



**FISCALIDAD**

**PARA LA**

**EQUIDAD SOCIAL**



TÍTULO

# El gasto y el financiamiento del desarrollo territorial: problemas y desafíos de los recursos departamentales.

Lila Molinier



# Las desigualdades departamentales

- Niveles de pobreza, ingreso y concentración del ingreso

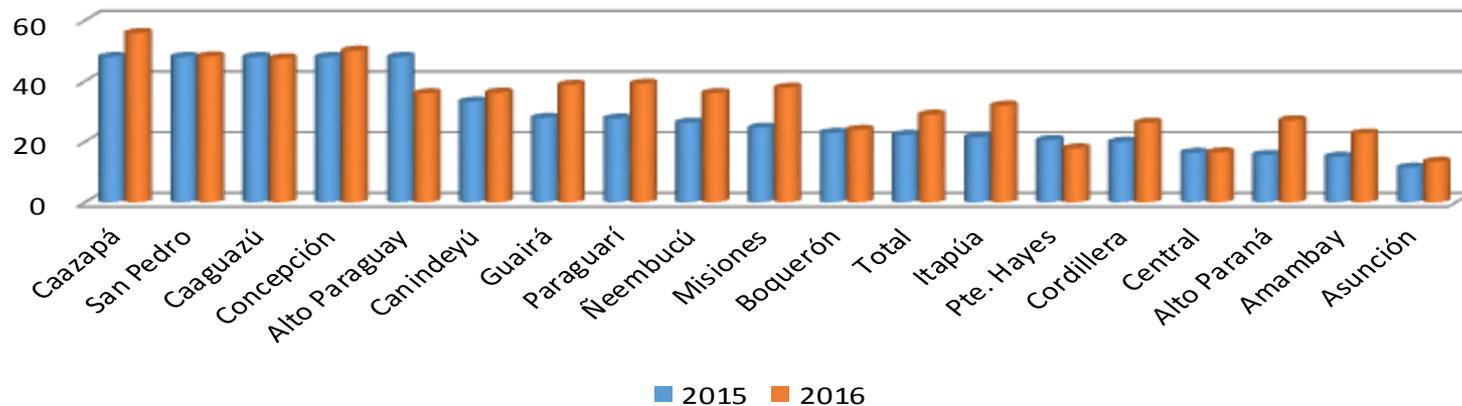
**Cuadro 1. Pobreza e índice de Gini por departamento. Año 2016**

<b>Departamentos</b>	<b>Total</b>	<b>Pobreza extrema</b>	<b>Pobreza no extrema</b>	<b>Índice de Gini</b>
<b>Total</b>	<b>28,9</b>	<b>5,7</b>	<b>23,1</b>	<b>0,4820</b>
Caazapá	55,8	15,7	40,1	0,5174
Concepción	50,0	9,4	40,6	0,4715
San Pedro	48,1	15,4	32,6	0,4976
Caaguazú	47,4	11,9	35,5	0,5261
Paraguarí	39,1	9,2	29,9	0,4683
Guairá	38,7	10,6	28,0	0,4239
Misiones	37,8	8,7	29,0	0,5081
Canindeyú	36,2	9,1	27,0	0,5639
Ñeembucú	36,0	5,4	30,6	0,4438
Alto Paraguay	35,9	11,5	24,4	0,5282
Itapúa	31,8	6,2	25,7	0,4675
Alto Paraná	27,0	4,0	23,0	0,4562
Cordillera	26,2	5,7	20,4	0,4148
Boquerón	23,9	7,3	16,6	0,6307
Amambay	22,6	3,2	19,4	0,4678
Pte. Hayes	17,7	3,0	14,8	0,5918
Central	16,5	1,4	15,1	0,3853
Asunción	13,3	1,2	12,1	0,5296

FUENTE: DGEEC, EPH 2016 Por departamento.-

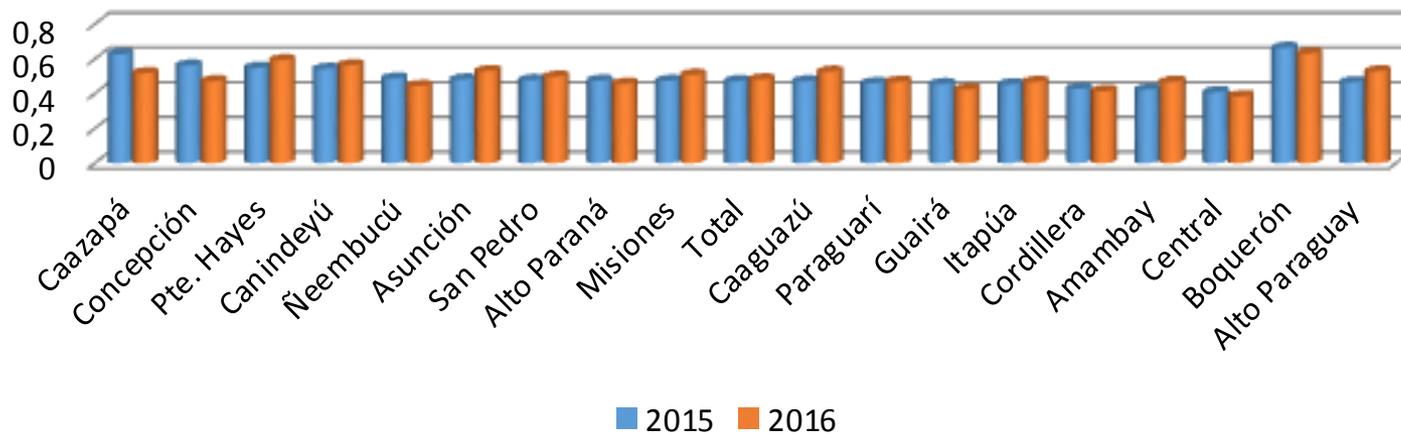
	Alto nivel de pobreza y desigualdad
	Bajo nivel de pobreza y desigualdad

Gráfico 1. Porcentaje de pobres sobre total país, Asunción y departamentos. Año 2015 - 2016.



FUENTE: DGEEC, EPH 2015, 2016 Por departamento.-

Gráfico 2. Índice de Gini total, Asunción y departamentos.  
Año 2015 - 2016



FUENTE: DGEEC, EPH 2015, 2016 Por departamento.-

**Tabla N° 1**  
**Niveles de pobreza y desigualdad**

<b>Niveles de pobreza y desigualdad</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Alto nivel en ambos indicadores	San Pedro, Caazapá, Misiones, Ñeembucú, Boquerón y Alto Paraguay	Caazapá, San Pedro, Caaguazú, Misiones, Canindeyú, Alto Paraguay
Bajo nivel en ambos indicadores	Cordillera, Central, Amambay	Central, Amambay, Cordillera, Alto Paraná
Alto nivel de pobreza y baja desigualdad	Guairá, Paraguari, Caaguazú	Concepción, Paraguari, Guairá, Ñeembucú, Itapúa
Bajo nivel de pobreza y alto nivel de desigualdad	Alto Paraná, Pte. Hayes, Itapúa	Presidente Hayes, Boquerón

**Fuente:** Cuadro 1, y gráficos 1 y 2.

# Pobreza extrema

- Promedio nacional 2016: 5,7%
- 11 departamentos superan el promedio nacional
- Los más altos, de 9% al 16% afectan a Caazapá, San Pedro, Caaguasú, Guairá y Concepción

- Caazapá bajó del 25 % al 16% entre 2015-2016, pero sigue teniendo la proporción más alta de población pobre extremo o indigente del país.

# Desigualdades económicas por departamento

- Ingresos laborales
- Problemas laborales y de ingreso:
  - El subregistro del trabajo de las amas de casa, incluidas en el grupo de Población Económicamente Inactiva (PEI)
  - Desempleo y subempleo

# Desigualdades sociales por departamento

- Acceso a la EEB y EM: Asistencia a una institución educativa, de 6 a 18 años
- Años de estudio de la población de 18 a 65 años
- Acceso a los servicios de salud cuando estaba enfermo o accidentado
- Personas que consultaron y recibieron medicamentos gratuitos

# Desigualdades sociales por departamento

- Viviendas con acceso al agua potable, según fuente de suministro, y medios utilizados
- Cobertura de programas de protección social
  - Niños de 0 a 14 años que reciben complemento nutricional escolar en las escuelas públicas
  - Cobertura de seguro médico
  - Población ocupada y asalariada que aporta a un programa de jubilaciones y pensiones
  - Personas adultas mayores de 65 años y más con pensión alimentaria, según condición de pobreza

**Cuadro 2: Distribución del ingreso laboral mensual total por persona y departamento según grupos del 10% más pobre y 10% más rico, y unidades de diferencia entre ambos grupos. En guaraníes y porcentajes (%) sobre el promedio.**

Total país, Asunción y departamentos	Población en %	Ingreso mensual promedio por persona	Ingreso mensual promedio 10% más pobre	Ingreso promedio mensual 10% más rico	% Ingreso mensual promedio 10% más pobre	% Ingreso mensual promedio 10% más rico	Diferencia entre 10% más rico y 10% más pobre
<b>Total país</b>	<b>100%</b>	988.395	103.199	3.730.692	10,4%	377%	36
Asunción	8%	1.798.864	150.620	4.256.334	15,2%	431%	28
Concepción	4%	616.346	97.934	3.651.311	9,9%	369%	37
San Pedro	6%	608.937	107.460	4.069.273	10,9%	412%	38
Cordillera	4%	778.128	82.383	3.567.162	8,3%	361%	43
Guairá	3%	619.199	95.176	2.874.825	9,6%	291%	30
Caaguazú	8%	662.360	98.708	3.160.967	10,0%	320%	32
Caazapá	3%	553.997	98.511	3.370.534	10,0%	341%	34
Itapúa	9%	838.376	95.611	3.715.384	9,7%	376%	39
Misiones	2%	858.553	108.500	4.132.321	11,0%	418%	38
Paraguarí	4%	642.180	99.468	3.416.348	10,1%	346%	34
Alto Paraná	12%	1.027.904	101.620	3.885.993	10,3%	393%	38
Central	30%	1.137.159	141.591	3.062.870	14,3%	310%	22
Ñeembucú	1%	832.389	92.667	3.326.698	9,4%	337%	36
Amambay	2%	1.105.150	108.042	5.314.683	10,9%	538%	49
Canindeyú	3%	1.072.593	92.184	5.007.829	9,3%	507%	54
Pdte. Hayes	1,8%	1.493.819	96.483	8.435.789	9,8%	853%	87
Boquerón */	0,9%	2.222.314	169.354	11.554.749	17,1%	1169%	68
Alto Paraguay */	0,3%	1.046.890	128.487	4.699.261	13,0%	475%	37

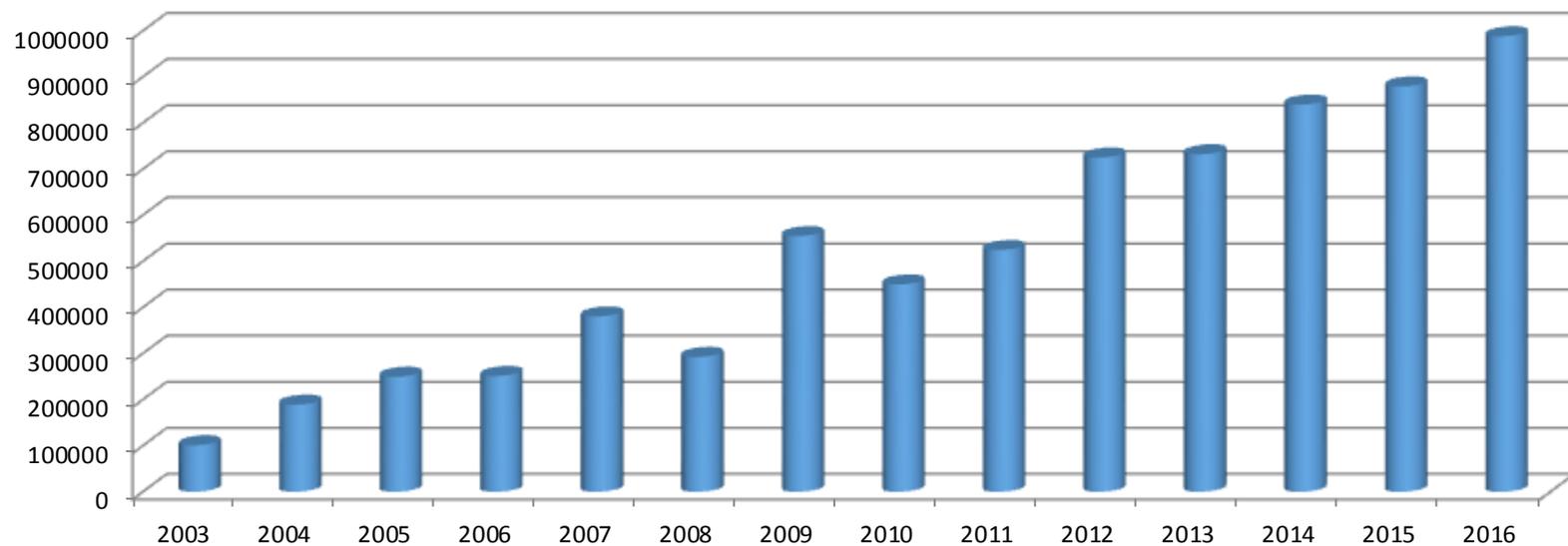
\*/ Datos extraídos de DGEEC, 2017, EPH 2016. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Triptico: Boquerón, Alto Paraguay

FUENTE: DGEEC, EPH 2016. Base de datos. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso por departam.

# El gasto ejecutado por las gobernaciones

- Desde el período 2009 – 2011 el gasto de las gobernaciones están creciendo, asociado con la mayor disponibilidad de recursos financieros
- En 2015, 2016 ocupó el 1,6% y 1,8% del gasto total ejecutado por el sector público, sin incluir las municipalidades.

Gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales. Año 2003 - 2016.  
Millones de guaraníes corrientes



FUENTE: MH/SSAF, 2017, BOOST. Base de datos/ Cuadro A1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales 2003 - 2016.-

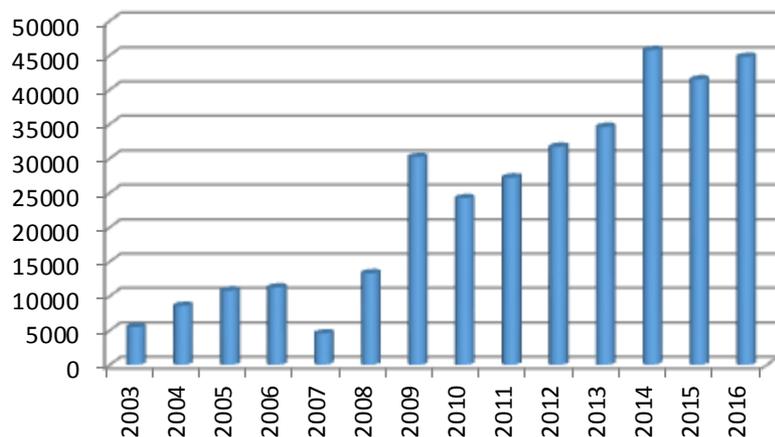
### **Cuadro 3. Gobiernos departamentales**

Gasto total ejecutado por período

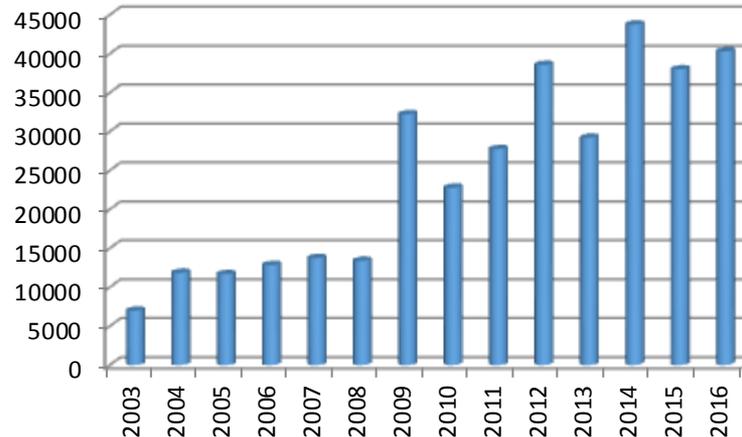
Período	Millones de G.	Millones/dólares
<b>TOTALES</b>	<b>7.049.692</b>	<b>1.450</b>
2003 - 2008	1.346.493	252
2009 - 2012	2.253.747	496
2013 - 2016	3.449.452	702

FUENTE: Cuadro A1, Monte Domecq, 206 y BCP (2017)

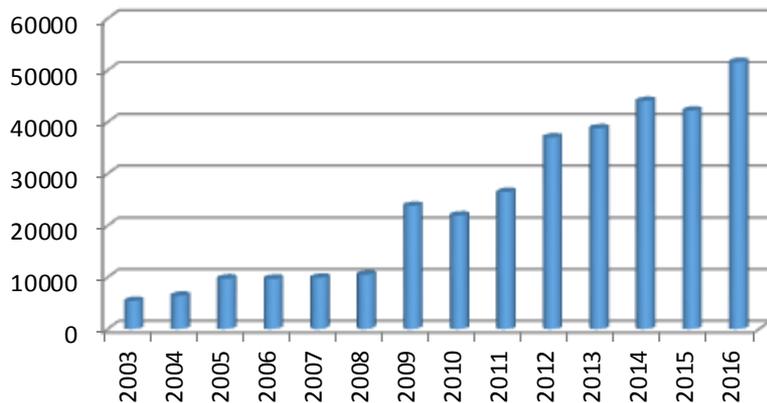
### 1 - GD CONCEPCIÓN. Gastos ejecutados. Millones de G.



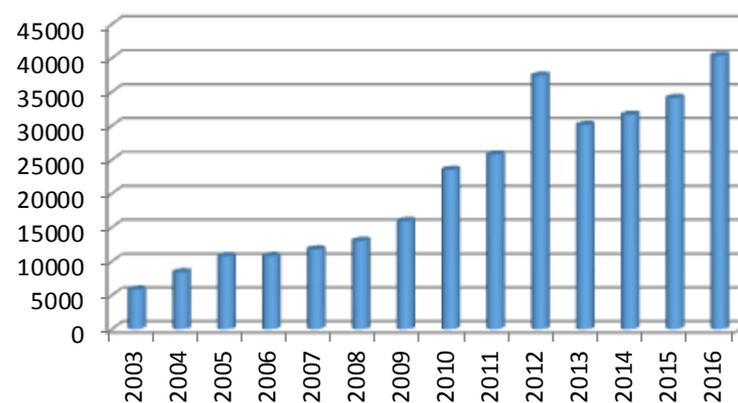
### 2 - GD SAN PEDRO. Gastos ejecutados. Millones de G



### 3 - GD CORDILLERA. Gastos ejecutados. Millones de G



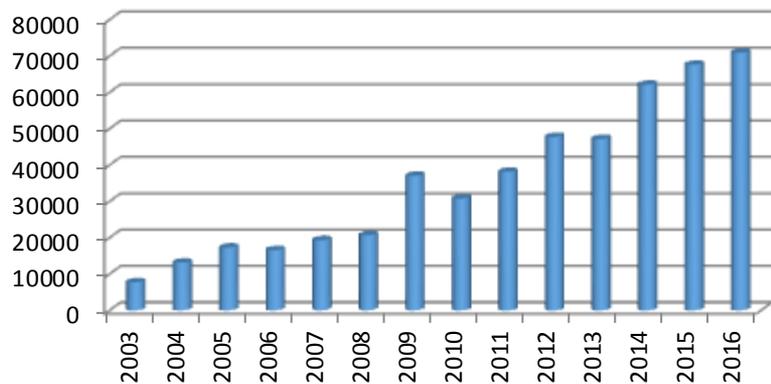
### 4 - GUAIRÁ. Gastos ejecutados. Millones de G.



FUENTE: Cuadro Anexo 1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales.

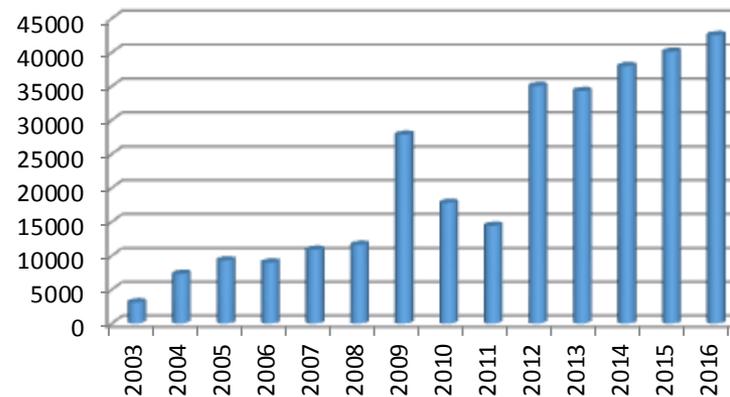
### 5 - GD CAAGUAZÚ.

Gastos ejecutados. Millones de G.



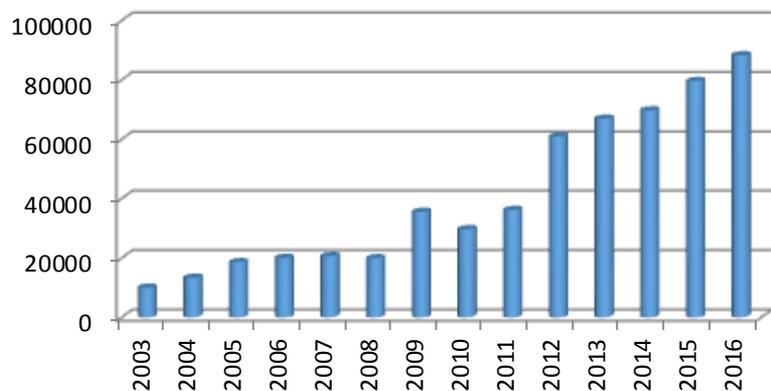
### 6 - GD CAAZAPÁ.

Gastos ejecutados. Millones de G.



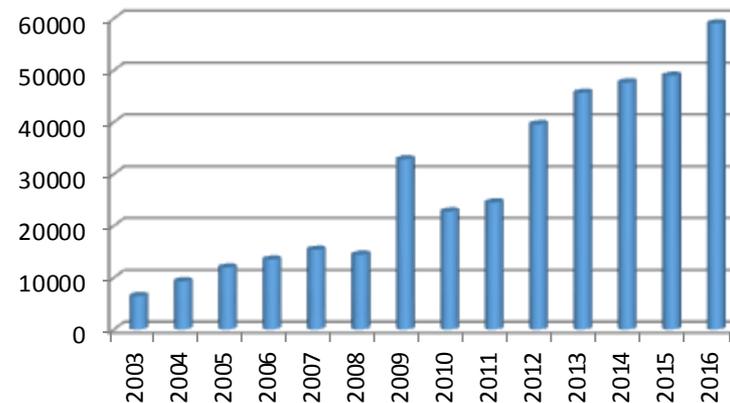
### 7 - GC ITAPÚA.

Gastos ejecutados. Millones de G.



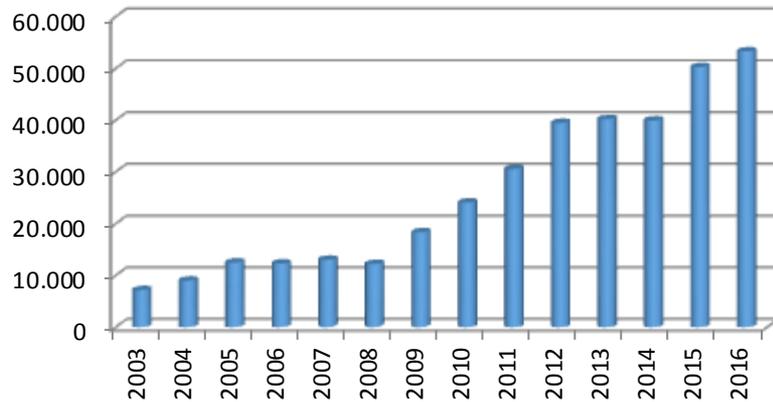
### 8 - GD MISIONES.

Gastos ejecutados. Millones de G.

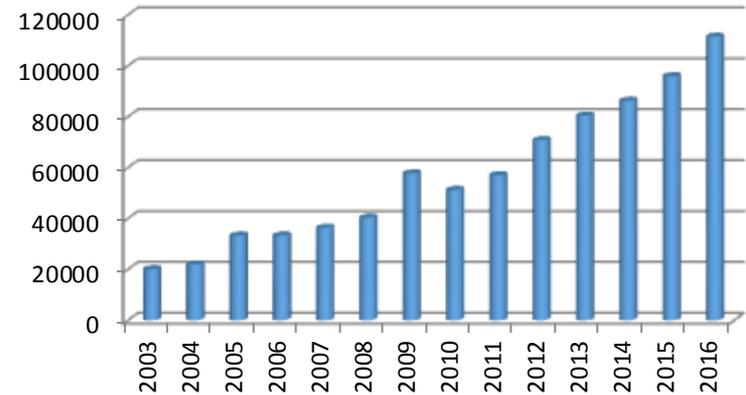


FUENTE: Cuadro Anexo 1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales.

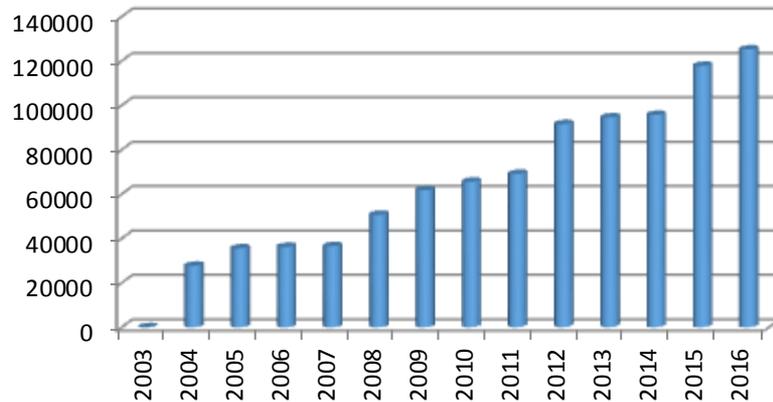
**9 - GD PARAGUARÍ.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.



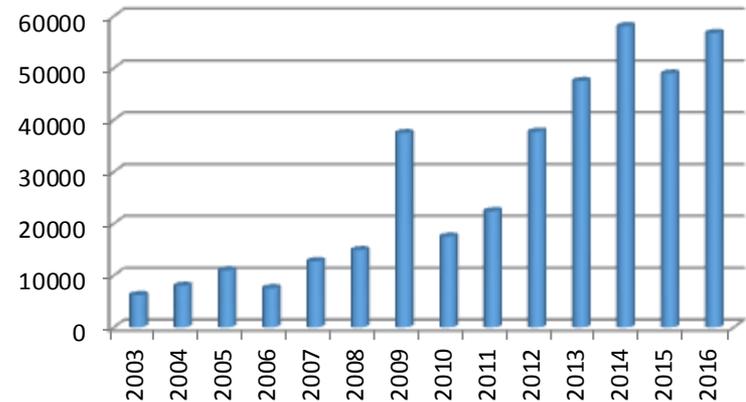
**10 - GD ALTO PARANÁ.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.



**11 - GD CENTRAL.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.

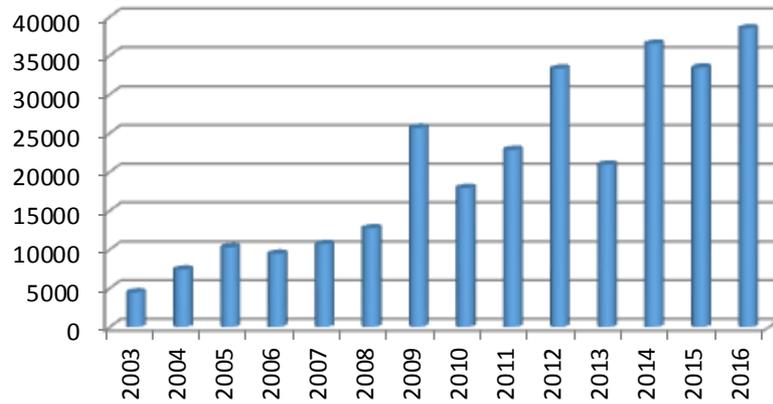


**12 - GD ÑEEMBUCÚ.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.

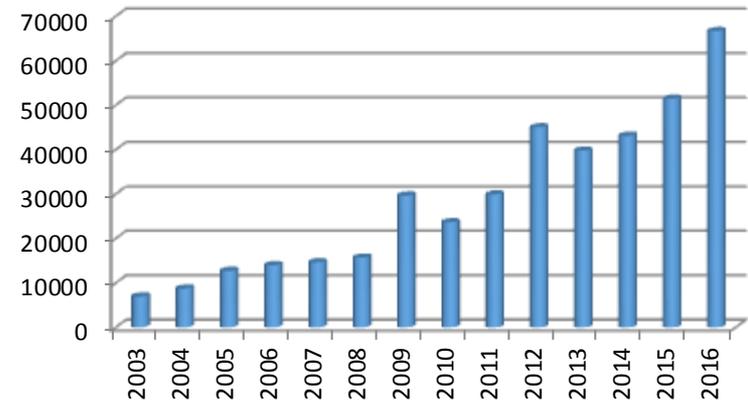


FUENTE: Cuadro Anexo 1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales.

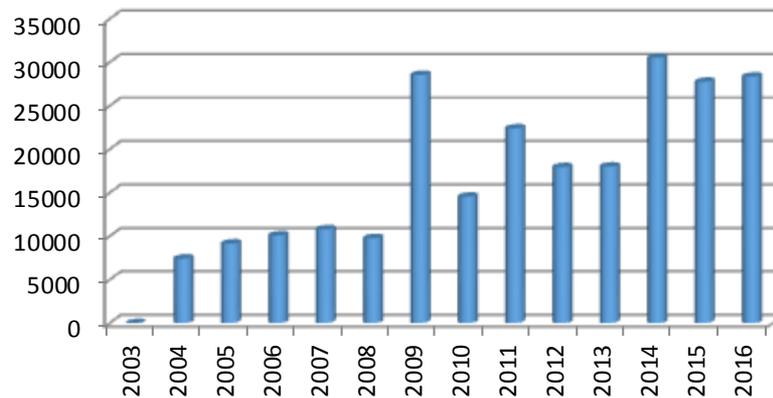
**13 - GD AMAMBAY.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.



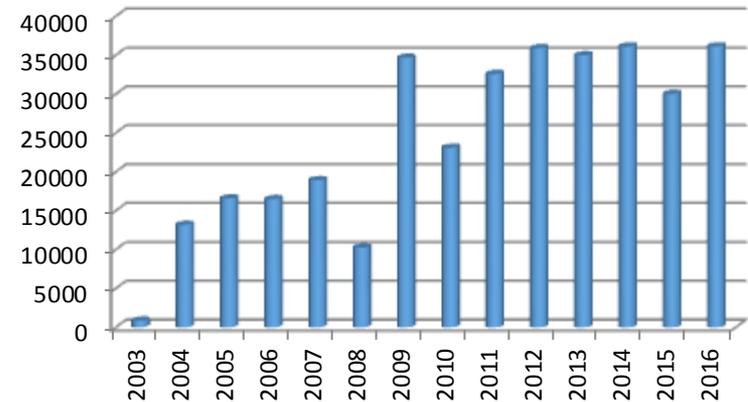
**14 - GD CANINDEYÚ.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.



**15 - GD PRESIDENTE HAYES.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.

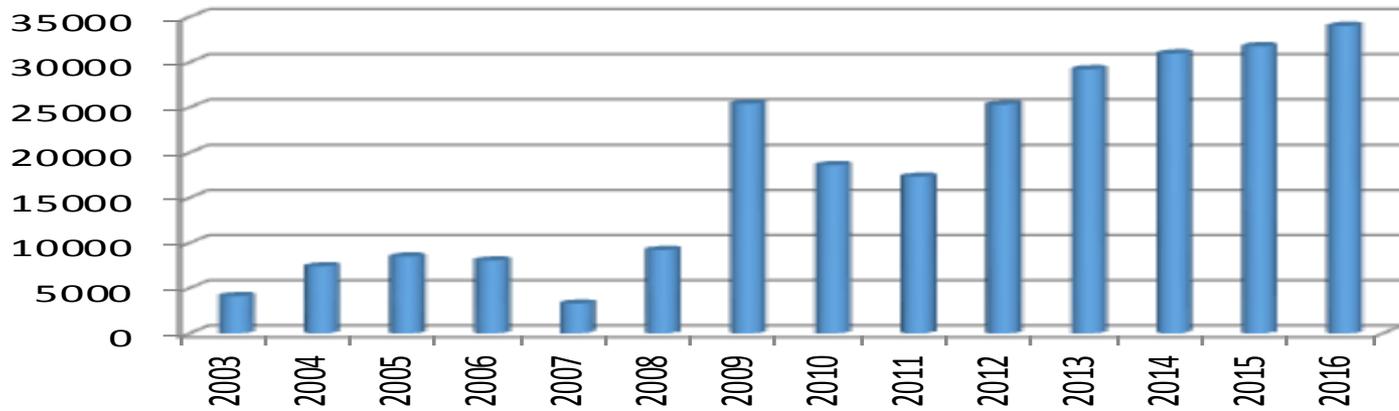


**16 - GD BOQUERÓN.**  
Gastos ejecutados. Millones de G.



FUENTE: Cuadro Anexo 1. Gasto ejecutado por gobiernos departamentales.

**17 - GD ALTO PARAGUAY.  
Gastos ejecutados. Millones de G.**



FUENTE: Cuadro Anexo 1. Gasto ejecutado por gobiernos departam.

# ¿Cuánto gastan, en qué programas?

- En 2016, el gasto total ejecutado fue de más de 988 mil millones de guaraníes (171 millones de US\$ de diciembre)
- Los programas tienen denominaciones genéricas: Administración Ejecutiva Departamental; Gestión Legislativa Departamental; Desarrollo Departamental; Desarrollo Social Equitativo (\*)

(\*) Eje 1, Reducción de Pobreza y Desarrollo Social, del componente de Gestión Pública y Articulación Territorial, del actual Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030

### Cuadro 4. Gasto total ejecutado por los gobiernos departamentales por programa

Millones de guaraníes corrientes y porcentajes sobre el total.

Gobiernos departamentales	2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL GASTOS - GOBIERNOS DEPARTAMENTALES</b>	<b>732.253</b>	<b>839.872</b>	<b>879.270</b>	<b>988.057</b>
<b>1 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CONCEPCIÓN</b>	34.576	45.742	41.478	44.759
001 - Administración Ejecutiva Departamental	13%	22%	14%	14%
001 - Desarrollo Social Equitativo	0	0	81%	82%
001 - PROGRAMA DE DESARR DEL ÁREA SOCIAL	45%	42%	0	0
002 - Gestión Legislativa Departamental	5%	4%	4%	4%
002 - Programa de Desarrollo Productivo	37%	33%	0	0
<b>10 - GOBIERNO DEPARTAMEN DE ALTO PARANÁ</b>	80.437	86.320	95.944	111.445
001 - Administración Ejecutiva Departamental	10%	10%	10%	9%
001 - Desarrollo Departamental	89%	90%	0	0
001 - Desarrollo Social Equitativo	0	0	88%	89%
002 - Gestión Legislativa Departamental	1%	1%	1%	2%
<b>11 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CENTRAL</b>	94.560	95.721	117.808	125.191
001 - Administración Ejecutiva Departamental	8%	8%	7%	4%
001 - Desarrollo Departamental	87%	87%	0	0
001 - Desarrollo Social Equitativo	0	0	89%	92%
002 - Gestión Legislativa Departamental	4%	4%	3%	4%
<b>16 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE BOQUERÓN</b>	34.988	36.114	30.030	36.118
001 - Administración Ejecutiva Departamental	26%	15%	20%	18%
001 - Apoyo al Desarrollo Departamental	70%	82%	0	0
001 - Desarrollo Social Equitativo	0	0	75%	78%
002 - Gestión Legislativa Departamental	4%	4%	4%	4%

FUENTE: MH/SSAF, BOOST. Base de datos, disponible en\_ [www.hacienda.gov.py/inicio](http://www.hacienda.gov.py/inicio)

# El financiamiento del gasto ejecutado

- Los gobiernos departamentales no cuentan con fuentes propias de financiamiento, por lo que sus fuentes provienen de las transferencias del Gobierno Central y de las intergubernamentales.

# El financiamiento y sus fuentes:

## F10 y F30

- Los Recursos del Tesoro (F10) comprenden los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Central, que son transferidos a los gobiernos departamentales para su ejecución en gastos corrientes y de capital.
- Son la principal fuente de recursos de las gobernaciones, aunque en proporciones variables por departamento.

- Los Recursos Institucionales (F30) son los recursos especiales asignados por leyes específicas, para la inversión en infraestructura pública y la inversión social, que buscan reducir la desigualdad de las condiciones socioeconómicas básicas entre los territorios.
- Otorgan mayor independencia a las gobernaciones, pues no dependen del *lobby parlamentario*.

# El financiamiento y sus fuentes

- Recursos del Tesoro Nacional (F10)
- Recursos institucionales (F30)

**Tabla N° 2. Gobiernos departamentales**  
Composición de los Recursos Institucionales

Recursos Institucionales	%
Royalties de las hidroeléctricas binacionales	10%
Fonacide. Compensación de la Itaipu	5%
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	15%
Impuesto Inmobiliario – Municipio	15%
Cánones e ingresos de los juegos de azar	30%
Cánones e ingresos de los juegos de azar. Asunción, capital	20%

**Fuente:** Elaboración propia con base en marco legal y varios autores

**Cuadro 5. Ejecución de las transferencias financieras a las gobernaciones. Enero a Diciembre 2016 \*/**

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	I. al Valor Agregado (IVA)	Canon Juegos de Azar	INC Compensación	TOTALES
<b>En % sobre el total</b>	<b>54,6%</b>	<b>21,4%</b>	<b>10,8%</b>	<b>9,6%</b>	<b>3,6%</b>		<b>100%</b>
Concepción	64,7%	18,4%	7,5%	5,3%	3,6%	0,5%	100%
San Pedro	58,6%	24,5%	10,1%	2,5%	4,3%		100%
Cordillera	69,1%	19,2%	4,7%	3,1%	4,0%		100%
Guairá	57,7%	19,8%	11,2%	8,2%	3,1%		100%
Caaguasu	66,7%	15,0%	7,0%	8,0%	3,3%		100%
Caazapá	66,7%	17,3%	9,8%	3,1%	3,1%		100%
Itapúa	53,2%	23,3%	13,2%	7,2%	3,1%		100%
Misiones	45,5%	31,5%	17,8%	3,1%	2,1%		100%
Paraguari	66,1%	15,9%	9,0%	5,8%	3,2%		100%
Alto Paraná	39,6%	20,6%	11,7%	23,4%	4,7%		100%
Central	51,3%	8,4%	4,8%	29,0%	6,6%		100%
Ñeembucú	44,0%	32,6%	18,5%	3,0%	2,0%		100%
Amambay	54,1%	22,2%	9,1%	10,8%	3,9%		100%
Canindeyú	43,5%	32,1%	18,2%	3,9%	2,4%		100%
Pte. Hayes	58,7%	28,4%		8,6%	4,3%		100%
Boquerón	60,1%	21,1%	12,0%	3,9%	2,9%		100%
Alto Paraguay	55,7%	23,8%	13,5%	4,1%	3,0%		100%

\*/ Incluye deuda flotante año 2015 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

FUENTE: Elaboración propia con base en: MH/UDM, 2017

**Cuadro 6. Ejecución de las transferencias financieras a las gobernaciones. Enero a Diciembre 2016 \*/**

Gobierno departamental	Recursos del Tesoro	Royalties	Fonacide	I. al Valor Agregado (IVA)	Canon Juegos de Azar	INC Compensación	TOTALES
<i>En millones de G.</i>	<b>491.030</b>	<b>192.883</b>	<b>97.169</b>	<b>86.073</b>	<b>32.748</b>	<b>197</b>	<b>900.100</b>
Concepción	27.469	7.816	3.199	2.243	1.546	197	<b>42.470</b>
San Pedro	27.194	11.355	4.696	1.150	1.997		<b>46.392</b>
Cordillera	28.117	7.816	1.893	1.247	1.621		<b>40.694</b>
Guairá	22.796	7.816	4.431	3.234	1.211		<b>39.488</b>
Caaguasu	42.493	9.568	4.431	5.124	2.117		<b>63.733</b>
Caazapá	30.108	7.816	4.431	1.380	1.392		<b>45.127</b>
Itapúa	42.854	18.760	10.633	5.821	2.504		<b>80.572</b>
Misiones	27.126	18.760	10.633	1.825	1.252		<b>59.596</b>
Paraguari	32.552	7.816	4.431	2.849	1.589		<b>49.237</b>
Alto Paraná	36.048	18.760	10.633	21.343	4.244		<b>91.028</b>
Central	47.739	7.816	4.431	26.936	6.095		<b>93.017</b>
Ñeembucú	25.347	18.760	10.633	1.717	1.169		<b>57.626</b>
Amambay	19.061	7.816	3.199	3.795	1.369		<b>35.240</b>
Canindeyú	25.424	18.760	10.633	2.261	1.398		<b>58.476</b>
Pte. Hayes	16.156	7.816		2.358	1.197		<b>27.527</b>
Boquerón	22.243	7.816	4.431	1.440	1.069		<b>36.999</b>
Alto Paraguay	18.303	7.816	4.431	1.350	978		<b>32.878</b>

\*/ Incluye deuda flotante año 2015 y Obligaciones Pendientes del Ejercicio Anterior.

FUENTE: Elaboración propia con base en: MH/UDM, 2017

# Los criterios de distribución de los beneficios de las hidroeléctricas binacionales para las gobernaciones

## «Royalties» o regalías

- El 50% de las regalías de las HB Itaipú y Yacyretâ es transferido a las gobernaciones y municipalidades en proporciones según sean o no afectados sus territorios por las inundaciones causadas durante la construcción de las represas sobre el río Paraná, aguas arriba (Itaipú) aguas abajo (Yacyretâ)

## Fonacide

- El 25% de los recursos disponibles por el Fonacide es transferido a las gobernaciones y municipalidades según los mismos criterios de distribución de las regalías o royalties.

# La aplicación de las transferencias de las HB a las gobernaciones y municipalidades

## Royalties o regalías

- 80% para la inversión en bienes de capital y
- 20% a desarrollo local y gastos operativos relacionados

## Fonacide

- 50% a la inversión en infraestructura escolar (construcciones nuevas, reparaciones, rehabilitaciones, mantenimiento); 30% en suplemento alimentario (merienda y/o almuerzo escolar en escuelas públicas) y 20% en desarrollo local

# La distribución de las regalías de las HB. La renta energética

- Tanto la menor como la mayor dependencia de los Recursos del Tesoro de los gobiernos departamentales, están asociadas con los criterios de distribución de las regalías (royalties y compensación/Fonacide) de las hidroeléctricas binacionales.
- En promedio aportan casi una tercera parte del total, a excepción de Cordillera y Central, que no alcanzan ni un cuarta parte.
- Es previsible que esta situación se siga manteniendo en el futuro, de no mediar cambios en dichos criterios y/o en los términos de obtención de las regalías (cambios en los tratados de Itaipú y Yacyretâ) o que los gobiernos departamentales se beneficien de mayores niveles de ingresos tributarios acrecentados.

# La transferencia de la renta energética a las gobernaciones

- Desde 2012 se alcanzó la transferencia del 50% de los «royalties» a los GD y GM, y se inició la transferencia de la compensación triplica pagada por el Brasil (Ley Fonacide/FEEI, 2012).
- El Fonacide asigna 25% de sus recursos anuales disponibles a los gobiernos departamentales y municipales; un promedio de más de 80 millones de dólares anuales estimados para el 2012 – 2023.

**Recursos disponibles y distribución del Fonacide. Año 2013 - 2023**  
Ingreso promedio anual, deducción y distribución en % y millones de dólares

Total ingreso promedio por compensación pagada por Brasil	100%	340.000.000
Compensación a municipios de Canindeyú (Ley N° 5404/15)	3%	10.200.000
Saldo. Promedio anual total. En dólares US\$ y %	97%	329.800.000
Recursos disponibles del Fonacide. Distribución (Ley N° 4738/12)	97%	329.800.000
(a) Tesoro Nacional/MH	28%	92.344.000
(b) Fondo de Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI)	30%	98.940.000
(c) Gobiernos departamentales y municipales	25%	82.450.000
* Transferencia promedio para departamentos inundados y no inundados	5%	16.490.000
* Transferencia promedio para municipalidades inundadas y no inundadas	20%	65.960.000
(d) Agencia Financiera del Desarrollo (AFD)	7%	23.086.000
(e) Fondo Nacional de Salud	10%	32.980.000

\*/Estos porcentajes (%) y montos forman parte del inciso (c) y no inciden en la suma total.

**Fuente:** Ley N° 4758 Fonacide/FEEI, Art. 3° Ley N° 5404/15, Art.2° y 3° y [www.ande.gov.py](http://www.ande.gov.py)

La forma de distribución por departamento está en relación con la condición que favorece a las regiones afectadas por la inundación del territorio, a quienes se les asigna el 10% (a 5 departamentos) y otros 10% a los no afectados (12 departamentos restantes) de la partida correspondiente a los gobiernos subnacionales (25%)

**Tabla N° 3. Fonacide. Porcentaje de asignaciones generales y distribución interna de las transferencias a los gobiernos departamentales y municipales. Según escala para afectados y no afectados.**

Total Fonacide	Ley 4.738/12	Ley 4.841/12
	100%	Nº de dep y municipios afectados y no afectados
a) Tesoro Nacional	28%	
b) FEEI	30%	
<b>c) Gobiernos departamentales y municipales</b>	<b>25%</b>	
<i>c.1. gobiernos departamentales afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		<i>5</i>
<i>c.2. gobiernos departamentales no afectados (10% del 25% = 2,5%)</i>		<i>12</i>
<i>c.3. gobiernos municipales afectados (30% del 25% = 7,5%)</i>		<i>91</i>
<i>c.4. gobiernos municipales no afectados */ (50% del 25% - 12,5%)</i>		<i>160</i>
d) AFD	7%	
e) Fondo Nacional de Salud	10%	

\*/ Incluye al resto de los municipios, extraído del total de 248 (enero/2014)

FUENTE: Con base en el cuadro de distribución del art. 12º, decreto PR/MH N° 9.966/13 y la Ley N° 4.841/12.