



MINISTERIO DE
HACIENDA

SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA
DIRECCION DE POLITICA MACROFISCAL

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo



Reglas macrofiscales y programación fiscal plurianual en Paraguay

Contenido

- Fundamentos y experiencia internacional
- Justificación de una regla fiscal en Paraguay
- Descripción de las Reglas de la LRF
- Proyección Macroeconómica y Fiscal
- Reflexiones finales

Fundamentos y experiencia internacional



Reglas o discreción para la política Fiscal

- El Estado debe cumplir con sus funciones básicas de provisión de bienes públicos, redistribución y estabilización.
- El sesgo al déficit puede poner en riesgo el cumplimiento de algunas de estas funciones.
- Dos visiones sobre el rol de la política fiscal:
 - Visión neo clásica es que políticas discrecionales generan distorsiones y amplifican los shocks económicos.
 - Visión neo Keynesiana es que el resultado fiscal debe ser equilibrado a lo largo de un ciclo económico completo
- Las reglas fiscales tienen elementos y un cierto balance entre estas dos visiones.

Reglas Fiscales

- En sentido amplio se refiere a las instituciones presupuestarias o a un conjunto de reglas que determinan la preparación, aprobación e implementación de los presupuestos públicos. En particular se refieren a restricciones legisladas sobre la política fiscal.
- Razones para una regla:
 - Estabilización macroeconómica; ganar credibilidad en un programa de reducción de deuda; sostenibilidad fiscal; reducción de sesgo pro cíclico.
- Para qué la regla sea efectiva:
 - Tiene que ser flexible (políticas contra cíclicas no acotadas)
 - Tiene que ser creíble (percibida permanente)
 - Transparente (para monitoreo y comprensión)

Aspectos a favor y en contra

- Contribuye a reducir el sesgo al déficit o carácter procíclico de la política fiscal.
- Promueve la sostenibilidad fiscal, toda vez que se mantenga estable la deuda pública.
- Contribuiría a explicitar y/o internalizar costos relacionados al common pool.
- Al establecer un patrón de comportamiento para la política fiscal puede reducir la incertidumbre.
- No soluciona los problemas estructurales, ni de inconsistencia temporal de políticas.
- Las reglas podrían limitar la discrecionalidad deseada de la política fiscal (políticas contra-cíclicas).
- Puede motivar la “contabilidad creativa”.

BRASIL / CHILE / COLOMBIA

Características de la Regla	Gasto			Ingreso			Presupuesto Equilibrado			Deuda		
Cláusulas específicas de escape	Si	-	No	-	-	-	-	No	Si	Si	-	-
Base Legal	3	-	3	-	-	-	-	3	3	3	-	-
Cobertura	Gobierno General	-	Gobierno Central	-	-	-	-	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno General	-	-
Organismo Independiente establece los supuestos presupuestarios	No	-	No	-	-	-	-	Si	No	No	-	-
Organismo Independiente monitorea la implementación	No	-	No	-	-	-	-	Si	No	No	-	-

■ Base Legal.

1. Compromiso Político.
2. Acuerdo de Coalición.
3. Estatutario.
4. Tratado Internacional.
5. Constitucional.

ECUADOR / MÉXICO / PERÚ												
Características de la Regla	Gasto			Ingreso			Presupuesto Equilibrado			Deuda		
Cláusulas específicas de escape	No	-	Si	-	-	-	-	Si	Si	-	-	-
Base Legal	3	-	3	-	-	-	-	3	3	-	-	-
Cobertura	Gobierno General	-	Gobierno Central	-	-	-	-	Gobierno Central	Gobierno Central	-	-	-
Organismo Independiente establece los supuestos presupuestarios	No	-	No	-	-	-	-	No	No	-	-	-
Organismo Independiente monitorea la implementación	No	-	No	-	-	-	-	No	No	-	-	-

■ Base Legal.

1. Compromiso Político.
2. Acuerdo de Coalición.
3. Estatutario.
4. Tratado Internacional.
5. Constitucional.

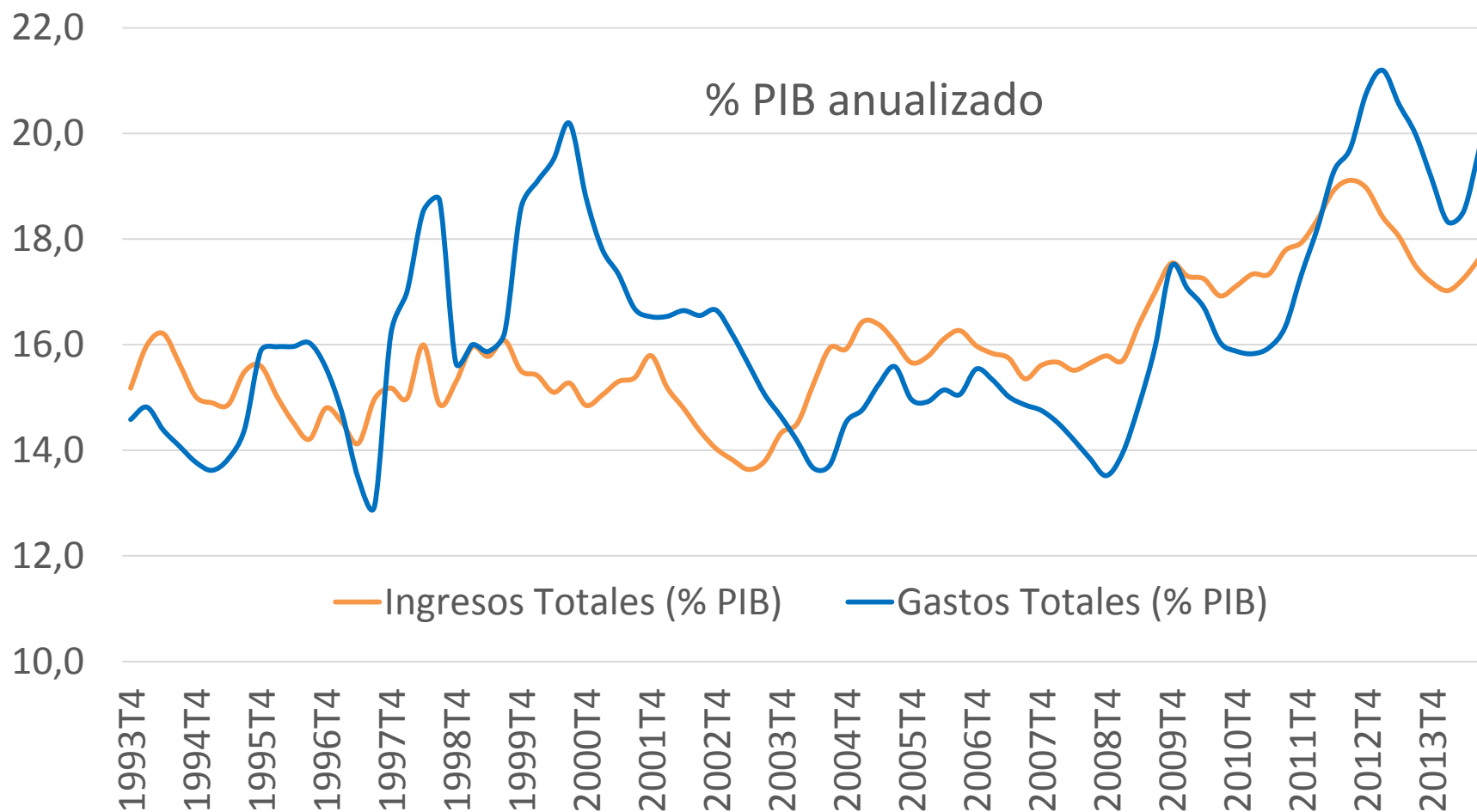
Justificación de una regla fiscal en Paraguay



Equilibrio fiscal como ancla macro

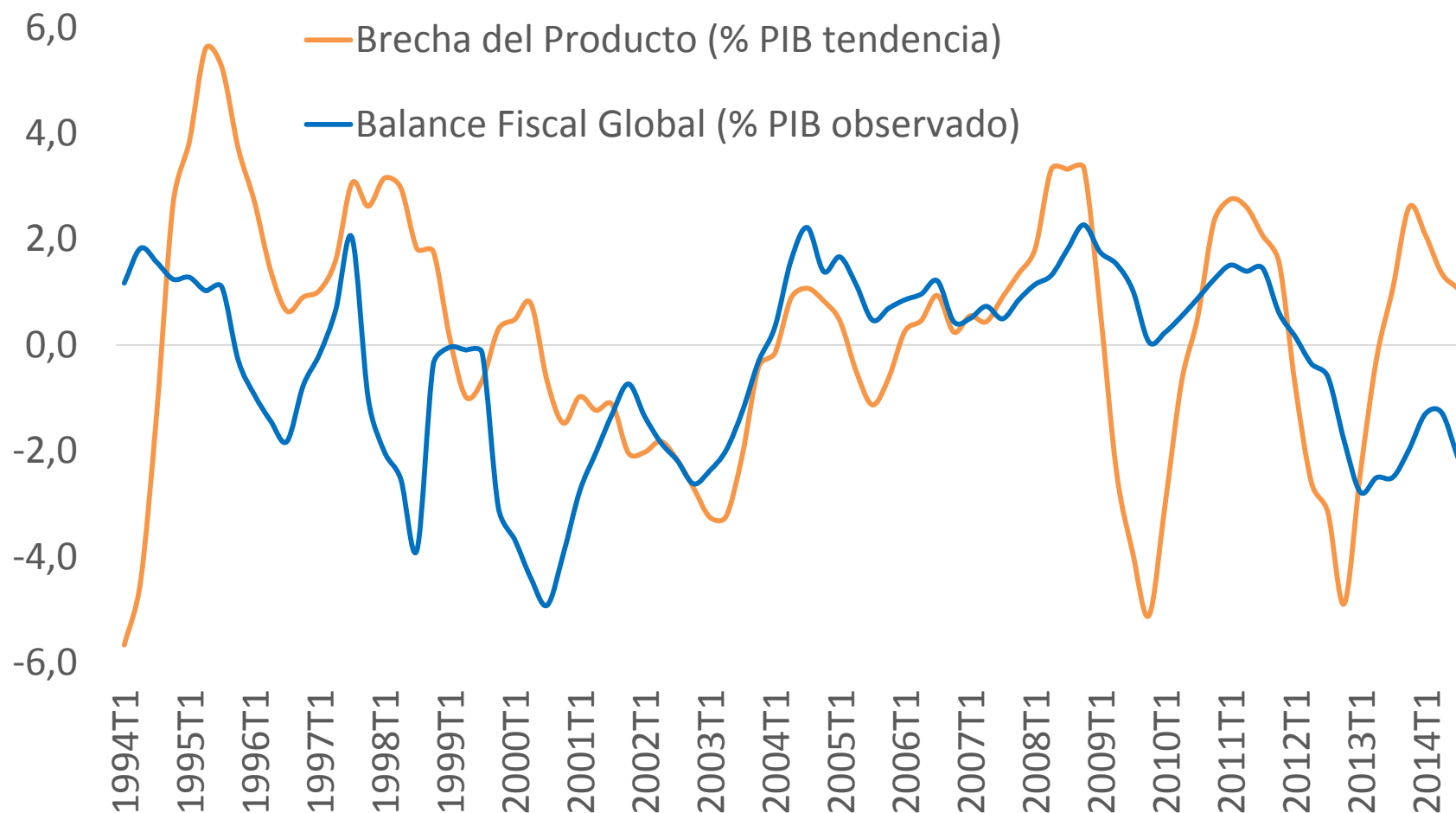
- En el periodo reciente 2004-2011, la experiencia de superávit fiscales ha sido aleccionadora.
- Se ha podido verificar la relevancia de la política fiscal como ancla de la macroeconomía.
- Los años de buen crecimiento se han administrado de una manera más coherente con el ciclo económico.
- Esto ha permitido la estabilización de variables macro claves, como la inflación y las tasas de interés.
- La estabilidad fiscal se ha revalorizado como un activo importante para la estabilidad macro.
- En última instancia la justificación pasaría por la estabilización de la macro (dada baja carga de deuda).

Ingresos y Gastos del Gobierno Central



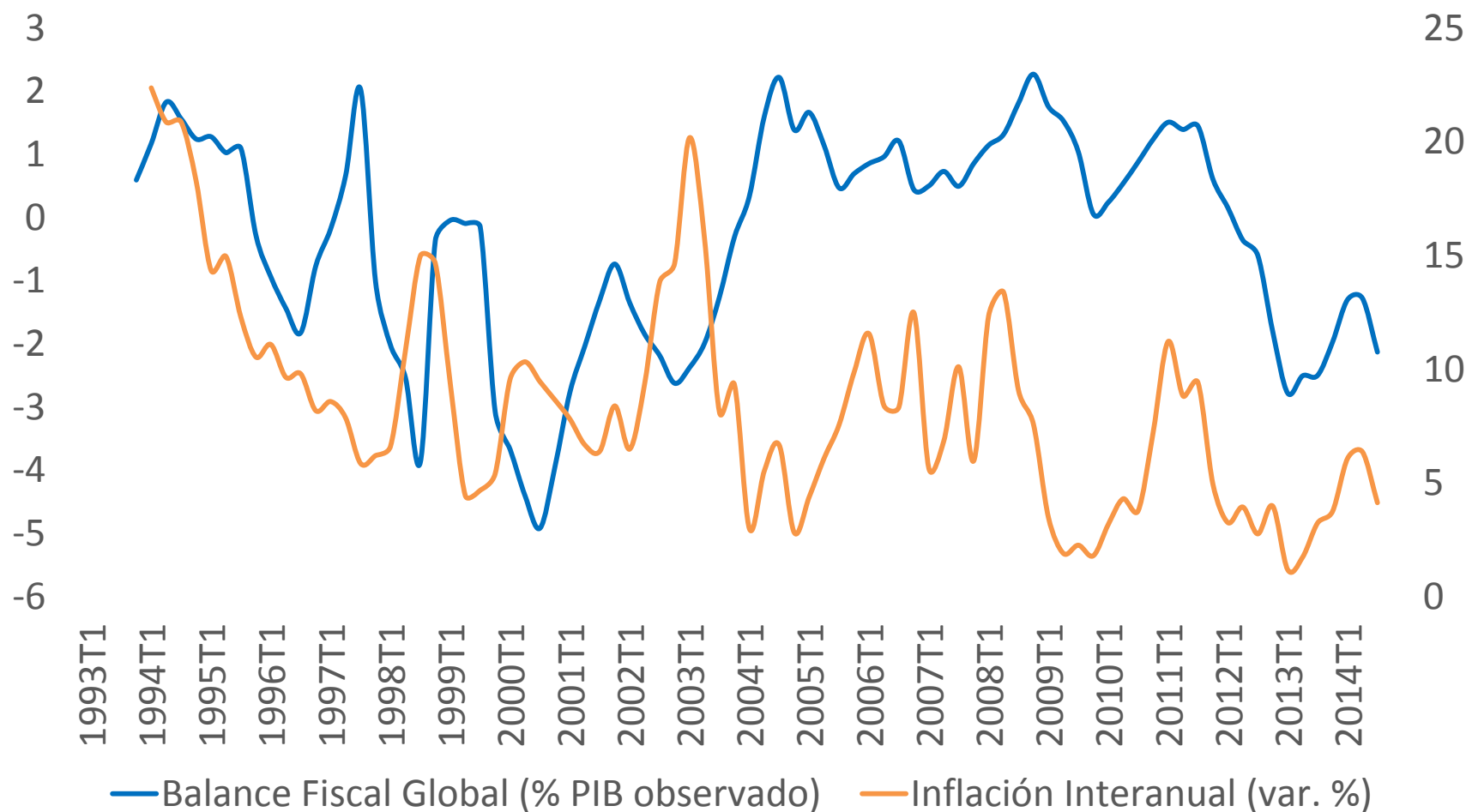
Fuente: Elaboración propia.

Balance fiscal a lo largo del ciclo



Fuente: Elaboración propia.

Balance fiscal y presión de precios



Fuente: Elaboración propia.

Descripción de las Reglas de la LRF



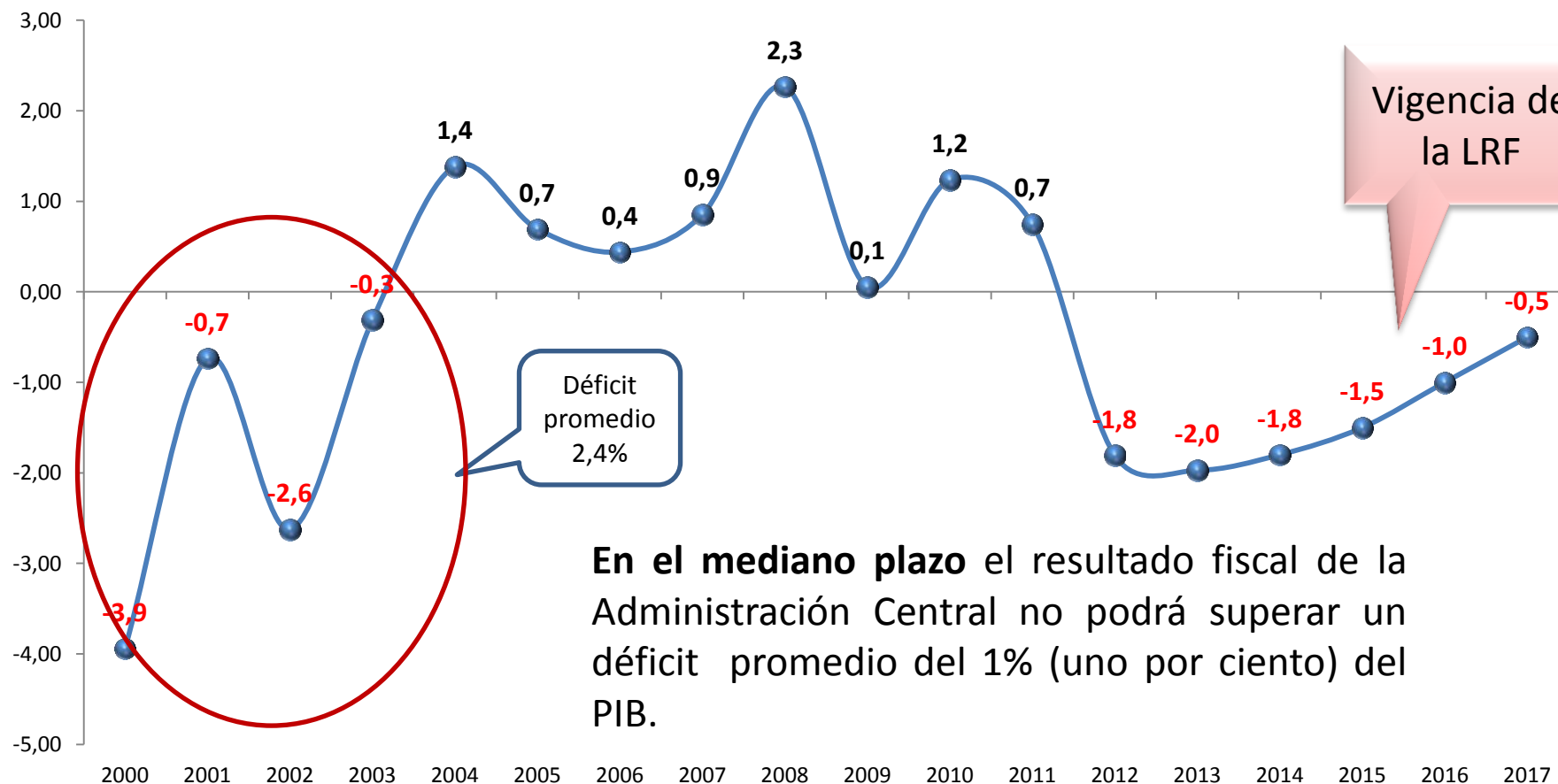
Objeto y cobertura

- **Objeto:** establecer reglas generales de comportamiento fiscal orientadas a la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.
- **Cobertura:** Organismos y Entidades del Estado (OEE), mencionados en el artículo 3º de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado.
- **Macro-Fiscales:** se establecen 3 reglas para la elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación.
- **Ejecución en años electorales:** el gasto corriente primario de la Administración Central entre los meses de enero y julio no será mayor al 60% (sesenta por ciento) del Presupuesto aprobado para ese año.

Otros aspectos

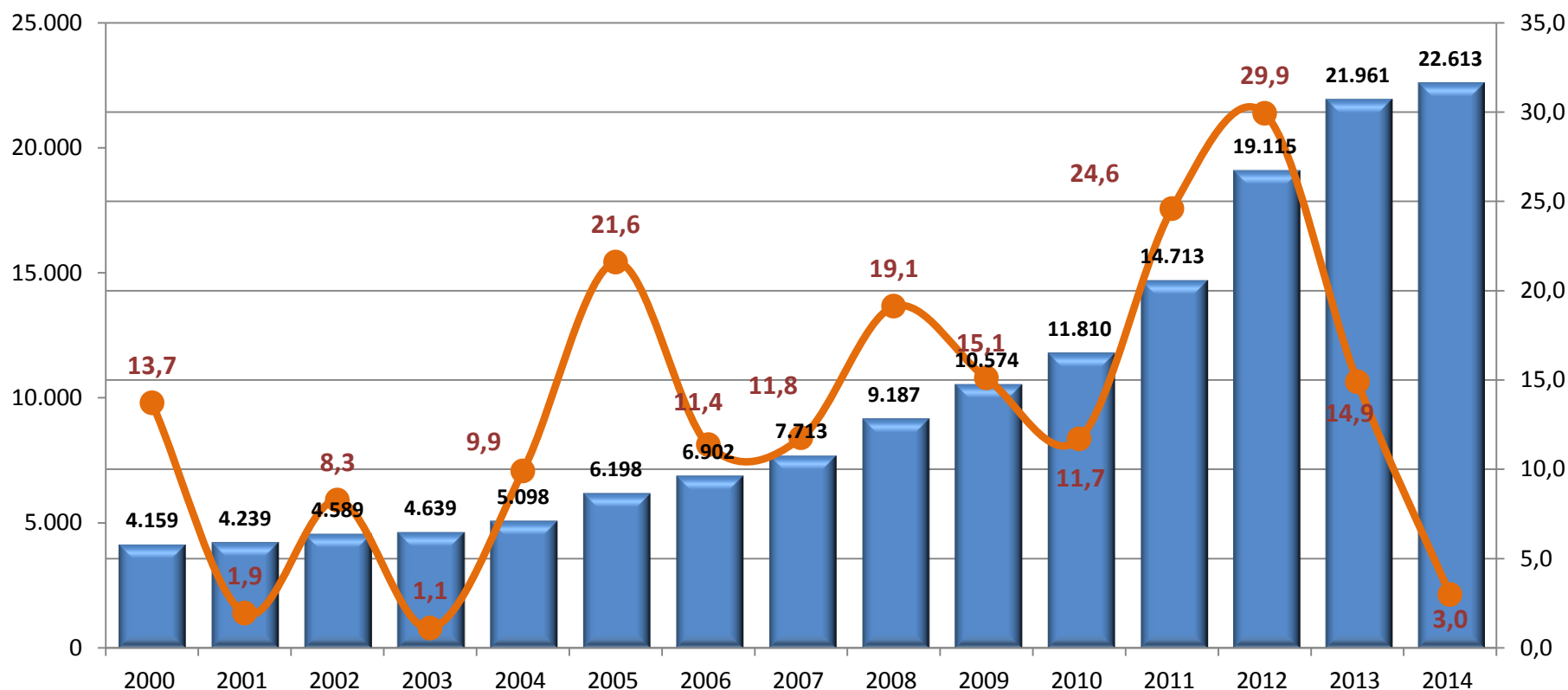
- **Excepciones:** en casos de emergencia nacional, crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional o una caída de la actividad económica interna, se podrá suspender por el año fiscal las reglas del déficit y del incremento del gasto corriente.
- **Proyectos de Ley de Orden Fiscal, Presupuestario y Financiero:** deberá contar con un dictamen técnico favorable del Ministerio de Hacienda para su tratamiento y aprobación.
- **Responsabilidad:** los tres Poderes del Estado, sus dependencias y reparticiones.
- **Transparencia:** Los informes producidos en el ámbito de cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los OEE, tendrán carácter de información pública y serán de libre acceso, con excepción de aquellas de carácter restringido establecidas en ley.

Regla 1: Déficit fiscal de la Administración Central de 1,5%



En el mediano plazo el resultado fiscal de la Administración Central no podrá superar un déficit promedio del 1% (uno por ciento) del PIB.

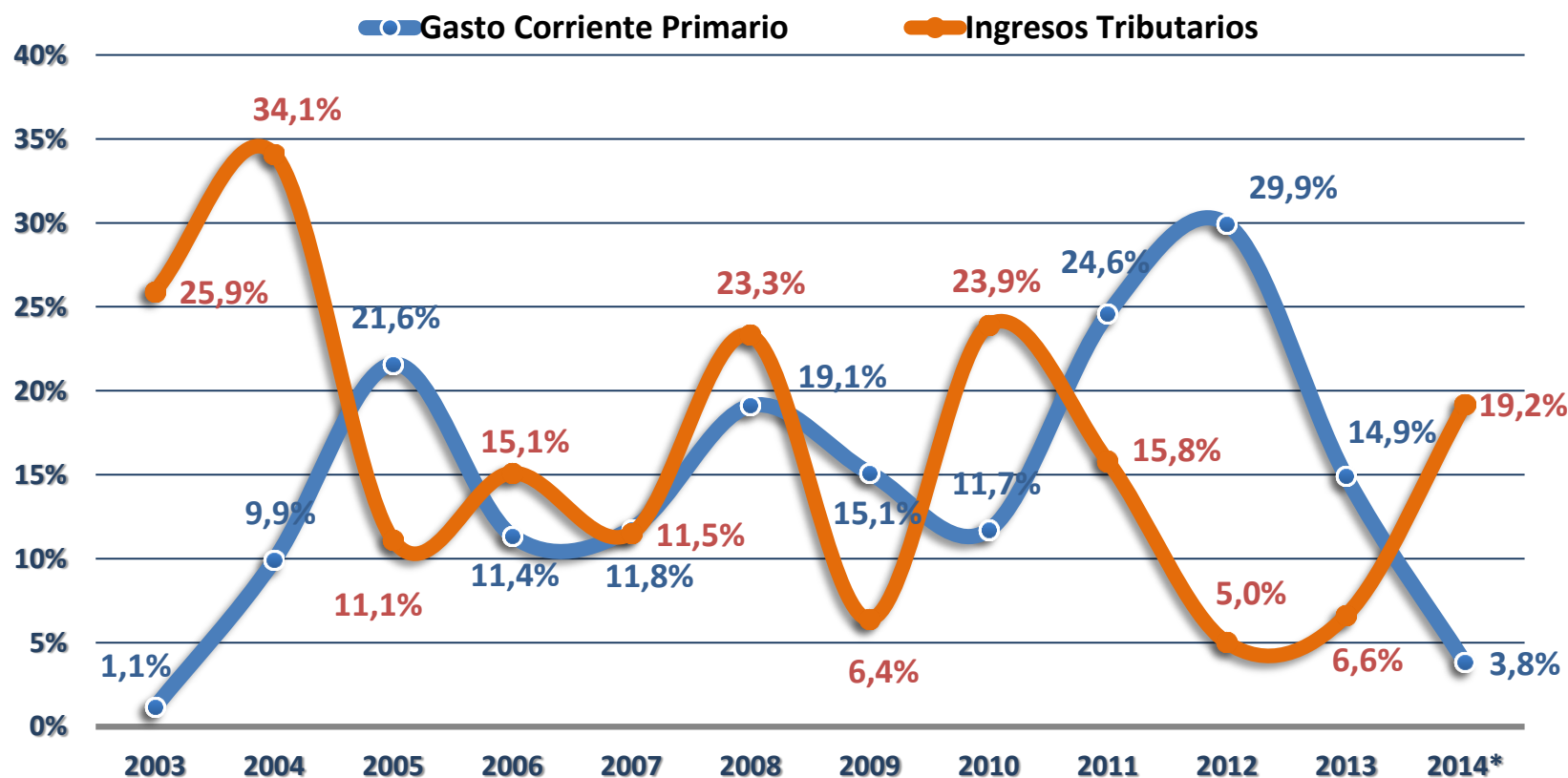
Regla 2: Incremento anual del gasto corriente primario no podrá exceder a la tasa de inflación interanual más el 4%



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inflación anual	8,6	8,4	14,6	9,3	2,8	9,9	12,5	6	7,5	1,9	7,2	4,9	4	3,7	5

2013: Inflación estimada

Regla 3: No se podrán incorporar incrementos salariales, excepto cuando se produzca un aumento en el salario vital mínimo y móvil



Tasa de var. % anual. *2014: A junio

Beneficios

- Establecer pautas claras para la programación y ejecución del gasto público, sobre la base de los ingresos reales.
- Generar un entorno de confianza a los mercados.
- Poner freno al déficit fiscal actual que se está instalando en las finanzas públicas, y que amenaza la estabilidad macroeconómica.
- Los presupuestos anuales se enmarcaran en un escenario de programación Plurianual.

Proyección Macroeconómica y Fiscal



Modelos de Proyecciones

- **Modelos de Crecimiento**
 - Modelo de Productividad Agregada (oferta) - anual
 - Modelo Sectorial - anual
- **Modelos de Tipo de Cambio**
 - Modelo de tipo de cambio nominal - mensual
 - Modelo de tipo de cambio real - anual
- **Programación Financiera**
- **Escenario Macroeconómico**

Modelo de Crecimiento Económico

- Modelo con sustento teórico, que nos permite simular escenarios y proyectar las variables a mediano y largo plazo.
- El modelo consta de seis (6) ecuaciones de comportamiento y cinco (5) identidades y una serie de variables exógenas. Modelo de corrección de errores.
- Las principales ecuaciones son la de la productividad agregada, la ecuación de la tasa de inversión; la tasa de desempleo y se construye una ecuación para el tipo de cambio real y la tasa de interés.
- La principal ecuación es la de la productividad; que relaciona el crecimiento del PIB real en función al stock de capital de la economía, al empleo y a la PTF, además de la tasa de interés y los TDI.

Escenario Macroeconómico

Variables Macroeconómicas	2013 ^a	2014 ^b	2015 ^b
(Cambio porcentual anual)			
Producto Interno Bruto Real	13,6	4,5	4,5
Producto Interno Bruto Nominal	18,4	9,6	9,7
Deflactor del PIB	4,2	5,1	5,2
Índice de Precios al Consumidor (fin de periodo)	3,7	5,0	5,0
Importaciones Registradas de Bienes (mill. US\$)	5,1	14,4	11,9
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	-2,7	4,5	1,5
(Variables nominales)			
PIB Nominal (miles de millones de Gs.) ¹	128.896	141.312	154.974
PIB Nominal (millones de US\$)	29.631	31.427	33.954
Deflactor del PIB	4,8	5,0	5,3
Importaciones Reg. de Bienes (mill. de US\$)	11.302	12.934	14.467
Tipo de Cambio Nominal (Gs/US\$)	4.304	4.497	4.564

Proyecciones Fiscales

El modelo de la CEPAL:

Fue elaborado específicamente por la CEPAL para la SSEE

El modelo calcula la recaudación estimada del impuesto j para el período t como la suma de la recaudación del período anterior y el efecto conjunto de los cambios que se espera que tengan lugar en las variables que determinan dicha recaudación:

Donde:
$$R_{j,t+1} = R_{j,t} + VAR(LT, VG, LI, MO, EV, FD)_j$$

$R_{j,t+1}$ Es la recaudación del impuesto j en el periodo t , previo al proyectado.

$R_{j,t}$ Son las variaciones absolutas entre t y $t+1$ de los factores determinantes de la recaudación tributaria:

Proyecciones Fiscales

Factores determinantes de la recaudación tributaria:

- LT es la legislación tributaria.
- VG es el valor de la materia gravada.
- LI son las normas de liquidación e ingreso de los tributos.
- MO es la mora.
- EV es la evasión
- FD son los factores diversos.

Proyecciones Fiscales

Proyecciones de gastos

Se utilizan dos procedimientos:

- Extrapolación de componentes del gasto en base al comportamiento de años anteriores.
- Los grupos de gastos a ser proyectados se desagregan en componentes más básicos y éstos son los que se proyectan. Por ejemplo, en lugar de tomar el total de transferencias en su conjunto, las mismas son desagregadas a nivel de programas y se proyectan la cantidad de beneficiarios como también los montos a ser transferidos.

Escenarios Fiscales

Conceptos	Ejecución 2013	Proyección 2014	% PIB	PGN 2015 Proyecto del Ejecutivo	% PIB	Proyección 2016	% PIB	Proyección 2017	% PIB
INGRESO TOTAL RECAUDADO	21,454	23,924	16.9	31,753	20.5	33,521	19.8	36,419	19.7
INGRESOS CORRIENTES	21,241	23,769	16.8	31,132	20.1	32,842	19.4	35,676	19.3
Ingresos tributarios	14,790	17,243	12.2	19,593	12.6	22,273	13.2	25,246	13.6
Ingresos No Tributarios	5,567	5,639	4.0	7,039	4.5	6,924	4.1	7,617	4.1
Donaciones ==>	20	11	0.0	46	0.0	51	0.0	55	0.0
Transferencias	839	829	0.6	920	0.6	1,060	0.6	1,224	0.7
Otros recursos corrientes ==>	25	46	0.0	3,534	2.3	2,534	1.5	1,534	0.8
INGRESOS DE CAPITAL	213	155	0.1	621	0.4	679	0.4	743	0.4
GASTO TOTAL + CONCESIÓN NÉTA DE PRÉSTAMOS	23,915	26,496	18.7	34,152	22.0	35,273	20.8	37,385	20.2
GASTO TOTAL OBLIGADO	23,839	25,900	18.3	34,055	22.0	35,167	20.8	37,269	20.1
			0.0		0.0		0.0		0.0
GASTOS CORRIENTES	18,852	20,805	14.7	25,812	16.7	28,123	16.6	30,656	16.5
Servicios personales ==>	11,677	12,390	8.8	13,341	8.6	14,542	8.6	15,851	8.6
Bienes y servicios	1,481	1,677	1.2	3,091	2.0	3,246	1.9	3,409	1.8
Intereses contractuales	416	576	0.4	1,104	0.7	1,206	0.7	1,320	0.7
Transferencias corrientes	5,225	6,103	4.3	8,167	5.3	9,009	5.3	9,945	5.4
Otros Gastos ==>	54	60	0.0	109	0.1	119	0.1	130	0.1
			0.0						
GASTOS DE CAPITAL	4,987	5,095	3.6	8,243	5.3	7,045	4.2	6,613	3.6
Inversión física ==>	2,920	3,214	2.3	4,344	2.8	4,302	2.5	4,127	2.2
Inversión financiera ==>	275	310	0.2	944	0.6	1,030	0.6	1,128	0.6
Transferencias ==>	1,792	1,571	1.1	2,955	1.9	1,713	1.0	1,358	0.7
CONCESIÓN NETA DE PRESTAMOS	76	595	0.4	97	0.1	106	0.1	116	0.1
SUPERÁVIT O DÉFICIT GLOBAL	(2,460)	(2,571)	(1.8)	(2,399)	(1.5)	(1,752)	(1.0)	(965)	(0.5)

Cumplimiento de las Metas de la Ley

Meta	LRF	2015	
Resultado Fiscal AC (% PIB)	-1,5	-1,5	☑
Gasto Cte. Primario (% Var.)	9,0	8,6	☑

En miles de millones de Gs

Conceptos	2014 PGN 30/06/14	2015 PGN	% de Var
Gastos Corrientes	23.377	25.979	11,1
menos Intereses Contractuales	651	1.104	69,5
Gastos Corrientes Primarios	22.726	24.691	8,6

Reflexiones finales



Reflexiones finales

- Pauta de ajuste y desmontaje del importante impulso fiscal en el 2012.
- Podría impulsar una mejor estructura del gasto e internalizar costos de common pool.
- Con el IRAGRO e impuestos directos el balance fiscal puede volverse otra vez pro-cíclico, lo cual nos lleva a pensar una regla de balance estructural.
- Las reglas son necesarias pero no suficientes para garantizar la disciplina fiscal.
- Las instituciones presupuestarias adquieren importancia.



MINISTERIO DE
HACIENDA

GOBIERNO NACIONAL
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo



Reglas macrofiscales y programación fiscal plurianual en Paraguay