



Flora Rojas

12/08/2013

PROGRAMACIÓN FISCAL PROYECTADA **Gobierno Presidente Horacio Cartes 2013-2018**

Administración Central

En base a datos al primer semestre 2013

El presente análisis se ha elaborado con el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía, autoridades y medios de comunicación un pronóstico de las finanzas públicas para el periodo de gobierno 2013-2018 que se instalará por 5 años.

Se trabajaron dos escenarios:

La primera con la Ley de Responsabilidad Fiscal y la segunda sin la Ley de Responsabilidad Fiscal, a la luz de los últimos acontecimientos donde el gobierno saliente dejará una Caja con insuficiencia de fondos para cubrir los gastos operativos mensuales y alta deuda pendiente de pago registrada y no registrada en el Sistema Contable, ambos problemas generarían un trabajo de saneamiento de las cuentas públicas y por otra parte, el desarrollo de las políticas públicas comprometidas por el Nuevo gobierno serían ejecutadas con menor velocidad y dinámica en el inicio de mandato.

La Ley de Responsabilidad Fiscal tiene como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizar a los mercados que los indicadores fundamentales de las cuentas públicas seguirán siendo predecibles y sólidos, independientemente del gobierno que ocupe el poder, estableciendo un marco despolitizado de la política fiscal, similar a un aislante político que autodisciplina.

Este tipo de Ley debe contar con cierto grado de flexibilidad, activándose cláusulas de salvaguardia en presencia de perturbaciones exógenas para que no obstaculicen el crecimiento económico.

Las reglas fiscales y prohibiciones aplicadas en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal serían:

- El déficit fiscal no deberá superar el 1 % del PIB a partir del año 2016.
- El Gasto Corriente se mantendrá al mismo nivel en términos del PIB a partir del año base (2014) de modo a dar lugar a un aumento creciente del Ahorro en Cuenta Corriente que financie mayores inversiones públicas.
- Los aumentos de los salarios siguen la misma política que actualmente se aplican en el Sector Privado.
- El nivel de endeudamiento público se ajusta a la real capacidad de pago y se mantendrá a niveles sostenibles no más del 25% del PIB como tope de Deuda Pública para el Sector Público No Financiero.
- Se prohíben las iniciativas de gastos corrientes que comprometan recursos a futuro, salvo que los nuevos gastos permanentes cuenten con el financiamiento de nuevos ingresos o se reduzcan otros gastos de la misma naturaleza para dar lugar al financiamiento sostenible en el largo plazo.

Las variables macroeconómicas utilizadas son:

VARIABLES MACROECONÓMICAS PROYECTADAS						
Conceptos	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB corriente (en miles de millones de guaraníes)	129,832	146,561	167,013	191,214	218,920	252,984
PIB real	11,7%	7%	7%	7%	7%	7%
IPC	4%	5.50%	6,5%	7%	7%	8%

ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
PROGRAMACIÓN FINANCIERA PROYECTADA 2013-2018						
CON LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL						
Como % del PIB						
CONCEPTOS	ESTIMADO AL CIERRE DE EJERCICIO 2013-2018					
	2013 % PIB	2014 % PIB	2015 % PIB	2016 % PIB	2017 % PIB	2018 % PIB
INGRESOS TOTALES	17,2%	18,2%	19,3%	20,1%	20,6%	20,6%
INGRESOS CORRIENTES	16,9%	18,0%	19,1%	19,8%	20,2%	20,2%
Ingresos Tributarios	11,7%	12,9%	13,9%	14,3%	14,5%	14,5%
Resto de los ingresos corrientes	5,2%	5,1%	5,2%	5,5%	5,7%	5,7%
INGRESOS DE CAPITAL	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%
GASTOS TOTALES	19,7%	20,0%	20,5%	21,0%	21,5%	21,5%
GASTOS CORRIENTES, de los cuales:	16,4%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%
Servicios Personales	8,8%	8,2%	8,1%	7,6%	7,3%	6,9%
GASTOS DE CAPITAL	3,3%	4,0%	4,5%	5,0%	5,5%	5,5%
Ahorro en cuenta corriente	0,5%	2,0%	3,1%	3,8%	4,2%	4,2%
Superávit/Déficit financiero	-2,6%	-1,8%	-1,2%	-0,9%	-0,9%	-0,9%

El escenario **Con Ley de Responsabilidad Fiscal** pone en manos del Poder Ejecutivo la Política Fiscal que en coordinación con el Poder Legislativo y el Judicial será posible llevar a cabo lo siguiente:

- **Generalización del IVA**, proponer la implementación de control de precio de transferencias, eliminación de leyes especiales que establecen exoneraciones y mejorar los regímenes simplificado de tributación de Pequeños Contribuyentes. No a más impuestos sí a menos exoneraciones (Principio de Igualdad).
- **Baja injerencia del Poder Judicial** producto del Pacto Fiscal entre los dos Poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial) para limitar los dictámenes a favor del

contribuyente con interpretaciones que se apartan de las finalidades de la normativa tributaria.

- **Evasión fiscal reducida** a la mitad en el mediano plazo.
- **Presión Tributaria aumentada** por la reducción de las brechas de recaudación.
- **Gasto social en crecimiento** con énfasis en Educación y Salud, éstas aumentan como proporción del %PIB por constituirse en pilares que viabilizan el bienestar de la población.
- **Crecimiento del gasto en personal** bajo políticas salariales pre establecidos y los adicionales serían a los sueldos pagados por mayor productividad y cumplimiento de resultados definidos en base a indicadores.
- **Generación de mayor Ahorro en Cuenta Corriente** que posibilite mayor financiamiento de obras de infraestructura que generen empleo, crecimiento y tengan retorno en el futuro.
- **Reconceptualización del Sistema Integrado de Administración Financiera** que requiere de una adecuación interna conforme a los estándares internacionales y la actualización de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado.
- **Inversiones públicas con proyectos que compiten entre sí por los recursos**, accederán al financiamiento aquellos que tengan una mayor tasa de descuento social. Además implementar planes de capacitaciones para el personal técnico que ayuden a mejorar la eficacia y eficiencia en el gerenciamiento de los proyectos de inversión de los Organismos y Entidades del Estado.
- **Manejo centralizado de todas las cuestiones de la Deuda Pública y de Crédito Público** a través de una oficina especializada que analice con cuidado las condiciones que imponen las entidades multilaterales de créditos para el otorgamiento de los préstamos, a la luz de la experiencia. *Un ejemplo:* Cuál de los sistemas de adquisiciones se utilizará? la del Banco o de la DNCP¹ para evitar

¹ Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

duplicaciones innecesarias y confusiones cuando se presentan protestas, generando atrasos en la ejecución de los proyectos.

- **Gestión Pública para Resultados orientado hacia la *New public management*²** como uno de los pilares que brinde el soporte al Sector Gubernamental para cambiar los viejos paradigmas y adoptar las mejores prácticas del Sector Privado que entregue satisfacción a sus clientes (alumnos/as, familias beneficiadas, adultos mayores, pacientes, usuarios)
- **Abandono de la técnica** presupuestaria incremental para dar lugar a la presupuestación por Resultados que entrega valor público a los demandantes de los servicios públicos y viabiliza la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- **Contrataciones Públicas revisadas** para agilizar y dinamizar las compras donde el menor costo de los bienes y/o servicios no significa calidad lo que genera insatisfacciones de los usuarios y funcionarios, además de aplicar reglas más severas a las protestas presentadas por los oferentes que generan importantes demoras que tiene su efecto en el desarrollo de programas y/o proyectos.
- **Ley de Instrumentos de Deuda Pública impulsado y promulgado**, con el objetivo de dar un mayor margen de maniobra al Ministerio de Hacienda para financiar el presupuesto.
- **Distribución de los royaltíes y compensaciones reformulado** (territorio, población, nivel de desarrollo, etc.) dado que la Ley vigente no es la óptima. Los mismos deben ser distribuidos promoviendo el desarrollo de los territorios de conformidad a un Plan Nacional de Desarrollo (Central, regional y local).
- **Priorización de programas y/o proyectos** bajo criterios claros ajustados a un Plan Estratégico de largo plazo cuya financiación debe estar asegurada y sostenible en el largo plazo.

² Nueva Gestión Pública

- **Ley de la Caja Fiscal** reformulada, hay sectores deficitarios que son financiados por otros sectores que están en mejor posición, en la búsqueda de la sostenibilidad y ante la mayor esperanza de vida de la población.
- **Ley FONACIDE** reformulada que distribuya recursos bajo la modalidad de “Fondos concursables” y vinculados a Contratos de Gestión de modo que las finalidades de la citada Ley sean cumplidas.
- **Constitución Nacional** modificada en aquellos artículos que tiene vinculación con el ámbito económico financiero y de la Justicia.

RESULTADOS ESPERADOS CON LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

1. Respeto a las estimaciones que realiza el Poder Ejecutivo como responsable de la Administración del país por parte del Poder Legislativo. Se prevé un aumento de la Presión Tributaria como resultado de la lucha frontal contra la corrupción y la evasión que de 11,7% en 2013 pasaría al 14,5% del PIB al cierre del periodo en 2018.
2. Los Gastos Corrientes estarían alrededor del 16% del PIB 2014-2018 por la aplicación de la regla que limitará el crecimiento desmedido de los Servicios Personales con lo cual se tendrá margen para dar lugar al aumento de las inversiones en Educación y Salud como proporción del PIB que en 2012 se situó en 4,5% y 2.6% respectivamente, mientras que debería ser el 7% y 5% del PIB como mínimo.
3. Las Inversiones en infraestructura crecerán del 3,3% del PIB en 2013 al 5,5% del PIB en 2018, solo en lo que atañe a la Administración Central resultado factible por el mayor Ahorro en Cuenta Corriente necesario para contar con financiamiento asegurado para las contrapartidas locales.
4. Los Servicios Personales decrecerán del 8,8% del PIB en 2013 al 6,9% del PIB a final del periodo 2018 debido a la aplicación de una política salarial clara y pre establecida en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

5. El abultado déficit fiscal estimado de 2,6% del PIB en 2013 no podría ser disminuido drásticamente, razón por cual, se prevé que en 2016 se reduciría al 0,9% del PIB y se mantendría al mismo nivel que 2016 hasta el fin del periodo en 2018, producto de una política fiscal prudente que permitirá un mayor crecimiento económico a través de la expansión de obras de infraestructura que tengan mayor tasa de retorno en el futuro.

ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
PROGRAMACIÓN FINANCIERA PROYECTADA 2013-2018						
SIN LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL						
Como % del PIB						
CONCEPTOS	ESTIMADO 2013-2018					
	2013 % PIB	2014 % PIB	2015 % PIB	2016 % PIB	2017 % PIB	2018 % PIB
INGRESOS TOTALES	17,2%	18,2%	19,3%	20,1%	20,6%	20,6%
INGRESOS CORRIENTES	16,9%	18,0%	19,1%	19,8%	20,2%	20,2%
Ingresos Tributarios	11,7%	12,9%	13,9%	14,3%	14,5%	14,5%
Resto de los ingresos corrientes	5,2%	5,1%	5,2%	5,5%	5,7%	5,7%
INGRESOS DE CAPITAL	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%
GASTOS TOTALES	19,7%	20,5%	21,0%	21,8%	21,8%	22,0%
GASTOS CORRIENTES, de los cuales:	16,4%	16,5%	17,0%	17,5%	17,6%	18,0%
Servicios Personales	8,8%	8,6%	8,8%	9,1%	9,3%	9,6%
GASTOS DE CAPITAL	3,3%	4,0%	4,0%	4,3%	4,2%	4,0%
Ahorro en cuenta corriente	0,5%	1,5%	2,1%	2,3%	2,6%	2,2%
Superávit/Déficit financiero	-2,6%	-2,3%	-1,7%	-1,7%	-1,2%	-1,4%

El escenario **Sin Ley de Responsabilidad Fiscal** pone en manos del Poder Legislativo la política fiscal en uso de sus atribuciones amplias y sin límite, establecidas en la Constitución Nacional, en el tratamiento del documento de política económica como lo es el Presupuesto público y sus probables decisiones serían los siguientes:

1. **Ingreso público aumentado** de manera discrecional ajustado al gasto.
2. **Endeudamiento interno no contiene estudio claro** solamente se utiliza para equilibrar números entre ingresos y gastos.

3. **Presupuesto Público que distorsiona los objetivos de los programas y/o proyectos** para dar lugar a mayores gastos improductivos (creación de cargos, recategorizaciones del personal).
4. **Alta rigidez del gasto** mayormente generado por los grupos de presión³ que solicitan mayores beneficios al personal y otros gastos, sin productividad ni resultados tangibles para la población, que al no ser considerados en el ámbito del Poder Ejecutivo lo consiguen en el Legislativo.
5. **Reiteradas iniciativas de gastos** por parte de los miembros del Congreso Nacional que comprometen recursos a futuro.
6. **Disminución de las inversiones** por ser el factor de ajuste para atenuar el impacto del aumento del gasto corriente y presentar un resultado fiscal menos adverso.
7. **Dilación de leyes de carácter fiscal** que posterga la implementación de reformas necesarias que contribuyen al desarrollo económico y social.
8. **Indefinición en modificar la Constitución Nacional** en los artículos que tienen relación al ámbito económico-financiero y de la Justicia.

RESULTADOS ESPERADOS SIN LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

1. Las estimaciones que realiza el Poder Ejecutivo son incrementadas artificialmente por encima de la capacidad real del Tesoro.
2. Los Gastos Corrientes aumentarían del 16,4% del PIB en 2013 al 18% del PIB en 2018 producto del aumento sostenido de los Servicios Personales con lo cual se tendrá poco margen para dar lugar al aumento de las inversiones en Educación y Salud como proporción del PIB que en 2012 se situó en 4,5% y 2.6% respectivamente, mientras que debería ser el 7% y 5% del PIB como mínimo.

³ Sindicatos de funcionarios, gremios, asociaciones, otros.

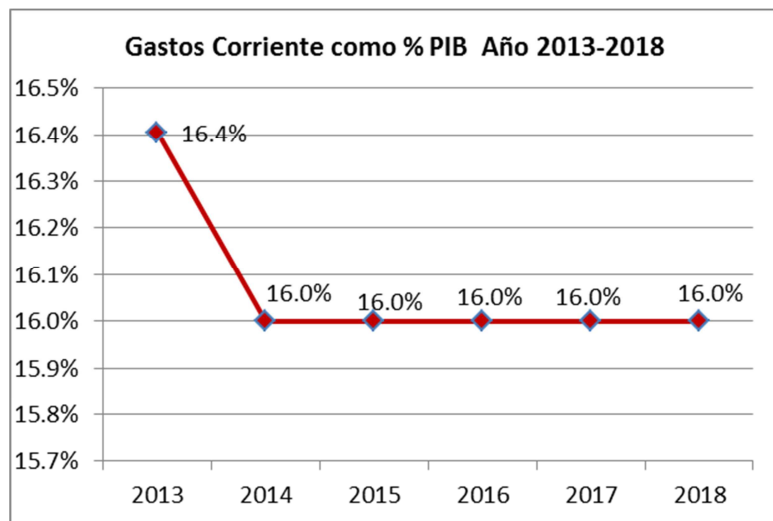
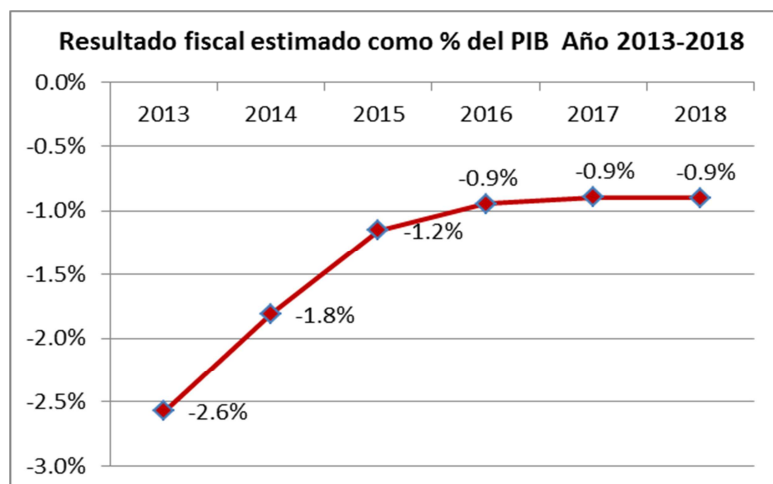
3. Las Inversiones tendría un leve crecimiento del 3,3% del PIB en 2013 al 4% del PIB en 2018, explicado en que sería el factor de ajuste para que no se dispare el déficit fiscal.
4. Los Servicios Personales decrecerá en el primer año de gobierno, de 8,8% del PIB en 2013 a 8,6% del PIB en 2014, luego iniciaría su crecimiento hasta alcanzar el 9,6% del PIB en 2018, debido a las aprobaciones de mayores aumentos al personal, e iniciativas parlamentarias que comprometen gastos rígidos.
5. El abultado déficit fiscal estimado de 2,6% del PIB en 2013 seguirá por encima del umbral del 1% del PIB de déficit hasta 2018. En 2014 se calcula en 2,3% del PIB, luego en 2015 el 1,7% del PIB igual nivel se replicaría en 2016, luego en 2017 el déficit fiscal sería 1,2% del PIB y finalizaría con el 1,4% del PIB. Estos valores se lograrían en detrimento de las inversiones, donde el Poder Ejecutivo tendría margen de maniobra debido a que los Gastos Corrientes, por la rigidez que incorpora, serían difíciles de reducirlos.

CONCLUSIONES

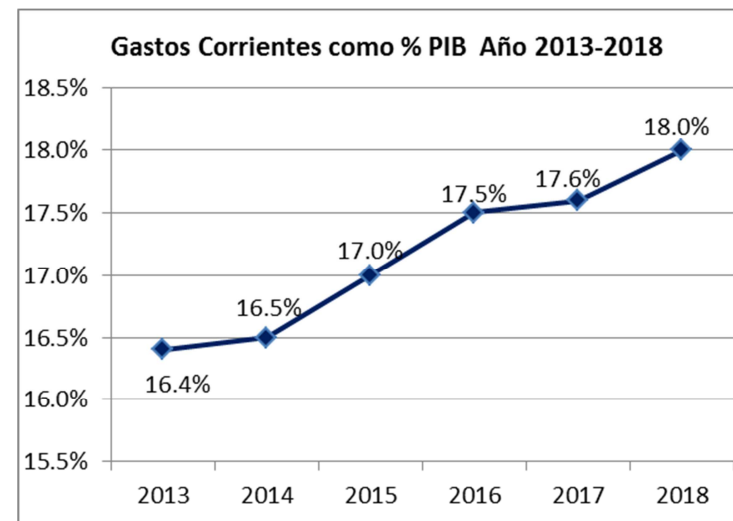
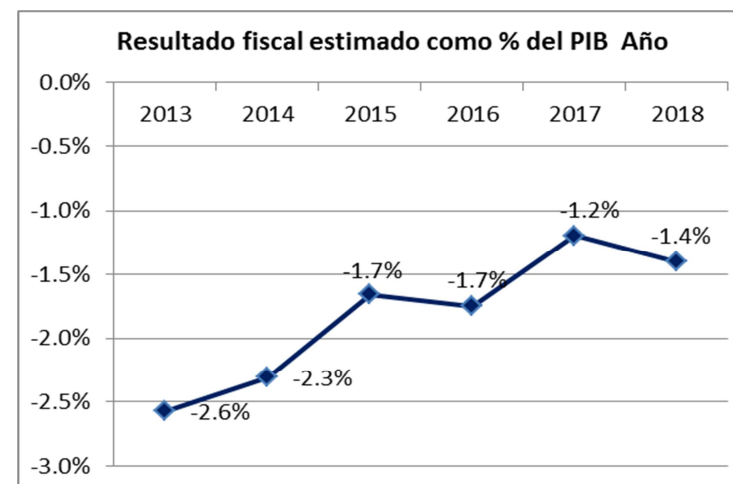
El **primer Escenario** es el ideal: Gastos Corrientes controlados y aumento sostenido de las Inversiones públicas. Éste escenario sería posible dentro de un clima de marcado liderazgo en el Ejecutivo que logra consensos políticos desde el inicio de mandato hasta el final, ante la necesidad de un Estado regulador, controlador, planificador, programador, distribuidor, ejecutor, prestador de bienes y servicios de calidad a satisfacción de los usuarios.

El **segundo Escenario** propone adversos resultados: Gastos Corrientes aumentados por incrementos de gastos rígidos e Inversiones públicas decaídas. Éste escenario ofrece la continuidad de las políticas fiscales ya conocidas a cargo del Legislativo, donde los proyectos de Leyes y decisiones más importantes para el país serían negociados por el Ejecutivo para cada caso, lo que podría afectar la *gobernabilidad* y el buen gobierno para lograr objetivos sociales. Cabe mencionar que este marco fiscal de largo plazo no sería saludable para la población del país, debido a la postergación de los intereses nacionales primando los intereses políticos particulares.

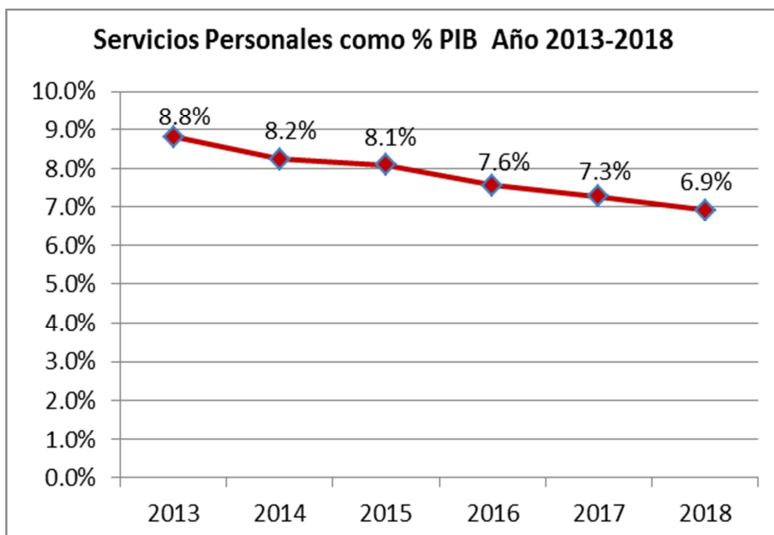
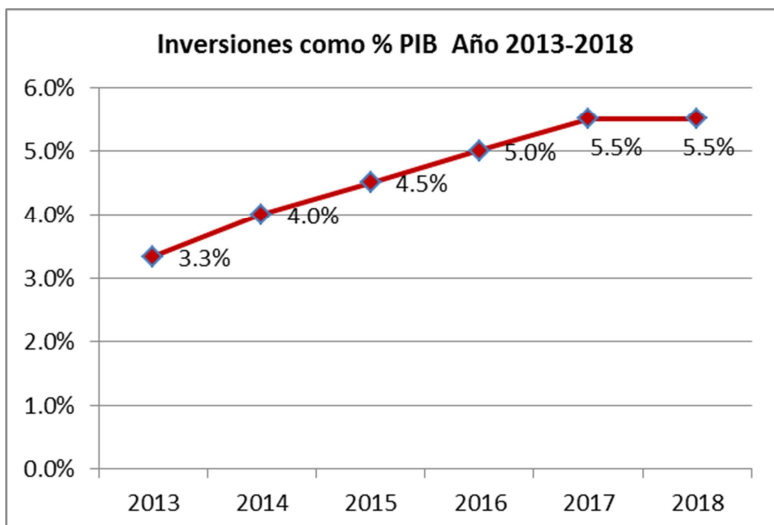
CON LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL



SIN LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL



CON LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL



SIN LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

