0	2,5	0,1
M. Salud Pública	0	0,7	0,058	0	0	0,8	0,0
MAG	0	49,8	0	0	0	49,8	1,7
INDERT	0	10,5	16,9	8,3	0	35,7	1,3
SENAVITAT	0	57,0	4,7	8,2	4,4	74,3	2,6

Fuente: Ministerio de Hacienda.

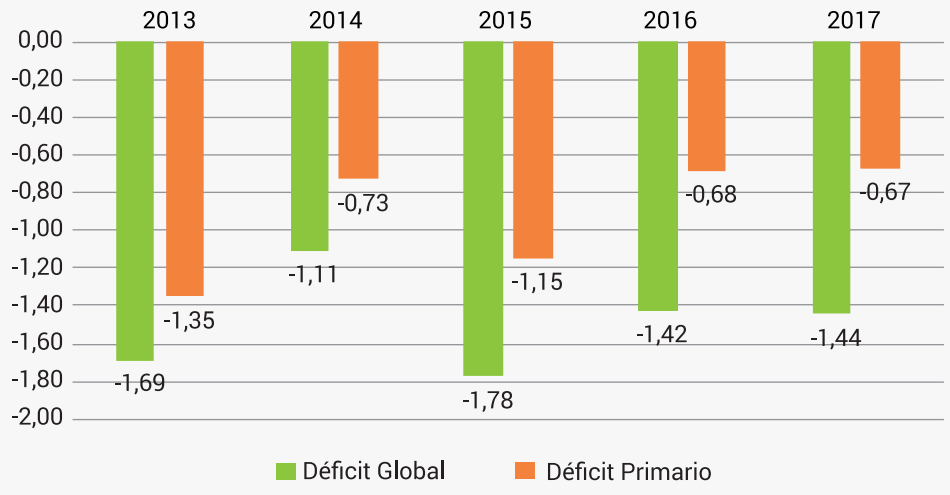
RESULTADO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Los datos con referencia al déficit fiscal que anualmente publica el Ministerio de Hacienda corresponden al Déficit Fiscal Global. Existe, sin embargo, otro concepto conocido como déficit primario el cual excluye los pagos de los intereses de la deuda pública. En el Gráfico 13 se observa la evolución de estos dos conceptos mencionados.

Para el Déficit Global, el 2017 terminó con resultados dentro del límite aceptado para la administración central, debido a que el mismo cerro con -1,4% del PIB, adecuándose a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual establece que los límites de endeudamiento anual no deben ser mayores al -1,5% del PIB estimado para dicho año fiscal.

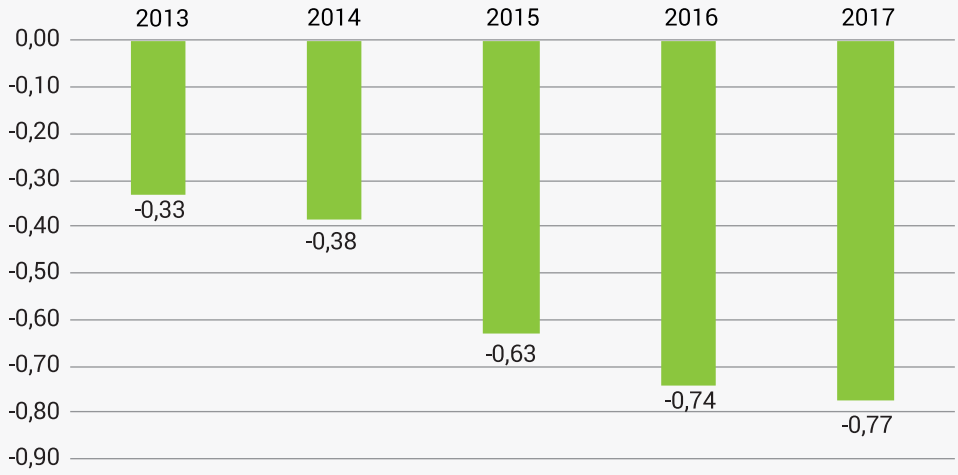
En cuanto al déficit primario, el mismo culminó el 2017 en -0,67% del PIB. De esta manera puede apreciarse la alta incidencia que el nivel de endeudamiento público tiene sobre el déficit fiscal global. Para el 2017, puede observarse que aproximadamente el 50% del déficit fiscal global fue explicado por los intereses de la deuda. (Gráfico 14)

Gráfico 13
Evolución del déficit fiscal global y primario de la Administración Central
(En términos del PIB, 2013-2017)

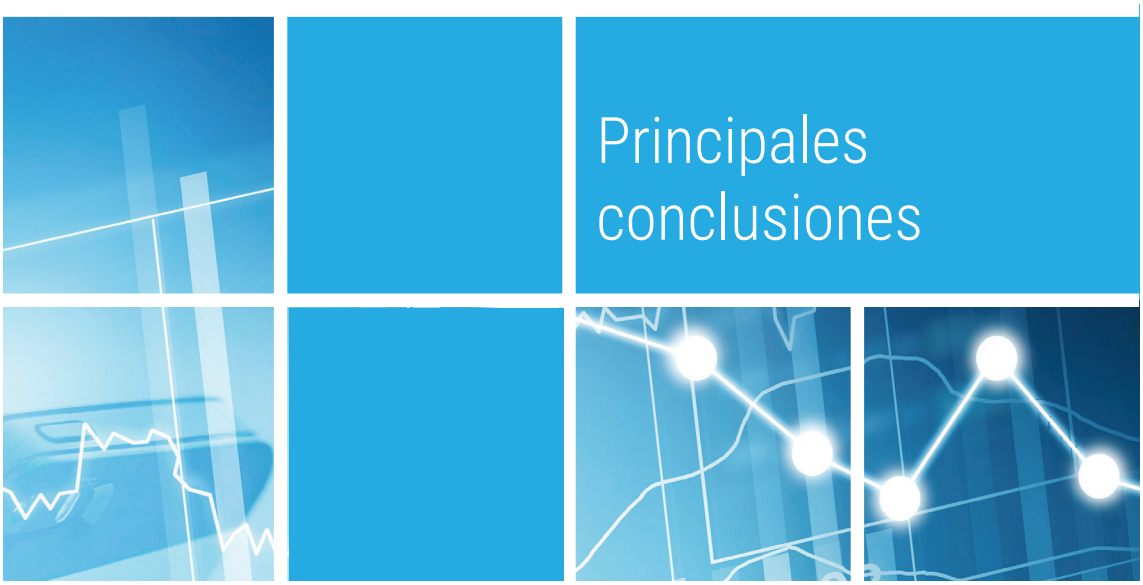


Fuente: Ministerio de Hacienda

Gráfico 14
Diferencia Déficit Primario y Global de la Administración Central
(En términos del PIB, 2013- 2017)



Fuente: Ministerio de Hacienda



Principales conclusiones

La situación fiscal del 2017 presenta un comportamiento similar al registrado en periodos anteriores. Por el lado de los ingresos, se registra un aumento poco significativo de la presión tributaria. Este incremento fue de apenas 0,6 puntos porcentuales con respecto al 2016, en un contexto de crecimiento económico cercano al 4,3%.

Además, los impuestos indirectos continúan teniendo una predominancia importante en la estructura tributaria, representan un 76,8% del total de los ingresos tributarios. En tanto que la participación de los impuestos directos, es decir aquellos que gravan las rentas y utilidades, es sólo de 23%. Mientras que impuestos como Renta Personal e IRAGRO aportan apenas el 1,6% y 2,6%, del total recaudado, respectivamente. Esta situación revela un sistema tributario altamente inequitativo y regresivo.

Por el lado del gasto se aprecia un leve incremento de 0,2 puntos porcentuales en términos del PIB. En comparación al 2016 se observa un porcentaje de ejecución de gastos más elevado, con un aumento de 4 puntos porcentuales. Otro aspecto positivo se observa en la estructura de gastos de la Administración Central, con una leve reducción de la participación de gastos corrientes, de 74% de los gastos a 72%.

El gasto en servicios personales es cercano al 40% del total de gastos de la administración central. Si bien es un gasto elevado y de carácter rígido, no se debe perder de vista que un porcentaje importante de los mismos es destinado a la realización de actividades fundamentales para el funcionamiento de los organismos y entidades del Estado en áreas sensibles. Más del 60% de los gastos en servicios personales corresponden al Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Ministerio del Interior.

Otro punto de interés concierne al porcentaje destinado a la inversión social, el 54% de los gastos fueron destinados a este tipo de gastos. El aumento con respecto al 2016 fue de 8,6%. En tanto que, el rubro de inversión social que posee más importancia en la distribución es el de educación con 34%, seguido de Promoción y Acción Social con 25% y el 21 % para salud. Sin embargo, este mayor incremento no se ve reflejado en los indicadores de pobreza, que se mantienen prácticamente sin variación en 2017, en relación a años anteriores.

Destaca, además, la situación de la deuda pública para el 2017: la deuda fue del 24,4 % del PIB y registró un incremento de 1,6 puntos porcentuales en términos del PIB. Los ingresos por colocaciones de los bonos se destinan en mayor proporción al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) pero también absorbe gran parte de las emisiones el monto destinado al pago de deuda anterior. En 2017, más del 50% de la emisión se destinó al pago de deuda, por lo que con cada nueva emisión de bonos se incrementa la necesidad de destinar parte de los fondos al pago de deuda en perjuicio de mayor inversión física.

En resumen, el resultado fiscal global de la Administración Central presentó un déficit de 1,4% del PIB, que se ubica dentro del límite estipulado por la ley de responsabilidad fiscal. Sin embargo, cuando se observa el déficit primario se aprecia una participación cada vez mayor del pago de intereses de la deuda. En 2017, el pago de intereses de la deuda explicó aproximadamente el 50% del déficit fiscal global.

Dentro del contexto actual, urge la necesidad de obtener recursos genuinos para continuar en una senda de equilibrio macro fiscal. Sin realizar modificaciones impositivas, que le otorguen mayor equidad y menor regresividad al sistema tributario, se pone en riesgo la capacidad de afrontar nuevos compromisos de deuda e incluso de honrar las deudas ya contraídas, ya que actualmente para ello se recurre a nuevo endeudamiento por medio de la emisión de bonos.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Observatorio FISCAL

Iniciativa Think Tank