

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PARAGUAY**

**FINANZAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**(PR-L1151)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Axel Radics (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Alberto Barreix (FMM/CCR), Jefe de Equipo Alterno; Emilio Pineda (FMM/CAR); Carlos Pimenta, Ariel Zaltsman, Jasbleidy Orjuela y Susana Román (IFD/FMM); Manuel Fernandini (CMF/CPR); Gastón Pierri (SPD/SDV); Viviana Maya (LEG/SGO); Fernando Glasman (VPC/FMP); Marta Corvalan (CSC/CPR); Darwin Eufrazio y Milagros Lo Cane (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	16
C. Indicadores Claves de Resultados.....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	19
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	20
C. Otros Riesgos del Proyecto .....	20
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>20</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	20
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	21
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>21</b>

## ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Carta de Política](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)
4. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)

### OPCIONALES

1. [Índice de Trabajos Sectoriales](#)

<b>ABREVIATURAS</b>	
ALC	América Latina y el Caribe
BCP	Banco Central de Paraguay
CAM	Convenio Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Fiscal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFA	Consejo Fiscal Asesor
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CT	Cooperación Técnica
DGP	Dirección General de Presupuesto
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación
EGD	Estrategia de Gestión de Deuda
ETIIT	Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria
FE	Factura Electrónica
FG	Foro Global de Transparencia en Intercambio de Información
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Soberano de Estabilización
GFP	Gestión Financiera Pública
ICMS	Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios
IRACIS	Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRAGRO	Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OEE	Organismos y Entidades del Estado
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability Assessment</i>
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PPR	Presupuesto Por Resultados
PROFOMAF	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SIFEN	Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SSEAF	Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional

**RESUMEN DEL PROYECTO  
PARAGUAY  
FINANZAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE  
(PR-L1151)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Prestatario:</b> República de Paraguay			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda (MH) mediante la Dirección de Política de Endeudamiento			<b>Periodo de desembolso:</b>	2 años
			<b>Periodo de gracia:</b>	5,5 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (Capital Ordinario):</b>	300.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	<sup>(c)</sup>
<b>Total:</b>	300.000.000	100	<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	12,75 años
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> La operación tiene como objetivo mejorar la gestión de las finanzas públicas, a través de: (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público. Esta operación será financiada bajo la modalidad de Préstamo en Apoyo de Reformas de Política de Tramos Múltiples, en dos tramos consecutivos, cada uno por US\$150 millones.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> El desembolso de los recursos de cada tramo del préstamo está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la <a href="#">Carta de Política</a> y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
<b>Alineación Estratégica</b>				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto.** Desde el año 2002 Paraguay viene consolidando un entorno de crecimiento y estabilidad macroeconómica, con baja inflación y responsabilidad fiscal<sup>1</sup>. Así, entre 2004 y 2011 el país tuvo superávit primario, y luego de un fuerte crecimiento del gasto corriente en 2012<sup>2</sup>, el Congreso aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF, Nro. 5.098) en 2013, que entró en vigor para el ejercicio fiscal 2015. La LRF establece un límite de 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) al déficit del gobierno central y de 4% al crecimiento del gasto corriente primario real del sector público, metas que fueron cumplidas en 2016 y 2017<sup>3</sup>. Por su parte, la deuda pública se ha mantenido en niveles bajos y sostenibles: 18% del PIB al cierre de 2017, luego de alcanzar cerca de 50% del PIB en 2002<sup>4</sup>.
- 1.2 La mejora del entorno macroeconómico es un logro importante del Gobierno de Paraguay. Ha contribuido a sostener una de las tasas más altas de crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe (ALC): el crecimiento del PIB fue en promedio de 4,7% anual en términos reales entre 2004 y 2016, por encima del promedio regional de 3,2%; y el PIB per cápita creció a una tasa promedio anual de 3% en términos reales en los 15 años comprendidos entre 2002 y 2017, en contraste con una caída promedio anual de 0,6% en las dos décadas anteriores<sup>5</sup>. A su vez, esto contribuyó a reducciones significativas en la pobreza total y extrema, que pasaron de 40,8% y 36,8%, respectivamente en 2004, a 28,9% y 5,7% en 2016<sup>6</sup>.
- 1.3 No obstante, persisten importantes desafíos de desarrollo para encauzar a Paraguay en una senda de desarrollo sostenible. Como ilustración de las deficiencias en la provisión de bienes y servicios, la brecha en capital físico respecto a países de ingreso similar se estima en el 69% del PIB; mientras que, en capital humano, atender únicamente las brechas en mortalidad infantil y años de educación respecto al promedio de ALC requiere de inversiones equivalentes a 9% del PIB. Existen además importantes rezagos en cobertura educativa (menos de la mitad de los jóvenes entre 15 y 17 años asisten a educación media), de salud (el 37% de la población accede a atención primaria y preventiva) y servicio de agua de calidad (cobertura del 53% frente al 72% en promedio para ALC). Con respecto a la calidad del gasto, cerca de un tercio de las transferencias

---

<sup>1</sup> La inflación en Paraguay es menor al 5% anual desde el año 2010 (fuente: Banco Central de Paraguay, BCP).

<sup>2</sup> El gasto salarial creció en alrededor de dos puntos del PIB en el año 2012, contribuyendo a un deterioro del resultado fiscal que pasó de un superávit de 1% del PIB en 2011 a un déficit de 1,7% del PIB en 2012.

<sup>3</sup> El déficit fiscal alcanzó el 1,4% del PIB en 2016 y 2017. Con respecto a la composición del gasto, entre 2012 y 2016 hubo una contención del gasto corriente, que cayó del 18% al 17% del PIB, y una expansión del gasto de capital que se incrementó del 2,6% al 2,9% del PIB. Fuente: Blog Económico, Viceministerio de Economía.

<sup>4</sup> Fuentes: para 2002, Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2003) y para 2017, Blog Económico – Viceministerio de Economía. Los valores del PIB de Paraguay reflejan la actualización de las cuentas nacionales de 2018, que incrementaron el valor nominal del PIB en un 32%.

<sup>5</sup> Fuentes: Artículo IV del FMI (2005) y estadísticas fiscales del BCP.

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la reciente publicación del BID Paraguay: Rutas para el desarrollo, preparado por especialistas del Banco como insumo para el diálogo estratégico con Paraguay (BID, 2018).

condicionadas llega a beneficiarios no pobres, siendo la cobertura de apenas la mitad de la población en pobreza extrema y Paraguay está entre los países peor calificados de la región en calidad de servicios transaccionales y satisfacción de los ciudadanos al recibirlos<sup>7</sup>.

- 1.4 El abordaje de estos desafíos de desarrollo está vinculado con un problema principal, que es una débil gestión de las finanzas públicas, que se manifiesta a través de tres problemas específicos: (i) necesidad de consolidar el marco macro fiscal, para mantener la disciplina fiscal y hacer más estable y predecible el gasto en áreas prioritarias para el desarrollo (gasto social e inversión pública); (ii) debilidades en la política y la gestión tributaria, que restringen los recursos disponibles para abordar de manera sostenible, las brechas en capital físico y humano; y (iii) deficiente gestión del gasto público, que impide que los recursos lleguen de manera eficiente, efectiva y transparente a quienes más los necesitan. El Ministerio de Hacienda (MH) de Paraguay tiene un rol clave en el abordaje de estos problemas y desafíos, buscando potenciar el desarrollo sostenible del país. A continuación, se desarrollan los espacios de reforma de la política y la gestión fiscal.
- 1.5 **Marco macro fiscal.** El compromiso con la disciplina fiscal y con el cumplimiento de la LRF constituye una de las principales fortalezas de Paraguay<sup>8</sup>. No obstante, el marco macro fiscal no corrige lo suficiente la alta volatilidad de ingresos de Paraguay, que es reflejo de la alta volatilidad del PIB<sup>9</sup>, lo que se traslada en inestabilidad en los gastos<sup>10</sup>. Mientras el Gobierno de Paraguay sigue construyendo credibilidad con el cumplimiento de la LRF vigente, las sucesivas administraciones de dicho gobierno buscan mejorar su marco macro fiscal para hacer más predecible y estable el gasto público, en especial en áreas prioritarias para el desarrollo económico como gasto social e inversión pública<sup>11</sup>.
- 1.6 **Áreas de mejora al marco macro fiscal.** Destacan los siguientes<sup>12</sup>: (i) en 2016 el MH creó el Consejo Fiscal Asesor (CFA), con el objeto de colaborar con recomendaciones relacionadas con el resultado fiscal y la deuda pública; no obstante, aún no ha reglamentado su funcionamiento, ni definido su organización

---

<sup>7</sup> Fuente: Paraguay: Rutas para el desarrollo (BID, 2018).

<sup>8</sup> Ver FMI (2016a), *Paraguay: Establishing a structural balance rule and a public debt objective. Technical assistance report*, y David y Nopta (2016b), *A balancing act: Reform options for Paraguay's fiscal responsibility law*. FMI WP/16/226.

<sup>9</sup> La volatilidad del PIB de Paraguay es la segunda más alta de ALC. Esta volatilidad está ligada a las fluctuaciones en los precios de materias primas (soja y derivados, carne bovina) y a eventos climatológicos de envergadura, que afectan las exportaciones que están altamente concentradas en productos agrícolas y energía eléctrica (BID, 2018).

<sup>10</sup> En el período 1991-2015 el gasto de capital ha sido 50% más volátil que el gasto corriente (FMI, 2016).

<sup>11</sup> Esto incluye la eventual evolución gradual de la LRF vigente a una regla de balance estructural. Al ajustar los ingresos fiscales por el ciclo económico, la regla de balance estructural, introducida por Chile en el año 2001, permite una trayectoria predecible y estable del gasto público. Ver estimaciones para Paraguay en FMI (2016), Gobierno de Paraguay (2017), Informe de finanzas públicas del MH, que acompaña el proyecto de ley de presupuesto 2018; y estimaciones para ALC en Ardanaz, Corbacho, Gonzales y Tolsa Caballero (2015), *Structural fiscal balances in LAC: new datasets and estimations*. IDB-WP-579.

<sup>12</sup> Ver FMI (2016); David y Nopta (2016b); Cerda y Larraín (2015), Política fiscal y productividad en Paraguay: posibles mejoras; (2016), El consejo fiscal: experiencia en el mundo y recomendaciones para Paraguay, y (2017), Mejorando la institucionalidad fiscal del Paraguay: ¿por qué implementar un fondo soberano? Mimeo BID; y Gobierno de Paraguay (2017).

y operación, ni dotado de autonomía operativa para emitir recomendaciones<sup>13</sup>; (ii) relacionado con esto último, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), incluido en el Informe de Finanzas Públicas que se adjunta al proyecto de ley de presupuesto presentado al Congreso todos los años, presenta deficiencias en relación con buenas prácticas internacionales: (a) el horizonte de proyección (tres años) es limitado y los supuestos macroeconómicos junto a las proyecciones podrían ser mejor explicitados; (b) la programación no está vinculada con la estrategia de manejo de deuda; (c) no se proyectan las estimaciones del balance estructural; y (d) la evaluación de riesgos fiscales es limitada<sup>14</sup>; (iii) no existe un Fondo Soberano de Estabilización (FSE) que permita ahorrar recursos en épocas de crecimiento sobre la tendencia, de manera de contar con holgura de liquidez en épocas de menor crecimiento. Esto es importante para reducir la volatilidad de ingresos fiscales, que se traslada a los gastos, contribuyendo así a implementar una política fiscal contra cíclica; al igual que para reducir los costos de refinanciamiento en la fase descendente del ciclo económico; y (iv) el marco legal de endeudamiento limita la colocación eficiente de bonos públicos<sup>15</sup>. Según la legislación vigente las operaciones de manejo o administración de deuda no pueden incrementar el endeudamiento neto, lo que ha restringido la realización de operaciones de administración de deuda, dentro del límite anual de endeudamiento permitido por la ley de Presupuesto General de la Nación (PGN), que distribuyan los montos de amortización de manera más uniforme en el tiempo, reduciendo así riesgos de refinanciamiento y mejorando el perfil de la deuda.

- 1.7 **Política y gestión tributaria.** Para abordar de manera sostenible sus brechas de desarrollo, Paraguay necesita generar más ingresos fiscales. En efecto, Paraguay tiene la menor presión tributaria de ALC<sup>16</sup>. Al sumar todos los ingresos del gobierno (incluyendo contribuciones a la seguridad social, regalías y otros ingresos no tributarios), el valor de los ingresos totales como proporción del PIB es el segundo más bajo de la región, solo superior a Guatemala<sup>17</sup>. Las alícuotas de los principales tributos, que son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta, tanto de personas físicas (Impuesto a la Renta Personal, IRP) como jurídicas (Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios, IRACIS; e Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias, IRAGRO), son bajas, 10%, muy inferior al promedio para ALC. Por un lado, esto constituye una ventaja, ya que brinda un incentivo para la atracción de inversiones, considerando los mayores costos comerciales por carecer Paraguay

---

<sup>13</sup> En la experiencia internacional los CFA pueden contribuir a dar credibilidad y consistencia al marco macro fiscal, proveyendo estimaciones de las proyecciones fiscales; comunicando las mismas a la ciudadanía y monitoreando el cumplimiento de las reglas fiscales.

<sup>14</sup> La proyección de las estimaciones del balance estructural puede servir para testear y comunicar reglas de balance estructural que posteriormente se adopten formalmente.

<sup>15</sup> Ley 1535/99, De Administración Financiera del Estado, modificada mediante Ley 5097/13, Que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del Tesoro Público.

<sup>16</sup> Cabe precisar que a mediados de 2018 el Gobierno de Paraguay actualizó sus cuentas nacionales, lo que resultó en un incremento de 32% en el valor nominal de su PIB, y la reducción de la presión tributaria (definida como recaudación tributaria/PIB) de 13,1% a 9,9% con los nuevos valores del PIB en 2017. Aún con el valor de presión tributaria previo a esta actualización (13,1%), Paraguay se ubicaba entre los tres países con menor presión tributaria de la región. Ver Artana (2018), Análisis del sistema tributario de Paraguay y sugerencias de reforma, mimeo BID; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) et. al (2018), Estadísticas tributarias en ALC, OCDE.

<sup>17</sup> Fuente: Artana, 2018.



de salida directa al mar. Por otro lado, Paraguay tiene amplio espacio para mejorar su recaudación aún manteniendo las tasas vigentes, tanto a través de medidas de política para ampliar las bases imponibles como de administración tributaria para el combate a la evasión.

- 1.8 **Política tributaria.** La recaudación del IRP es muy baja. Dicho impuesto se aprobó en 2004 y se introdujo en 2013 y genera apenas 0,08% del PIB, frente a un promedio para ALC superior a 2% del PIB<sup>18</sup>. Esto se debe principalmente a las múltiples deducciones permitidas a la base del impuesto, que incluyen las inversiones, siendo Paraguay el único país de la región que permite este tipo de deducciones. Adicionalmente, el IRAGRO no está integrada al resto de los sectores (IRACIS), situación única en la región que genera inequidad y dificultades de cumplimiento y control. Sumando al IRP los IRACIS e IRAGRO, la recaudación de impuestos directos apenas llega al 30% (en relación con el PIB) del promedio para ALC<sup>19</sup>. Así, el 60% de los tributos recaudados corresponde a impuestos indirectos (IVA más impuestos selectivos), lo que constituye una estructura tributaria regresiva<sup>20</sup>. Por su parte, los impuestos selectivos se aplican a muchos productos con baja recaudación<sup>21</sup>, y recaudan relativamente poco en productos que generan externalidades negativas relevantes, como tabaco, alcohol y bebidas azucaradas. En el IVA, existe espacio para mejorar la recaudación ajustando la tasa para bienes y servicios con tasa reducida.
- 1.9 **Administración tributaria.** La evasión del IVA llega al 30,9% de la recaudación potencial, mientras que el promedio para ALC fue de 25,9% (2014), en buena medida por las oportunidades de fraude aún existentes por la emisión de facturas en papel<sup>22</sup>. En este aspecto, para mejorar el desempeño recaudatorio y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del MH está comenzando el desarrollo del proyecto Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN). El SIFEN consiste en crear el uso de la Factura Electrónica (FE) y masificar dicho uso gradualmente a todos los contribuyentes de Paraguay, siguiendo la experiencia de las principales administraciones tributarias de la región<sup>23</sup>, abordando tres problemas principales: (i) dado que la facturación del IVA es en papel, la SET no cuenta con información oportuna y trazable de las facturas; (ii) los contribuyentes enfrentan altos costos de cumplimiento vinculados con las impresiones de las facturas, su almacenamiento y envío físico de documentación a clientes/proveedores, entre otros<sup>24</sup>; y (iii) al no contar con las facturas emitidas, la SET enfrenta costos

---

<sup>18</sup> Artana, 2018.

<sup>19</sup> Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2016 y Artana, 2018.

<sup>20</sup> Ver Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) (2017), Evaluación comparativa: revisión del apoyo del Banco en temas de política y administración tributaria, 2007-2016 – Anexo IV, estudio de caso Paraguay.

<sup>21</sup> Por ejemplo, lavadoras, copiadoras, televisores, entre otros.

<sup>22</sup> Ver CIAT (2016), Estimación de la brecha de cumplimiento del IVA en Paraguay.

<sup>23</sup> Los países de ALC avanzados en la implementación de la FE incluyen a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay. También están en proceso de implementación Bolivia, Colombia, Costa Rica y República Dominicana. Ver Barreix y Zambrano (2018), La factura electrónica en América Latina, BID y CIAT.

<sup>24</sup> Según una encuesta de la SET a grandes contribuyentes que participarán del piloto de FE, los costos de almacenamiento, impresión, gestión de carga de información y distribución de facturas ascendieron a US\$17,7 millones en 2017.

relacionados con notificaciones y verificaciones de la información auto reportada por los contribuyentes<sup>25, 26</sup>.

- 1.10 La estrategia de implementación por parte de la SET consta de tres etapas: (i) plan piloto (en curso): desarrollo de la FE y su uso por 14 grandes contribuyentes de diversos sectores, esperándose la emisión de las primeras facturas electrónicas en 2018; (ii) voluntariedad controlada (2019-2020): expansión de la FE a al menos 100 grandes contribuyentes interesados; y (iii) obligatoriedad por fases (2020-2023): busca adherir alrededor de 5.000 facturadores electrónicos al SIFEN<sup>27</sup>. El Banco, el CIAT y el FMI están apoyando la primera etapa (plan piloto) con supervisión funcional y tecnológica<sup>28</sup>. Para las etapas (ii) y (iii) el Banco apoyará a la SET a través del proyecto PR-L1150, Inversiones fiscales para el desarrollo sostenible, preparado en paralelo con la presente operación.
- 1.11 **Tributación internacional.** A raíz de la crisis financiera internacional de 2008 se impulsó un proceso de transparencia tributaria y colaboración entre jurisdicciones liderado por el G20, desarrollado por el Foro Global de Transparencia en Intercambio de Información (FG) y coordinado por la OCDE como gestor<sup>29</sup>. El FG, actualmente integrado por 153 países, ha desarrollado los Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (ETIIT), cuyas principales acciones para su aplicación se concentran en tres áreas: (i) el levantamiento del secreto bancario y la eliminación de las acciones al portador; (ii) el intercambio de información tributaria, tanto automático como a requerimiento; y (iii) la implementación de conocimiento del beneficiario final a lo largo de la cadena de la propiedad<sup>30</sup>. Paraguay es una economía abierta e integrada financieramente: más del 80% de su comercio exterior es con los países signatarios del FG. Además, es un país receptor de inversión extranjera directa y participante en los mercados internacionales. Por ello, en 2017, decidió adherir voluntariamente al FG y comprometerse al cumplimiento de los ETIIT: ya promulgó la ley que elimina las acciones al portador y suscribió el Convenio Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Fiscal (CAM), pero aún resta su ratificación legislativa, junto a la aprobación legislativa del levantamiento del secreto bancario y la regulación del conocimiento del beneficiario final. La correcta implementación de los ETIIT favorece la inserción internacional y mitigará los riesgos reputacionales que pudieran afectar su posición comercial y financiera.

---

<sup>25</sup> El estimado para 2017 de los costos incurridos por la SET en notificación y verificación de la información de los contribuyentes fue de US\$74.000.

<sup>26</sup> Al reducir los costos de cumplimiento la FE incentiva su adopción por los contribuyentes. Además, se espera que mejore el cumplimiento por la mayor percepción de riesgo de detección; mejor capacidad de fiscalización; y ampliación de contribuyentes. Además del IVA, la mejor trazabilidad de la facturación mejora el cumplimiento del IRP, al reducir las facturas clonadas; del IRACIS e IRAGRO, al reducir fraudes en deducciones por costos y gastos; y de impuestos selectivos, al mejorar los cruces de información.

<sup>27</sup> SET, 2018. Propuesta de implementación del SIFEN.

<sup>28</sup> Mediante las operaciones 2014/BL-PR y ATN/OC-16747-PR el Banco financia expertos funcionales y tecnológicos en FE que están apoyando a la SET en la estrategia de implementación del SIFEN. Por su parte, el FMI también está financiando un experto funcional en FE que está orientando el desarrollo del SIFEN.

<sup>29</sup> Alberto Barreix, Jerónimo Roca y Fernando Velayos (2016). *A brief of tax transparency*, BID-CIAT.

<sup>30</sup> Los ETIIT se asientan en tres pilares: (i) la disponibilidad de información; (ii) el acceso que tienen las autoridades tributarias a esta información; y (iii) el eventual intercambio de ésta entre jurisdicciones. FG, 2016. Manual de intercambio de información previa petición, OCDE.

- 1.12 **Gestión del gasto público.** Para la reducción de las brechas de desarrollo es necesario no solo incrementar los ingresos, sino también mejorar la gestión del gasto para un uso más eficiente, efectivo y transparente de los recursos públicos. Para contribuir a este objetivo es necesario dar mayor orientación estratégica a la gestión del gasto público y mejorar la gestión de tres instrumentos bajo el control del MH: (i) mayor eficiencia y transparencia a través de la mejora en los procesos vinculados a la Gestión Financiera Pública (GFP) relacionados con el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE); (ii) mayor efectividad del gasto mediante el Presupuesto Por Resultados (PPR), vinculando mejor la asignación de los recursos públicos con la atención de problemas y necesidades de desarrollo, particularmente en los sectores sociales; y (iii) mejora en la calidad de la inversión pública, a través de la formulación de buenos proyectos, alineados con los planes de desarrollo y siguiendo los criterios metodológicos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- 1.13 **Eficiencia y transparencia del gasto – SIARE nacional.** Con respecto al SIARE, el mismo viene siendo liderado por la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF) del MH, con el propósito de modernizar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El SIARE abarca no solo los módulos tradicionales del SIAF (Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Deuda Pública), sino también otros sistemas administrativos relacionados: Inversión Pública; Bienes e Inventario; y Recursos Humanos. El desarrollo del SIARE está avanzado, previéndose la entrada en operación gradual de sus módulos a partir de 2019. Cuenta con apoyo del proyecto del Banco 2014/BL-PR, Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II), cuya ejecución culminará en junio de 2019; y del préstamo de inversión en preparación PR-L1150 para el tramo final de implementación. Una vez operativo, el SIARE abordará debilidades del sistema de GFP, incluyendo, entre otros: en presupuesto, la débil vinculación con la planificación estratégica, limitaciones para la presupuestación plurianual y la capacidad de dar seguimiento a la ejecución física; y en administración de bienes, información insuficiente de inventarios<sup>31</sup>. Al respecto, este programa apoya la concreción de hitos específicos previstos en la implementación del SIARE vinculados a los módulos de inventario y formulación presupuestaria.
- 1.14 **Gestión financiera municipal.** La implementación del SIARE no cubre actualmente a los municipios, que presentan importantes debilidades en materia de GFP. La ley de presupuesto exige a los municipios remitir informes de gestión financiera con distinta periodicidad a diversos organismos del nivel central. Dado que dichos informes condicionan el giro de transferencias en concepto de regalías y compensaciones, que son la mayor parte de las transferencias, todos los municipios cumplen con los mismos, aunque más de la mitad lo hace con demoras superiores a un cuatrimestre, con los correspondientes retrasos en las transferencias. A su vez, como las transferencias están asignadas mayormente a inversión pública, las demoras señaladas repercuten en la ejecución

---

<sup>31</sup> Fuente: SSEAF, sobre la base de los informes de avance en la implementación del SIARE. Muchas de estas debilidades están identificadas en la evaluación [Public Expenditure and Financial Accountability Assessment](#) (PEFA) de Gestión de las Finanzas Públicas que se realizó por última vez en Paraguay en 2016. Una manifestación de estas es la baja ejecución presupuestaria, en especial para las partidas más vinculadas a la reducción de las brechas de desarrollo. Así, en 2017 el presupuesto ejecutado de inversiones apenas llegó a 69% de lo programado en tanto para el gasto social dicha cifra alcanzó 80%.

presupuestaria de dicho rubro de gasto, que en 2016 y 2017 fue de apenas 50%. Esto restringe la capacidad de los municipios de realizar obras y proveer servicios a sus habitantes.

- 1.15 Las demoras en la remisión de información están vinculadas a que los municipios tienden a adoptar su propio SIAF, que abarca solo algunos de los subsistemas de la GFP y suelen no estar integrados; tienen alta dependencia de asesores externos para elaborar los informes requeridos; y no suelen remitirse de manera automática a las entidades correspondientes<sup>32</sup>. Al respecto, a través del proyecto de inversión PR-L1150 en preparación se prevé la adaptación y desarrollo del SIARE para los municipios, y su implementación piloto en 40 municipios. Como transición hacia el desarrollo e implementación del SIARE municipal, esta operación apoya la obligatoriedad de conexión al SIAF por parte de todos los municipios, en base a un calendario de adhesión gradual, con el propósito de mejorar la transparencia y eficiencia en el reporte de la información financiera municipal.
- 1.16 **Efectividad del gasto – PPR.** En el marco de los desafíos de la gestión del gasto público en Paraguay, uno de los principales obstáculos para asegurar su efectividad radica en que la estructura presupuestaria actual por programas no permite establecer un vínculo claro entre los recursos públicos asignados, los productos entregados y los resultados esperados. Tampoco se han establecido procedimientos ni instrumentos adecuados para monitorear y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios, incluyendo información y metas desagregadas en materia de género, de manera de alimentar con esta información la toma de decisiones<sup>33</sup>. Ésta es un área en la que Paraguay se encuentra rezagado respecto de otros países de ALC<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Diagnóstico del sistema de gestión municipal (Lo Cané, 2018). El diagnóstico se basó en una muestra de 21 municipios seleccionados en función de experiencia previa en proyectos de mejora de gestión, que pertenezcan a los distintos grupos de la clasificación oficial, y por economías de escala, que estén próximos entre sí.

<sup>33</sup> Si bien desde 2009 Paraguay inició un proceso para coordinar la inclusión de la perspectiva de género en PPR (ver [Informe Nacional Paraguay](#) de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)) los avances alcanzados son aún incipientes. Dicho informe destaca que el PGN actualmente no permite analizar la incidencia del uso de los recursos públicos en las relaciones de género: el único con asignación específica para la temática de género es el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Esta afirmación se ve reforzada por el [Informe CEDAW 2017 a Paraguay](#), donde se diagnostica un retroceso en algunos aspectos relativos a la equidad de género y se enfatiza la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, mediante la destinación recursos identificables a los planes de igualdad de oportunidades. Por su parte, las experiencias de ALC en presupuestación con enfoque de género muestran que, aunque no es fácil identificar avances concretos en reducción de inequidades de género, y aunque los cambios identificables en asignación presupuestaria hacia objetivos de género son modestos, dichas experiencias juegan un rol clave en empoderar a las mujeres y sus organizaciones, así como entrenar a los funcionarios públicos en los elementos de género de las políticas públicas. Ver Pérez Fragoso y Rodríguez Enriquez (2016), *Western Hemisphere: A survey of gender budgeting efforts*. FMI WP/16/153.

<sup>34</sup> En el último relevamiento del Sistema de Evaluación PRODEV del Banco, Paraguay obtuvo un puntaje inferior al promedio de la región en el pilar de presupuesto por resultados (1,7 y 1,9, respectivamente), en decimoquinto lugar entre 24 países relevados (ver Kaufman, Sanginés y García Moreno, Construyendo Gobiernos Efectivos). La medición se hizo en base a datos de 2013. A su vez, en la evaluación PEFA de 2016 Paraguay obtuvo una clasificación de C+ en el indicador Información de Desempeño para la Prestación de Servicios y de D+ en el Indicador Perspectiva de Mediano Plazo para la Presupuestación del Gasto.

- 1.17 Desde fines de 2016 y bajo el liderazgo de la Dirección General de Presupuesto (DGP), se vienen realizando avances para revertir esta situación, con apoyo del Banco (ATN/OC-13082-PR)<sup>35</sup>. Así, como parte de la implementación de la estrategia de PPR en Paraguay, se han preparado guías metodológicas para el diseño y formulación de programas presupuestarios con enfoque de resultados para el monitoreo, seguimiento y evaluación de programas presupuestarios y para la planificación estratégica institucional, entre otros. También se está desarrollando una propuesta de reordenamiento de la DGP a la lógica del PPR y se han realizado actividades de capacitación para el personal de la DGP y los Organismos y Entidades del Estado (OEE), que han contribuido a desarrollar una cultura de gestión por resultados.
- 1.18 Este programa apoya la concreción de hitos específicos de la implementación de la estrategia de PPR, vinculados con las deficiencias de la estructura presupuestaria actual por programas, particularmente en áreas prioritarias del gasto como los sectores sociales, incluyendo actividades para procurar la equidad de género; y la falta de instrumentos adecuados para monitorear y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios. En tal sentido complementa las inversiones que serán apoyadas por la operación PR-L1150<sup>36</sup>.
- 1.19 **Calidad de la inversión pública.** Una adecuada gestión de la inversión pública es fundamental para que los recursos del estado se orienten en función de las brechas de desarrollo económico y social, en proyectos que sean socialmente rentables<sup>37</sup>. En Paraguay, a pesar de que el SNIP es de reciente creación<sup>38</sup>, el mismo ha logrado avances significativos en sus componentes esenciales: marco normativo, metodologías, precios sociales, estandarización de procesos, banco de proyectos y capacitación, cubriendo toda la inversión pública de la administración central. Entre sus principales avances, el SNIP ha desarrollado metodologías generales y específicas de formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública (PIP); ha incorporado cálculos actualizados de la tasa social de descuento; ha consensuado las responsabilidades del proceso de inversión pública con la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), la cual tiene a cargo la planificación; y la Dirección del Sistema de Inversión Pública, que es responsable principal de la preinversión, viene mejorando su banco de proyectos y está incluyendo el monitoreo y seguimiento de la ejecución de los PIP incluidos en el PGN<sup>39</sup>.
- 1.20 No obstante, la implementación del SNIP es aún incipiente, con espacio de mejora. Paraguay se ubica en la comparación internacional en el cuartil de países menos

---

<sup>35</sup> La Cooperación Técnica (CT) ATN/OC-13082-PR, Apoyo a la Implementación de un Sistema de Gestión para Resultados Basado en el Presupuesto del Sector Público (PRODEV Cuenta B), cuya ejecución culminó en junio de 2018 y estuvo a cargo de la Unidad Coordinadora de Proyectos del MH, ha financiado los principales instrumentos metodológicos para la implementación del PPR.

<sup>36</sup> Inversiones referidas a la transferencia y aplicación gradual de los instrumentos del PPR a OEE seleccionados, con foco en sectores sociales, incluyendo actividades para promover la equidad de género.

<sup>37</sup> Ver Armendáriz, Contreras, Orozco y Parra (2016), La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina, CLAD.

<sup>38</sup> Decreto 8312/2012, por el cual se aprueba el convenio entre el MH y la STP y se establecen los procesos y roles interinstitucionales del SNIP. Decreto 3944/2015 que modifica y amplía el Decreto 8312/2012 y Decreto 6495/2016 que complementa y ajusta el marco regulatorio del SNIP.

<sup>39</sup> Zapata (2017), Diagnóstico de gestión de la inversión pública en la República de Paraguay, mimeo, BID.

eficientes en convertir el gasto de inversión pública en infraestructura, lo que sugiere que podría obtener mucha más infraestructura con los mismos recursos asignados<sup>40</sup>. Una de las debilidades identificadas es la ausencia de un marco legal que guíe y regule el SNIP, a través de una ley del Congreso que contribuya a dar legitimidad y estabilidad jurídica al sistema. Vinculado a la ausencia de dicho marco legal, no existe un plan de inversiones para la gestión de gobierno, formulado en función de las brechas y potencialidades de desarrollo económico; y son escasos los recursos para preinversión necesarios para asegurar la calidad de los proyectos de inversión pública<sup>41</sup>.

**1.21 Justificación y síntesis de las reformas.** El Banco viene apoyando al MH en la definición de su agenda de reformas e inversiones prioritarias vinculadas a sus competencias en materia de política y gestión fiscal, con el propósito de maximizar su contribución al desarrollo sostenible de Paraguay. En este marco, el MH solicitó al Banco apoyo en la implementación de su agenda de reformas e inversiones prioritarias, respectivamente. Así, este préstamo refleja buena parte de la agenda de reformas del MH. Las acciones de política del primer tramo priorizan el diseño técnico y aprobación de marcos normativos (reglamento, diseño normativo, comisiones técnicas, presentación, promulgación y publicación de proyectos de ley), junto al inicio de implementación de programas y/o pilotos dirigidos a mejorar: (i) la administración tributaria; (ii) la gestión financiera; y (iii) la calidad del gasto. Las acciones del segundo tramo buscan la implementación de los marcos normativos y la consolidación de los programas y/o pilotos. En su conjunto, ambos tramos contribuirán a abordar las siguientes brechas y desafíos en la gestión de las finanzas públicas: (i) preservar la responsabilidad fiscal y dar cumplimiento a la LRF, así como hacer más estable y predecible el gasto público, y permitir una administración más eficiente de la deuda pública; (ii) incrementar la recaudación (particularmente de la tributación directa); contribuir a reducir la evasión; y adoptar los principios internacionalmente aceptados en materia de transparencia tributaria del FG; y (iii) dotar de mayor orientación estratégica a la gestión del gasto público; así como mejorar la gestión financiera y la transparencia (a nivel nacional y municipal); y la calidad del gasto en sectores prioritarios y en la inversión pública. En suma, el programa presenta un balance entre reformas de implementación inmediata (deuda pública, modernización tributaria, transparencia internacional e inversión pública) e implementación de políticas (mejora del MFMP, SIFEN, SIARE a nivel central, SIAF a nivel municipal, y PPR). A futuro, para seguir avanzando en la agenda de mejora de la política y la gestión fiscal, el país tendrá que impulsar las medidas vinculadas con la gestión del FSE; la modernización y simplificación del sistema tributario; completar la implementación del SIFEN y el SIARE (a nivel nacional y municipal), así como profundizar la implantación del PPR (¶1.22).

**1.22 Programa de inversión complementario.** Esta operación se complementa con el préstamo de inversión Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible (PR-L1150). El mismo está siendo preparado en simultáneo, y permitirá la implementación en tiempo y forma de varias de las reformas

---

<sup>40</sup> Ver FMI (2016), *Paraguay: Establishing a structural balance rule and a public debt objective*. Adicionalmente, es uno de los dos países de ALC con menor puntaje en el índice de eficiencia de la inversión pública elaborado por el Banco, sobre un total de 16 países (Armendáriz et al, 2016).

<sup>41</sup> Paraguay destina menos de 2% del gasto de inversión a la preinversión, cuando la buena práctica internacional aconseja de 3% y 5%. Chile, por ejemplo, destinó cerca de 4% en una medición hecha en 2012.

priorizadas por la presente operación, resaltando la conclusión del SIFEN (¶1.42) y el SIARE (¶1.45), la expansión del SIARE a los municipios (¶1.45) y la mejora del PPR (¶1.46), junto al fortalecimiento del sistema de compras públicas y la contabilidad pública.

- 1.23 **Apoyo técnico del Banco al país.** Adicionalmente, el Banco viene acompañando las reformas impulsadas por el presente programa en su diagnóstico, diseño e implementación. Así, viene apoyando el diagnóstico y la elaboración de propuestas para fortalecer el marco macro fiscal, modernizar la administración de deuda y el sistema tributario, con financiamiento de la CT ATN/OC-16210-PR<sup>42</sup>. El Banco también está colaborando, junto a la OCDE, en el apoyo en el cumplimiento de los compromisos de transparencia fiscal asumidos por Paraguay. Por su parte, el programa PROFOMAF II (2014/BL-PR) viene financiando el desarrollo del SIARE, en tanto la CT ATN/OC-16747-PR apoya la supervisión de la implementación del SIARE y SIFEN. Por último, las CT ATN/OC-13082-PR y ATN/OC-14257-PR permitieron desarrollar instrumentos metodológicos vinculados con las reformas del PPR y el SNIP, respectivamente. De esta manera, la combinación de instrumentos financieros y no financieros, a través de préstamos de reforma de políticas, préstamos de inversión, CT y apoyo técnico operativo, permiten un abordaje integral a la agenda de desafíos en materia macro fiscal de Paraguay, apoyando tanto reformas de políticas como su implementación.
- 1.24 **Experiencia del Banco en la región y el sector.** El Banco tiene una amplia trayectoria de apoyo a la consolidación del marco macro fiscal, la mejora de la política y la gestión tributaria y la mejora de la gestión del gasto<sup>43</sup>. Entre las experiencias recientes cuyo diseño y lecciones son consideradas para la presente operación, en lo referido al marco macro fiscal cabe destacar Honduras (3590/BL-HO), El Salvador (4542/OC-ES) y México (3201/OC-ME y 3676/OC-ME); en política tributaria, las operaciones en Argentina (4569/OC-AR), Colombia (3284/OC-CO) y República Dominicana (3110/OC-DR); en administración tributaria cabe destacar Brasil (BR-X1005), Ecuador (3325/OC-EC), y Perú (3214/OC-PE); y en lo relativo a la mejora en la gestión del gasto, las experiencias de Guatemala (2050/OC-GU y 2766/OC-GU), Guyana (1550/SF-GY y 1551/SF-GY), y Nicaragua (2422/BL-NI). En particular, las intervenciones en Brasil a través del CCLIP-PROFISCO I (BR-X1005) demuestran

---

<sup>42</sup> En estrecha coordinación con el MH, dicha CT apoyó la elaboración de propuestas de mejora al marco macro fiscal, incluyendo el establecimiento de un fondo soberano de estabilización (Cerde y Larraín, 2017); junto al diagnóstico y propuesta de modernización del marco de endeudamiento (Filártiga, 2018). Financió también un análisis del sistema tributario y sugerencias de mejora (Artana, 2018) y estimación de escenarios de posibles ajustes a los gastos tributarios (Salim, 2018). También prevé financiar una propuesta de mejora al MFMP, como insumo para la medida de política correspondiente.

<sup>43</sup> El Banco ha implementado varios préstamos de reforma de políticas de mejora de marcos fiscales de mediano plazo (más de 40); apoyo a la política tributaria (más de 30, la mayoría en la última década), junto a préstamos de inversión de administración tributaria (más de 40, con amplia tradición) y mejora de la gestión del gasto (más de 60), en casi todos los países de la región. Ver Marco Sectorial de Gestión y Política Fiscal (GN-2831-3).

cómo la implementación de la FE en los estados de Brasil logró aumentar la recaudación del IVA estadual<sup>44</sup>.

- 1.25 **Lecciones aprendidas.** La evaluación realizada por la OVE destaca la necesidad de buscar sinergias y complementariedad entre reformas de política y las acciones de fortalecimiento en la administración tributaria<sup>45</sup>. Esto es tenido en cuenta a través de la formulación en paralelo de la presente operación, que apoya medidas de reforma en la política y gestión tributaria; y el préstamo de inversión PR-L1150, que apoya inversiones de mejora de la gestión de los ingresos y el gasto público. Dicha evaluación también indica la necesidad de que el Banco sistematice más su ayuda técnica en Paraguay, lo que se ha hecho canalizando la misma a través de CT. Por su parte, la presente operación construye sobre la agenda de reformas planteada por los préstamos de reforma de política más recientes, da seguimiento al Programa de Modernización de la Gestión Pública I y II (2146/OC-PR y 2727/OC-PR/2728/OC-PR, respectivamente) en lo referido a la mejora de la gestión financiera y la creación del SNIP; y al Programa de Gestión de Inversión Pública (3628/OC-PR), en la mejora de la gestión de la inversión pública.
- 1.26 **Evidencia internacional – validación externa e interna.** La efectividad de las medidas apoyadas por este programa y sus correspondientes impactos y resultados están soportados en una amplia evidencia en la literatura económica. A nivel conceptual, al apoyar la mejora en la gestión de ingresos y gastos en un marco de responsabilidad fiscal, la operación es consistente con desarrollos como el de Besley y Persson (2011) sobre los pilares de la prosperidad: los autores definen como atributos de un estado efectivo la capacidad de cobrar impuestos, hacer cumplir la ley y organizar el gasto público. Así, dos roles importantes de un estado que contribuye a la prosperidad son: (i) recaudar impuestos de bases amplias, tales como el ingreso y el consumo (donde el nivel es una decisión de cada sociedad); y (ii) proveer de manera efectiva bienes y servicios físicos y legales que benefician a la población y estimulan la inversión privada. En países prósperos ambos roles son complementarios y se retroalimentan<sup>46</sup>. A continuación, se desarrolla evidencia y lecciones para los principales temas apoyados por la presente operación.
- 1.27 **Marco macro fiscal.** La experiencia con los CFA muestra que existen más de 40 en el mundo. Su función principal es el monitoreo de la política fiscal: opinar sobre las estimaciones macroeconómicas, supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales, analizar el costo fiscal de cambios legales, entre otros. Un factor crítico de éxito es su credibilidad, que está vinculada con su percepción de independencia<sup>47</sup>; para esto contribuye que cuente con recursos y acceso a información. En la experiencia internacional, los resultados preliminares de los

---

<sup>44</sup> La evaluación intermedia de la CCLIP-PROFISCO I muestra que la recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) (IVA estadual) como porcentaje del PIB creció más en los estados con un PROFISCO. Por su parte, la evaluación de la factura electrónica (Nota fiscal paulista) en el Estado de Sao Paulo muestra que el programa generó un incremento de la recaudación real del ICMS de 12% de la media recaudada por el estado.

<sup>45</sup> BID (2017), Evaluación comparativa: revisión del respaldo del Banco a la política y la administración tributarias, 2007-16, OVE, BID.

<sup>46</sup> Ver Besley y Persson (2011), *Pillars of prosperity – The political economics of development clusters*. Princeton University Press.

<sup>47</sup> Larraín y Cerda (2016), El consejo fiscal: experiencia en el mundo y lecciones para Paraguay, mimeo, BID.



CFA muestran que han sido efectivos en mejorar la precisión de las proyecciones macro fiscales y el cumplimiento de reglas fiscales<sup>48</sup>. Entre las lecciones aprendidas, es importante que sean consideradas como instituciones legítimas, adaptadas a la realidad del país en cuestión, y que tengan una clara estrategia de comunicación<sup>49</sup>.

- 1.28 Con respecto a los MFMP, son instrumentos que permiten extender la planificación de la política fiscal más allá del presupuesto anual, contribuyendo a metas fiscales de mediano y largo plazo. Un MFMP bien diseñado facilita la producción de presupuestos anuales creíbles, proyecciones macro fiscales de mediano plazo precisas e identificar la fuente y el tamaño de los riesgos fiscales<sup>50</sup>. Además, al integrar la planificación con el presupuesto, contribuye a mejorar la asignación de los recursos a nivel sectorial y funcional<sup>51</sup>. Es importante que el MFMP incluya los flujos esperados de financiamiento provenientes de la Estrategia de Gestión de Deuda (EGD)<sup>52</sup>. Los países que han adoptado MFMP mejoraron en promedio su posición fiscal en más de dos puntos porcentuales del PIB luego de su implementación, y han reducido la volatilidad del gasto público social<sup>53</sup>.
- 1.29 Con relación a los FSE, sus funciones incluyen: (i) estabilización; (ii) ahorro; y (iii) desarrollo económico. Su relevancia es mayor en países con alta dependencia de *commodities*. Así, existen en el mundo más de 70 FSE, que administran activos por más de US\$7.000 billones. En ALC los FSE más relevantes son los de Chile y Perú, que representaron en 2017 alrededor de 8% y 4% del PIB respectivamente<sup>54</sup>. Entre las lecciones aprendidas resalta la importancia de su creación por ley, para darles legitimidad; su consistencia con las reglas fiscales; y la atención a la institucionalidad en la gestión de los fondos, con reglas claras sobre las fuentes de conformación del FSE, los criterios para el uso de los recursos, y transparencia en la administración de los fondos<sup>55</sup>. Con respecto a su efectividad, una evaluación en 68 países ricos en recursos naturales encontró que la volatilidad del gasto durante el período 1988-2012 se redujo 13% en países que cuentan con un FSE<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> Beetsma and Debrun (2016), *Fiscal councils: rationale and effectiveness*, FMI WP/16/86, y Beetsma et al (2018), *Independent fiscal councils: recent trends and performance*, FMI WP/18/68.

<sup>49</sup> Kopits (2011), *Independent fiscal institutions: developing goods practices*, OCDE *Journal on budgeting*; FMI (2016a) y FMI (2013), *The functions and impact of fiscal councils*, FMI *policy paper*.

<sup>50</sup> Banco Mundial, 2013. [Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks](#). Washington, DC: World Bank. © World Bank. License: CC BY 3.0 IGO.

<sup>51</sup> Vega, A. 2012. [Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo: recomendaciones para el caso de Paraguay](#) (CEPAL).

<sup>52</sup> Ver FMI (2016b) y FMI (2014), *Revised guidelines for public debt management*, FMI *policy paper*. La actualización anual de la EGD contribuye a mejorar la confianza de los inversores, mitigar inestabilidad de mercado y por ende reducir los costos de financiamiento, pero requiere de un marco legal adecuado a buenas prácticas internacionales que facilite un manejo activo de la deuda.

<sup>53</sup> Vlaicu, R., Verhoeven, M., Grigoli, F., & Mills, Z. (2014). *Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence*. *Journal of public economics*, 111, 79-95.

<sup>54</sup> Cerda y Larraín (2017), *Mejorando la institucionalidad fiscal del Paraguay - ¿Por qué implementar un fondo soberano?*, mimeo BID.

<sup>55</sup> Allen y Caruana (2008), *Sovereign wealth funds – A work agenda*, FMI.

<sup>56</sup> Salas, Camacho y Alzamora (2018), *El fondo de estabilización fiscal en el Perú – Revista moneda del Banco Central de Perú*; y Sugawara (2014), *From volatility to stability in expenditure: Stabilization funds in resource-rich countries*, FMI WP/14/43.

- 1.30 **Política y gestión tributaria.** Con respecto al IRP la teoría de finanzas públicas y la buena práctica internacional recomiendan acotar las deducciones, para reducir filtraciones, mantener capacidad recaudatoria y simplificar el recaudo; junto a tasas diferenciales por tramos de ingreso que reflejen la progresión del tributo. Con relación al impuesto a la renta de empresas, es conveniente unificar el tributo entre sectores para mantener un tratamiento equitativo y simplificar el cumplimiento y su control. Con respecto al IVA, es recomendable minimizar el número de bienes gravados con tasa diferencial, para reducir filtraciones, presión de grupos de interés y mayores costos de administración. Por último, con respecto a los impuestos selectivos al consumo, es importante mantener la simplicidad del tributo para no gravar de manera innecesaria bienes que no generan externalidades, recaudan poco y agregan complejidad administrativa<sup>57</sup>.
- 1.31 Con relación a la FE, evaluaciones de impacto realizadas en países de la región donde su implementación tiene mayor desarrollo (Argentina, Brasil-Sao Paulo, Ecuador, México y Uruguay), muestran efectos positivos en la recaudación<sup>58</sup>. Por su parte, la información generada a través de la implementación de la FE está teniendo usos más allá de la administración tributaria. En Brasil, por ejemplo, se utilizan las FE para el seguimiento de la circulación de mercancía en tiempo real, lo cual se espera que contribuya a reducir los robos de vehículos y cargas; también se utilizan para definir precios máximos aceptados en adquisiciones públicas.
- 1.32 **Gestión del gasto público.** Con respecto a los SIAF, la literatura destaca sus beneficios vinculados a la sostenibilidad fiscal y mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos. No obstante, es alta la incidencia de fracasos en su implementación. Al respecto, algunas lecciones incluyen la importancia de un compromiso fuerte de las autoridades, dotar de suficientes recursos técnicos y financieros, procurar amplio apoyo de las autoridades, y construir una agenda de gestión del cambio. Dadas las necesidades de cooperación es conveniente establecer un comité de coordinación, con una cabeza clara y un equipo técnico sólido con experiencia en gestión de proyectos<sup>59</sup>.
- 1.33 Con relación a PPR, algunos estudios de caso en Chile<sup>60</sup> y Estados Unidos<sup>61</sup>, encontraron una correlación significativa entre las evaluaciones de desempeño de los programas y las variaciones anuales en sus asignaciones presupuestarias, lo que sugiere que la información sobre desempeño incide sobre la asignación de

---

<sup>57</sup> Ver Artana (2018).

<sup>58</sup> Ver Barreix y Zambrano editores (2018), La factura electrónica en América Latina.

<sup>59</sup> Ver Hashim y Piatti-Funfkirchen (2018), *Lessons from reforming financial management information systems: A review of the evidence*, WB policy research working paper 8312; Pimenta y Pessoa (2015), GFP en ALC: la clave de la eficiencia y la transparencia. BID y FMI. Diamond y Khemani (2005), *Introducing financial management information systems in developing countries*, FMI Working paper 05/196, y Hashim y Allan (2008), *Information systems for government fiscal management*, WB Sector Studies Series #18669.

<sup>60</sup> Zaltsman, A. (2009). *The effects of performance information on public resource allocations: A study of Chile's performance-based budgeting system*. *International public management journal*, 12(4): 450-483.

<sup>61</sup> Gilmour, J.B. y D.E. Lewis (2006). *Assessing performance assessment for budgeting: The Influence of politics, performance and program size*. *Journal of public administration theory and research* 16: 169-186; Gilmour, J.B. y D.E. Lewis (2006). *Does performance budgeting work? An examination of OMB's PART scores*. *Public administration review* 66(5): 742-752.

- recursos<sup>62</sup>. Las lecciones de la experiencia internacional incluyen: (i) apropiar a los ministerios de línea, lo que requiere incentivos, mejorar habilidades y comportamientos, y simplificar metodologías para programas menos estratégicos; (ii) mejorar capacidades locales en temas como planificación estratégica y contabilidad; y (iii) los países que más avanzan son los que se adaptan frente a las dificultades, corrigen errores del pasado y hacen cambios graduales dando continuidad frente a cambios de gobierno para construir credibilidad<sup>63</sup>.
- 1.34 Por último, con referencia al SNIP, existe amplia evidencia sobre cómo la inversión pública puede servir como catalizador del crecimiento económico. A su vez, hay evidencia reciente que muestra que el impacto de dicha inversión pública depende de su eficiencia. Así, para una muestra de más de 100 países, la relación entre el gasto de capital y medidas de cobertura y calidad de la infraestructura revela ineficiencias en los procesos de inversión pública que promedian 30% respecto a los países más eficientes, con retornos económicos substanciales de reducir este valor: los países que invierten de manera más eficiente obtienen el doble de rendimiento en crecimiento por los mismos recursos que los menos eficientes<sup>64</sup>.
- 1.35 **Coordinación con otros organismos multilaterales y cooperantes.** La preparación de esta operación ha sido coordinada con el FMI en lo referido a la mejora del marco macro fiscal; con el CIAT y el FMI en la implementación del SIFEN; con la OCDE en el cumplimiento de estándares de transparencia internacional; y con la Comunidad Europea en la implementación de mejoras a la GFP. Los esfuerzos de coordinación llevados a cabo hasta el momento se continuarán en la etapa de implementación del proyecto.
- 1.36 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, mediante el apoyo a la implementación del SIFEN y el SIARE, los que a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información contribuirán a aumentar la eficiencia y la efectividad de la administración tributaria y a mejorar la GFP. El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) capacidad institucional y estado de derecho, por fortalecer a la SET a través de la FE, los OEE y los municipios alcanzados por el SIARE subnacional; y (ii) igualdad de género y diversidad, a través de la inclusión del enfoque de género en la implementación de programas de PPR (Componente 4.b). Adicionalmente contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) y se alinea con los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; (iii) países beneficiados por proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos; y (iv) gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional. Además, es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), relacionado con el refuerzo del crecimiento en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad económica; y la movilización

---

<sup>62</sup> Robinson, M. y J. Brumby (2005). *Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature*, FMI Working paper, WP/05/210.

<sup>63</sup> Ver WB (2016), *Toward next-generation performance budgeting – Lessons from the experiences of seven reforming countries*. Daniel Moynihan e Ivor Beazley, *Directions in development, public sector governance*.

<sup>64</sup> FMI (2015), *Making public investment more efficient*, FMI policy paper.

eficiente de recursos públicos para el desarrollo; y con el Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en referencia a la mejora en la eficiencia y calidad del gasto de los GSN. El proyecto está alineado con la Estrategia de País con Paraguay 2014-2018 (GN-2769), en el sector prioritario de gestión pública, a nivel de los objetivos estratégicos de consolidar la sostenibilidad fiscal y mejorar la efectividad, transparencia e integridad de las entidades públicas. Finalmente, la operación está incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915-2).

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.37 **Objetivo.** La operación tiene como objetivo mejorar la gestión de las finanzas públicas a través de: (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público. Esto permitirá consolidar la estabilidad macroeconómica, generar más recursos y aplicarlos de manera más efectiva, eficiente y transparente para contribuir al desarrollo sostenible de Paraguay. El programa se desarrolla a través de cuatro componentes:
- 1.38 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es el mantenimiento de un contexto macroeconómico apropiado y consistente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 1.39 **Componente II. Consolidación del marco macro fiscal.** El objetivo de este componente es fortalecer los avances alcanzados por el país en materia macro fiscal.
- 1.40 **Consolidar el marco de responsabilidad fiscal.** Para fortalecer la sostenibilidad fiscal, el primer tramo de esta operación apoya las siguientes medidas: (i) la reglamentación al funcionamiento del CFA del MH, creado mediante Decreto No. 6498, para mejorar la transparencia y el análisis técnico de la aplicación de la regla fiscal y las proyecciones macro fiscales incluidas en el MFMP; y (ii) el diseño normativo de un FSE alineado con buenas prácticas internacionales, para reducir el efecto de la volatilidad de los ingresos en el gasto y favorecer la aplicación de políticas contra cíclicas. El segundo tramo incluye: (i) formulación de un MFMP en el PGN con mayor alineamiento con buenas prácticas internacionales y recomendaciones del CFA<sup>65</sup>; y (ii) presentación en el Congreso del proyecto de ley que contemple, entre otros, la creación de un FSE alineado con buenas prácticas internacionales para reducir el efecto de la volatilidad de los ingresos en el gasto y favorecer la aplicación de políticas contra cíclicas.
- 1.41 **Modernizar la administración de la deuda pública.** El primer tramo apoya la presentación en el Congreso del proyecto de ley que permita una administración más eficiente de la deuda pública, alineada con buenas prácticas internacionales; el segundo tramo incluye la promulgación y publicación de dicha ley.

---

<sup>65</sup> Mayor horizonte de proyección y explicitación de los supuestos macroeconómicos de las proyecciones, la programación vinculada con la estrategia de manejo de deuda, proyección de las estimaciones del balance estructural, y ampliación de evaluación de riesgos fiscales.

- 1.42 **Componente III. Fortalecer la política y la gestión tributaria.** El objetivo es mejorar la eficiencia, progresión, capacidad recaudatoria y transparencia del sistema tributario.
- 1.43 **Modernizar el sistema tributario.** El primer tramo apoya las siguientes medidas: (i) creación de una Comisión Técnica Económica Tributaria que defina lineamientos para una propuesta de modernización y simplificación del sistema tributario nacional; y (ii) creación y puesta en marcha del SIFEN, a través del cual se emitirán y recibirán electrónicamente los comprobantes de ventas y documentos complementarios, comprobantes de retención y notas de remisión, y otros documentos con incidencia tributaria que por su naturaleza puedan emitirse por vía electrónica. El segundo tramo apoya: (i) presentación del proyecto de ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional en el Congreso a fin de fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar su progresividad, con foco en: (a) reducir deducciones y modificar el esquema de tasas y tramos del IRP; (b) ampliación de bienes y servicios gravados a la tasa básica del IVA; y (c) simplificar impuestos selectivos al consumo e incrementar tasas de productos con externalidades negativas; y (ii) la reglamentación del Decreto No. 7795 de puesta en marcha del SIFEN, emitido por la SET.
- 1.44 **Fortalecer la transparencia tributaria.** El primer tramo apoya la adopción de los principios internacionalmente aceptados en materia de transparencia tributaria del FG, mediante la: (i) promulgación y publicación de la ley que elimina las sociedades anónimas al portador; (ii) suscripción de la CAM, cuya secretaría es la OCDE, sobre el intercambio automático de información con otras jurisdicciones signatarias; y (iii) presentación al Congreso del/los proyecto/s de ley incluyendo, entre otros: (a) el levantamiento del secreto bancario con fines tributarios; (b) ratificación legislativa de la CAM; y (c) regulación sobre el conocimiento del último beneficiario de la propiedad. El segundo tramo consiste en la promulgación y publicación de la/s ley/es que adoptan los principios internacionalmente aceptados en materia de transparencia tributaria: (i) el levantamiento del secreto bancario con fines tributarios; (ii) ratificación legislativa de la CAM; y (iii) regulación sobre el conocimiento del último beneficiario de la propiedad.
- 1.45 **Componente IV. Mejorar la gestión del gasto público.** El objetivo es fortalecer la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público.
- 1.46 **Mayor orientación estratégica a la gestión del gasto público.** El primer tramo apoya la creación de una Comisión Técnica de Gasto Público, de conformación público-privada, que analice el gasto público y defina lineamientos para una propuesta de asignación más eficiente y eficaz del mismo. El segundo tramo consiste en la elaboración de un documento de propuestas de la Comisión Técnica de Gasto Público para una asignación más eficiente y eficaz del gasto público.
- 1.47 **Mejorar la gestión financiera y la transparencia fiscal nacional y municipal.** El primer tramo apoya: (i) diseño e implementación del módulo de inventario inicial

de bienes del SIARE en cinco instituciones piloto<sup>66</sup>; y (ii) promulgación y publicación de la ley que dispone la adopción del SIAF a nivel municipal. El segundo tramo consiste en: (i) diseño e implementación del módulo de formulación presupuestaria del SIARE en la administración central; y (ii) emisión de normas y procedimientos vinculados en la forma en que deben adoptar los municipios el SIAF.

- 1.48 **Mejorar la calidad del gasto público en sectores prioritarios para el desarrollo económico.** El primer tramo apoya la adecuación al nuevo marco metodológico de los programas de PPR en sectores prioritarios (educación, salud y protección social), incluyendo información y metas desagregadas en materia de género. El segundo tramo consiste en la evaluación de diseño de los programas presupuestales aplicando el nuevo marco metodológico en sectores prioritarios (educación, salud y protección social) incluyendo información y metas desagregadas en materia de género.
- 1.49 **Mejorar la calidad de la inversión pública.** El primer tramo apoya la promulgación y publicación de la ley de inversión pública, que incluya, entre otros, el diseño de un plan de inversiones; y la conformación de un fondo de preinversión, con el propósito de dotar de recursos a los OEE para formular PIP siguiendo las metodologías del SNIP. El segundo tramo consiste en la aprobación del reglamento de dicha ley.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.50 Los impactos y resultados esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la [Matriz de Resultados](#). A nivel de impactos incluyen: (i) consolidar la sostenibilidad fiscal a través del cumplimiento de la regla fiscal referida al déficit fiscal; (ii) incremento de la presión tributaria; y (iii) mayor asignación presupuestaria a gastos prioritarios. A nivel de resultados: (i) mejorar la gestión de la deuda a través de una mayor proporción de deuda pública a tasa fija; y (ii) mejor ejecución presupuestaria de gastos prioritarios.
- 1.51 **Análisis económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>67</sup> y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>68</sup>, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que entre otros,

---

<sup>66</sup> Las cinco entidades del piloto fueron seleccionadas en función de su interés de participar del piloto: MH, Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidencia de la República, Tribunal Superior de Justicia Electoral y Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). El alcance puede ampliarse a más entidades en función de la demanda, pero la meta establecida fue de cinco entidades.

<sup>67</sup> RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

<sup>68</sup> *Good practice standards for the evaluation of public sector operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.*

señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>69</sup>, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

- 1.52 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos incluyen: (i) contribuyentes tributarios, por la facilitación del pago de impuestos a través del SIFEN<sup>70</sup>; (ii) los habitantes de los municipios, por la mayor información disponible del SIAF municipal para exigir rendición de cuentas a sus autoridades; (iii) los habitantes alcanzados por la mejora de la calidad del gasto en sectores prioritarios como educación, salud y protección social y la inclusión del enfoque de género en el gasto público; y (iv) mayor transparencia de la información de finanzas públicas del gobierno central para toda la población. Los usuarios beneficiados incluyen: (i) los OEE, por la implementación del SIARE y PPR, junto a la mayor disponibilidad de recursos de preinversión; y (ii) los gobiernos municipales, por la mayor información disponible del SIAF municipal para gestionar sus recursos; los beneficiarios indirectos son los habitantes de Paraguay, por las reformas transversales del programa dirigidas a superar las restricciones regulatorias y de procedimiento que obstaculizan de manera general la gestión de las finanzas públicas, y de manera específica la estabilidad del gasto, la generación de recursos y la eficiencia y transparencia del gasto.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** Esta operación está estructurada bajo la modalidad de Préstamo en Apoyo de Reformas de Política de Tramos Múltiples (*Multi-tranche PBL*)<sup>71</sup>, con base en el documento Préstamos en Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aprobación (CS-3633-2). La selección de la modalidad de *Multi-tranche PBL*, articulado en dos tramos, responde al interés del Gobierno de Paraguay de contar con el apoyo del Banco para impulsar reformas de política sectorial y cambios institucionales en el corto y mediano plazo, sobre las cuales existe consenso. Adicionalmente, se justifica debido al elevado conocimiento y compromiso del gobierno con el alcance y el contenido del proceso de políticas establecido, por lo que el instrumento fortalece su consistencia temporal.
- 2.2 **Dimensionamiento.** Este préstamo asciende a US\$300 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO), a ser desembolsado en dos tramos consecutivos, cada uno por US\$150 millones, durante 2019 y 2020, respectivamente.

---

<sup>69</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

<sup>70</sup> A nivel de empresas, los grandes, medianos y pequeños contribuyentes son 750; 4.239; y 785.857, respectivamente.

<sup>71</sup> El instrumento de estos préstamos proporciona recursos fungibles en apoyo de un programa de reformas de política, establecido de común acuerdo, y/o cambios institucionales en un sector o subsector.

Así, esta operación representaría 31% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2019 y 71% del financiamiento con multilaterales; las cuales serán complementadas con emisiones de bonos en el mercado doméstico e internacional por hasta US\$450 millones. La operación está justificada de conformidad con las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimente el país, aunque no guarden relación directa con los costos vinculados con la reforma que hayan de recaer sobre el prestatario, según establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento CS-3633-2.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 Según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), esta operación no requiere clasificación. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos. El programa no financiará componentes de infraestructura ni obra civil.

## **C. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.4 **Gestión pública y gobernabilidad.** Se clasifica como riesgo medio que haya retrasos en la elegibilidad de la presente operación, debido a demoras en su envío y aprobación en el Congreso. Este riesgo será parcialmente mitigado a través de: (i) apoyo a las autoridades en la gestión oportuna del programa hasta su envío al Congreso; y (ii) coordinación con la Dirección de Enlace Parlamentario del MH para facilitar su envío oportuno al Congreso.
- 2.5 **Desarrollo.** Se clasifica como riesgo medio que haya retrasos en el envío y aprobación legislativa de las reformas principales del programa (deuda pública y transparencia tributaria). Este riesgo será parcialmente mitigado a través de apoyo técnico a las autoridades en la preparación oportuna de los proyectos hasta su envío al Congreso, mediante la ATN/OC-16210-PR.

# **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

## **A. Resumen de los Arreglos de Implementación**

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República de Paraguay y el OE será el MH, mediante la Dirección de Política de Endeudamiento. El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) coordinar con los viceministerios del MH responsables de las acciones que se indican en esta operación en todo lo relativo a las mismas; (ii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos y cualquier otra evidencia relacionada con el programa que el Banco necesite para aprobar el desembolso respectivo; y (iii) una vez que el desembolso del programa haya sido efectuado, recabar la información de los indicadores de desempeño que se utilizarán para evaluar los resultados del programa.
- 3.2 **Mecanismo de coordinación.** La responsabilidad de coordinación para el cumplimiento de las medidas del programa recae sobre el MH quien coordinará a través de la Dirección de Política de Endeudamiento, la recopilación de la



información necesaria. Cabe mencionar que todas las medidas de política de esta operación están bajo responsabilidad del MH; aquellas medidas que requieren coordinación con otras entidades (vinculadas al SIARE y el PPR), están avanzadas en su implementación, y el MH mantendrá informado al Banco de su cumplimiento.

- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas a los desembolsos del financiamiento.** El desembolso de los recursos de cada tramo del préstamo está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

#### **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.4 **Monitoreo.** El prestatario y el Banco mantendrán reuniones semestrales para revisar el cumplimiento de las condiciones requeridas por el programa. Al final del programa, el Banco preparará un Informe de Terminación de Proyecto.
- 3.5 **Evaluación.** El equipo de proyecto se propone realizar una evaluación de los impactos del programa posterior a 2021 de acuerdo con la Matriz de Resultados, cuyas metas se establecieron para dicho año. El objetivo de esta evaluación ex post es verificar el impacto de las acciones de políticas implementadas por el Gobierno de Paraguay con el apoyo del Banco. Mediante este ejercicio se busca evaluar los impactos y resultados esperados del programa. En particular, se realizará una evaluación experimental del impacto de la implementación de la factura electrónica sobre la mejora de la recaudación del IVA (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)).

### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 La Matriz de Políticas para el programa (Anexo II), la [Matriz de Medios de Verificación](#) y la [Matriz de Resultados](#) están alineadas con la [Carta de Política](#), emitida por la República de Paraguay, en la que se reafirma el compromiso del gobierno de implementar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PR-L1151
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Objetivos de desarrollo del BID</b>		Si
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Países beneficiados por los proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos (#)* -Gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional (#)*	
<b>2. Objetivos de desarrollo del país</b>		Si
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2769	Sector prioritario de gestión pública. Objetivos estratégicos: (i) consolidar la sostenibilidad fiscal; y (ii) mejorar la efectividad, transparencia e integridad de las entidades públicas
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		Evaluable
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		8.5
3.1 Diagnóstico del Programa		2.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.5
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		N/A
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		9.7
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.2
5.2 Plan de Evaluación		7.5
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	La CT ATN/OC-16210-PR, Apoyo a la política macrofiscal, viene apoyando el diagnóstico y la elaboración de propuestas para fortalecer el marco macro fiscal, modernizar la administración de deuda y el sistema tributario. En tanto la CT ATN/OC-16747-PR, Apoyo a la mejora de la gestión fiscal, apoya el aseguramiento de calidad del SIARE y SIFEN

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

*El objetivo principal de la operación es contribuir a mejorar la gestión de las finanzas públicas. Para alcanzar este objetivo, la propuesta define tres áreas específicas en las que el proyecto intervendrá. La primera área es la consolidación del marco macro fiscal. La segunda área es el fortalecimiento de la política y la gestión tributaria. La tercera área es la mejora de la gestión del gasto público. Cada una de estas áreas define un componente.*

*El documento incluye una descripción de las brechas que llevan a debilidades en el área del gasto público. El proyecto se complementa con el PR-L1150 preparado en forma simultánea.*

*La propuesta de proyecto genera un diagnóstico en materia de gestión financiera pública y tecnologías de información a nivel municipal y nacional, el diagnóstico identifica además brechas en arreglos institucionales, como coordinación débil y documentos legales obsoletos, y brechas de alineación en el presupuesto público y los recursos públicos asignados.*

*El proyecto no incluye un análisis económico. El monitoreo se basa en reportes de la Subsecretaría de Estado de Tributación y la Dirección General de Presupuesto, todas del Ministerio de Hacienda. La evaluación ex post incluye una evaluación de para identificar eficacia en la recaudación de impuestos. La evaluación descansará en un experimento aleatorizado.*

*De los cuatro riesgos presentados en la matriz hay dos riesgos bajos y dos medios. Se proponen mejoras en la coordinación de la Secretaría de Hacienda y el Congreso, y apoyo técnico a la preparación de proyectos normativos como parte de las medidas de mitigación incluidas.*

**MATRIZ DE POLÍTICA**

Objetivos de Política	Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I <sup>1</sup>	Tramo II
	Condiciones de Política		Condiciones de Política
<b>Componente I. Estabilidad macroeconómica</b>			
Estabilidad Macroeconómica	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico apropiado y consistente con los objetivos del programa.	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	1.1 Mantenimiento de un contexto macroeconómico apropiado y consistente con los objetivos del programa.
<b>Componente II. Consolidación del marco macro fiscal</b>			
Consolidar el marco de responsabilidad fiscal	<p>2.1 Fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal que contemple, entre otros:</p> <p>(i) La reglamentación al funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor (CFA) del Ministerio de Hacienda (MH) creado mediante Decreto No. 6498, para mejorar la transparencia y el análisis técnico de la aplicación de la regla fiscal y las proyecciones macro fiscales incluidas en el marco fiscal de mediano plazo (MFMP).</p> <p>(ii) El diseño normativo de un fondo soberano de estabilización (FSE) alineado con buenas prácticas internacionales para reducir el efecto de la volatilidad de los ingresos en el gasto y favorecer la aplicación de políticas contra cíclicas.</p>	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	<p>2.1 Fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal que contemple, entre otros:</p> <p>(i) Formulación de un MFMP en el Presupuesto General de la Nación (PGN) con mayor alineamiento con buenas prácticas internacionales y recomendaciones del CFA.</p> <p>(ii) Presentación al Congreso del proyecto de ley que contemple, entre otros, la creación de un FSE alineado con buenas prácticas internacionales para reducir el efecto de la volatilidad de los ingresos en el gasto y favorecer la aplicación de políticas contra cíclicas.</p>

<sup>1</sup> La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento CS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Objetivos de Política	Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I <sup>1</sup>	Tramo II
	Condiciones de Política		Condiciones de Política
Modernizar la administración de la deuda pública	2.2 Presentación en el Congreso del proyecto de ley que permita una administración más eficiente de la deuda pública, alineada con buenas prácticas internacionales.	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	2.2 Promulgación y publicación de la ley que permita una administración más eficiente de la deuda pública, alineada con buenas prácticas internacionales.
<b>Componente III. Fortalecer la política y la gestión tributaria</b>			
Modernizar el sistema tributario	3.1 Creación de una Comisión Técnica Económica Tributaria que defina lineamientos para una propuesta de modernización y simplificación del sistema tributario nacional.	Cumplida	3.1 Presentación del proyecto de ley de modernización y simplificación del sistema tributario nacional en el Congreso a fin de fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar su progresividad, con foco en: (i) reducir deducciones y modificar el esquema de tasas y tramos del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF); (ii) ampliación de bienes y servicios gravados a la tasa básica del Impuesto al Valor Agregado (IVA); y (iii) simplificar impuestos selectivos al consumo e incrementar tasas de productos con externalidades negativas.
	3.2 Creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN) a través del cual se emitirán y recibirán electrónicamente los comprobantes de ventas y documentos complementarios, comprobantes de retención y notas de remisión, y otros documentos con incidencia tributaria que por su	Cumplida	3.2 Reglamentación del Decreto No. 7795 de puesta en marcha del SIFEN, emitido por la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET).

Objetivos de Política	Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I <sup>1</sup>	Tramo II
	Condiciones de Política		Condiciones de Política
	naturaleza puedan emitirse por vía electrónica.		
Fortalecer la transparencia tributaria	3.3 Adopción de los principios internacionalmente aceptados en materia de transparencia tributaria del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (FG), mediante la:  (i) Promulgación y publicación de la ley que elimina las sociedades anónimas al portador.	Cumplida	3.3 Promulgación y publicación de la/s ley/es que adoptan los principios internacionalmente aceptados en materia de transparencia tributaria: (a) el levantamiento del secreto bancario con fines tributarios; (b) ratificación legislativa de la CAM; y (c) regulación sobre el conocimiento del último beneficiario de la propiedad.
	(ii) Suscripción de la Convención Multilateral de Asistencia Mutua en Materia Fiscal (CAM), cuya secretaría es la OCDE, sobre el intercambio automático de información con otras jurisdicciones signatarias.	Cumplida	
	(iii) Presentación al Congreso del/los proyecto/s de ley incluyendo, entre otros: (a) el levantamiento del secreto bancario con fines tributarios; (b) ratificación legislativa de la CAM; y (c) regulación sobre el conocimiento del último beneficiario de la propiedad.	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	
<b>Componente IV. Mejorar la gestión del gasto público</b>			
Mayor orientación estratégica a la	4.1 Creación de una Comisión Técnica de Gasto Público, de conformación público-privada, que analice el gasto público y defina lineamientos para	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	4.1 Documento de propuestas de la Comisión Técnica de Gasto Público para una asignación más eficiente y eficaz del gasto público.

Objetivos de Política	Tramo I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Tramo I <sup>1</sup>	Tramo II
	Condiciones de Política		Condiciones de Política
gestión del gasto público	una propuesta de asignación más eficiente y eficaz del mismo.		
Mejorar la gestión financiera y la transparencia nacional y municipal	4.2 (i) Diseño e implementación del módulo de inventario inicial de bienes del Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) en cinco instituciones piloto.	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	4.2 (i) Diseño e implementación del módulo de formulación presupuestaria del SIARE en la Administración Central.  (ii) Emisión de normas y procedimientos vinculados en la forma en que deben adoptar los municipios el SIAF.
	(ii) Promulgación y publicación de la ley que dispone la adopción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a nivel municipal.	Cumplida	
Mejorar la calidad del gasto en sectores prioritarios para el desarrollo económico	4.3 Adecuación al nuevo marco metodológico de los programas de Presupuesto Por Resultados (PPR) en sectores prioritarios (educación, salud y protección social), incluyendo información y metas desagregadas en materia de género.	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	4.3 Evaluación de diseño de los programas presupuestales aplicando el nuevo marco metodológico en sectores prioritarios (educación, salud y protección social), incluyendo información y metas desagregadas en materia de género.
Mejorar la calidad de la inversión pública	4.4 Promulgación y publicación de la Ley de Inversión Pública, que incluya, entre otros, el diseño de un plan de inversiones; y la conformación de un fondo de preinversión, con el propósito de dotar de recursos a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) para formular proyectos de inversión pública siguiendo las metodologías del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	Por cumplir (IV Trimestre/2019)	4.4 Aprobación del reglamento de la Ley de Inversión Pública, que incluya, entre otros, el diseño de un plan de inversiones; y la conformación de un fondo de preinversión, con el propósito de dotar de recursos a los OEE para formular proyectos de inversión pública siguiendo las metodologías del SNIP.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Paraguay. Préstamo \_\_\_/OC-PR a la República del Paraguay  
Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Paraguay, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa "Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible". Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)