

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL**

(PR-0115)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República del Paraguay.		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda por intermedio de las Subsecretarías de Estado de Administración Financiera (SSEAF) y de Tributación (SSET), ésta última particularmente a través de su Dirección General de Aduanas (DGA).		
Monto y fuente de los recursos:	BID: (OC)	US\$	6,0 millones
	Local:	US\$	2,7 millones
	Total:	US\$	8,7 millones
Términos y condiciones financieras:	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	3	Años
	Desembolso:	3	Años y 6 meses
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda: (OC)	Canasta de monedas.	
Objetivos:	<p>El objetivo general del Programa es apoyar el actual proceso de modernización del Estado Paraguayo mediante el fortalecimiento de las Subsecretarías de Estado de Administración Financiera y de Tributación así como de la Dirección General de Aduanas (instancias responsables de la administración fiscal), lo cual contribuirá a aumentar la recaudación y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.</p> <p>Los objetivos específicos del Programa con relación a todas las instancias de la administración fiscal son: (i) apoyar el mejoramiento del marco normativo y regulatorio en el cual operan; (ii) mejorar sus estructuras de organización; (iii) optimizar sus procesos y procedimientos internos y crear sistemas de control de gestión; y (iv) capacitar a sus funcionarios. Con relación a la SSET y la DGA también se buscará: (i) incrementar la cobertura y la productividad de sus acciones de fiscalización; (ii) ampliar la base de contribuyentes activos; y (iii) integrar los sistemas de información de la administración tributaria y aduanera.</p>		
Descripción:	Para alcanzar los objetivos específicos de la operación, se ha		

diseñado un Programa con tres subprogramas: 1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna; 2. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Aduanera; y 3. Fortalecimiento de la Administración Financiera. Cada uno de estos subprogramas incluye metas anuales e indicadores que facilitarán el seguimiento y la evaluación de su ejecución e impacto.

Para asegurar una adecuada coordinación y dirección del Programa, que abarca a todas las instancias de la administración fiscal, se establecerá un Comité de Dirección que estará presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por los Viceministros de la SSET, de la SSEAF y el Director de la DGA. A los fines de permitir una adecuada ejecución técnica y administrativa del Programa se establecerá una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que apoyará al Comité de Dirección en estas tareas.

Relación del Proyecto a la estrategia del Banco en el país y sector:

La acción del Banco en Paraguay se concentra en cinco áreas estratégicas: (i) la reforma del Estado, con el propósito de mejorar su eficiencia en la provisión de los servicios públicos y fortalecer la gobernabilidad; (ii) el sector financiero, para mejorar su funcionamiento y apoyar el desarrollo del mercado de capitales; (iii) la modernización del aparato productivo, con el objeto de promover la eficiencia de la economía; (iv) el apoyo a los sectores sociales, para promover su desarrollo; y (v) el apoyo al sector rural, con el fin de reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población, particularmente la carente. El Programa propuesto es consistente con la estrategia mencionada y específicamente contribuiría a avanzar en el proceso de reforma del Estado a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales y modernización de las instancias responsables de la administración fiscal, asegurando eficiencia, eficacia y transparencia en el desempeño de sus funciones básicas, lo que contribuirá a la estabilidad fiscal, requisito necesario para promover el desarrollo económico y social del país.

Asimismo, el Programa apoyaría el fortalecimiento de un área importante para la buena gobernabilidad, la administración eficiente de los recursos públicos (recaudación, gestión presupuestaria y financiera), promoviendo la previsibilidad en la gestión, eliminando la discrecionalidad, y brindando un mejor servicio a los ciudadanos, a través de programas de información y asistencia, así como de difusión de procedimientos, derechos y deberes.

Revisión social y ambiental:

El Programa fue revisado por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI). Se ha determinado que el Programa no resultará en impactos ambientales negativos y sí resultará en impactos sociales positivos indirectos. Conforme a las recomendaciones del CESI, se ha incluido en el subprograma de administración aduanera la capacitación del personal en áreas

relacionadas con la supervisión del cumplimiento de las restricciones del comercio de animales en extinción así como de bienes de patrimonio cultural establecidas en las leyes locales y tratados internacionales (§2.35 y §4.4).

Beneficios:

El Programa apoyará directamente el proceso de estabilización económica de Paraguay, al mejorar la gestión de la administración fiscal, lo que contribuirá a la disminución de los desequilibrios fiscales.

Asimismo, la operación contribuirá a ampliar la base de contribuyentes activos y a reducir los niveles de evasión de impuestos y de gravámenes al comercio exterior, lo cual incrementará la efectividad y equidad de la política fiscal del gobierno al facilitar incrementos de los niveles de recaudación tributarios provenientes principalmente de una mejor fiscalización y cumplimiento de los denominados grandes contribuyentes sin necesidad de aumentar los impuestos y aranceles.

Se espera que el Programa también contribuya a mejorar la imagen de la administración tributaria y aduanera frente al público al promover una serie de actividades de asistencia al contribuyente, de difusión y de mejora de los procedimientos de importación y exportación, lo que redundará en mayores niveles de cumplimiento tributario voluntario.

Finalmente, el Programa contribuirá a una mayor transparencia y disminución de la corrupción en la gestión fiscal, a través de la adopción de mecanismos de control e implantación de prácticas anticorrupivas. Las actividades del Programa orientadas en este sentido, redundarán en una mayor credibilidad de la gestión pública y permitirán una mayor recaudación de recursos (§4.7).

Riesgos:

El éxito del Programa dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de las instancias responsables por la administración fiscal. Estos cambios en definitiva, dependen de la voluntad política del Gobierno de Paraguay. Al respecto, el Ministro de Hacienda, los Viceministros de la SSET y SSEAF y el Director de la DGA han calificado al Programa como altamente prioritario y demostrado su apoyo pleno a la preparación del mismo. El diseño del Programa, por el cual la aprobación de nuevos compromisos de recursos del Financiamiento es contingentes al logro de avances tangibles también contribuye a mitigar el potencial riesgo de la falta de apoyo político (§3.10 y §3.11).

La resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la SSET, DGA y SSEAF también representa otro riesgo potencial. A fin de minimizar este riesgo, el Programa incluye componentes y actividades de desarrollo organizacional y de capacitación que,

entre otras acciones, buscan explicar y sustentar la necesidad y la naturaleza de los cambios organizacionales y funcionales a realizar así como involucrar a los distintos niveles de personal de las instancias de la administración fiscal participantes en el proceso de fortalecimiento institucional. Adicionalmente se han previsto actividades de difusión que permitirán mantener actualizados e involucrados a todos los niveles de la administración con los objetivos y los logros de las metas secuenciales del Programa.

Condiciones contractuales especiales:

- a. Condiciones previas al primer desembolso de los recursos del Financiamiento: (i) la constitución del Comité de Dirección del Programa (§3.6); (ii) la creación de la UEP y la contratación y/o asignación del Personal que la integrará (§3.6); (iii) la contratación y/o asignación de los Coordinadores Técnicos de Área (§3.7); y (iv) la presentación del PAO correspondiente al primer año de ejecución de la operación (§3.12).
- b. Como condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) la presentación de los PAO para el segundo y tercer años del Programa, dentro de los sesenta días antes de finalizado el año de ejecución anterior (§3.12); y (ii) la presentación anual de la información relativa a los indicadores de desempeño por subprograma, a 30 días anteriores al cierre de cada año de ejecución del Programa. De verificarse el desempeño insatisfactorio de los indicadores mencionados, no se comprometerán recursos adicionales del Financiamiento para el respectivo subprograma (§3.16).
- c. Asimismo, como condición contractual especial, se recomienda aprobar el reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local en un monto de hasta US\$200.000 (§3.20).

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Esta operación no califica como un proyecto destinado a reducir la pobreza, como se describe en los objetivos para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704). No obstante, la misma contribuiría a promover la equidad social, a través de la ampliación de la base de contribuyentes activos y la reducción de los niveles de evasión, permitiendo mayores recursos para la inversión.

Adquisiciones:

La adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría deberán efectuarse siguiendo los procedimientos del Banco. Cuando el monto de los bienes que se adquieran sea igual o superior al equivalente de US\$ 250.000, y cuando el monto de los servicios que se contraten sea superior al equivalente de US\$200.000, se aplicará la publicidad internacional a la respectiva licitación.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco fiscal

1.1 La desaceleración de la actividad económica del Paraguay en los últimos años conjuntamente con la rigidez de la estructura del gasto público han traído aparejado un proceso de deterioro de las finanzas públicas y la necesidad de introducir ajustes para restablecer el equilibrio fiscal¹.

1.2 El saldo fiscal del sector público no financiero muestra un resultado positivo decreciente, equivalente a 1,2% del PIB en 1997 y de 0,1% en 1998. Si se excluye a las empresas públicas y solo se considera los resultados de la administración central y entes descentralizados, dicho saldo resulta aún más adverso, 0,5% del PIB en 1997 y -0,2% en 1998.

Finalmente, la situación se torna más desfavorable si se examina la administración central únicamente. A este nivel el déficit para 1997 fue del orden de 1,4% del PIB y de 1,0% del PIB en 1998.

Cuadro No.1: Indicadores relevantes sobre la situación fiscal por año					
INDICADOR	1995	1996	1997	1998	1999
Déficit Fiscal (% del PIB)	0,28	0,79	1,44	0,97	2,4 ¹
Presión Tributaria (% del PIB)	11,18	10,42	10,67	10,51	9,75

Fuente: FMI-BID

1. Estimado

La estimación del déficit de la administración central para 1999 es de 2,4% del PIB (ver Cuadro No.1).

1.3 Por otro lado, el déficit denominado cuasi fiscal o déficit no registrado como fiscal, que se constituye con los gastos incurridos para brindar asistencia financiera para el rescate de bancos, los intereses netos, más los intereses vencidos e impagos del sector público no financiero, ha experimentado niveles significativos en los últimos tres años: 6,1% del PIB en 1997; 4,4% en 1998; y 7,6% hasta julio de 1999.²

1.4 En este contexto, la generación insuficiente de ingresos tributarios conjuntamente con la rigidez de la estructura del gasto representan los mayores limitantes para el logro de un equilibrio fiscal. Respecto al nivel de ingresos tributarios, durante el año 1999 el total recaudado representó sólo el 72% de la meta de recaudación fijada en el Presupuesto General de la Nación. Asimismo, la presión tributaria para 1999 registró una caída de 0,8% del PIB respecto al nivel de 1998, lo que agudizó la tendencia decreciente observada desde el año 1995³. Finalmente, la recaudación tributaria durante los dos primeros meses del 2000 se redujo en 18,2% en términos reales respecto al mismo período del año anterior. En cuanto a la estructura rígida

¹ El PIB ha caído en forma consecutiva desde el año 1996. Asimismo, en el año de 1999 el 62% del presupuesto ejecutado del gobierno central correspondió a gastos rígidos, tales como remuneraciones, jubilaciones y pensiones, y servicio de la deuda.

² El mayor peso del déficit cuasi fiscal obedece a los efectos posteriores a la crisis bancaria desatada en mayo de 1995, tanto en términos de asistencia financiera así como por el costo de la política monetaria, medido por los pagos de intereses netos. Según estimaciones del FMI el costo de la asistencia a los bancos más el saldo del balance del Banco Central de Paraguay representaron el 2,5% y 2,0% del PIB para 1997 y 1998 respectivamente.

³ A nivel regional, Paraguay presenta niveles de presión tributaria inferiores a la mayoría de países de América Latina. Estadísticas de CEPAL muestran que la presión tributaria de Paraguay se ubica muy por debajo de la presión tributaria promedio de América Latina (13,4%).

del gasto público, se destaca que para los dos primeros meses del 2000, el componente de salarios fue 96% superior a la recaudación tributaria obtenida.

- 1.5 Esta situación ha contribuido a un agravamiento del déficit fiscal acumulado al primer bimestre, el cual fue 539% superior al nivel registrado en el primer bimestre de 1999, lo que resulta particularmente preocupante si se considera que las metas de ingresos y gastos para el 2000 son 24% y 5% superiores a las metas de 1999, respectivamente. Este marco fiscal resalta la necesidad de apoyar acciones tendientes a fortalecer la administración fiscal del país, motivo del presente documento.

B. Reforma del Estado

- 1.6 El Programa de Gobierno del Paraguay para el período 1999-2003, otorga una alta prioridad a la reforma del Estado, como forma de lograr el medio institucional más efectivo para retomar el desarrollo económico y social del país. El Programa contempla el desarrollo de un modelo de Estado de carácter normativo, regulador y promotor de las relaciones económicas y sociales. Para lograr este propósito, se enfatiza la necesidad de redefinir las funciones y atribuciones de las estructuras estatales y que muchas de éstas sean delegadas a instancias departamentales y municipales (ver Cuadro No.2).

Cuadro No.2: Objetivos de la Reforma del Estado según el Programa de Gobierno 1999-2003

1. El abandono del modelo de Estado centralizado y empresario;
2. El comportamiento del Estado en el pleno respeto a la constitución y las leyes, y el derecho de las personas;
3. La observancia de la estabilidad económica;
4. El mantenimiento de la función normativa a nivel nacional, transfiriendo competencias, recursos y poder de decisión del nivel nacional al nivel departamental y local;
5. El fomento de la participación ciudadana en la identificación, ejecución y control de las acciones para la satisfacción de las necesidades básicas;
6. La utilización de los escasos recursos públicos de una manera racional, en función de la demanda social;
7. La dotación al sector público de eficiencia a través del desarrollo de una cultura de servicio público; y
8. El combate y eliminación de la corrupción, impunidad, piratería y lavado de dinero.

- 1.7 Entre las áreas estratégicas de la reforma, el Programa establece los siguientes objetivos con relación a las finanzas públicas: (i) reordenar los gastos públicos para dar un mayor peso a la inversión, a la capacitación y desarrollo de los recursos humanos y al orden interno; (ii) disminuir la evasión para mejorar la recaudación tributaria y eliminar las distorsiones en la economía; (iii) lograr mayor equidad tributaria; (iv) mantener bajo control el endeudamiento; (v) mejorar el control ciudadano sobre las finanzas públicas; (vi) contribuir a la estabilidad de precios y la competitividad; y (vii) reducir la participación del gasto corriente en el Presupuesto General de la Nación en forma progresiva y verificable.
- 1.8 En cuanto a la gestión pública, entre los objetivos contemplados en el Programa se resaltan los siguientes: (i) desarrollar y poner en funcionamiento un sistema de gestión de políticas públicas que permita disminuir la discrecionalidad y este dirigido a programar, presupuestar, administrar y controlar los recursos públicos ; (ii) establecer un sistema de servicio civil que permita la racionalización de los recursos humanos destinados al servicio público y asegure eficiencia en la

prestación de los servicios; y (iii) simplificar, racionalizar y dar transparencia a los trámites, eliminando procedimientos burocráticos innecesarios.

- 1.9 A fin de avanzar con su agenda de reformas y revertir el marco fiscal descrito en el punto anterior, el Gobierno Paraguayo ha solicitado la asistencia del Banco para continuar con el proceso de fortalecimiento y modernización de la gestión pública en las áreas tributaria y financiera. En estas áreas, que han sido identificadas por el Gobierno como estratégicas para la reforma del Estado, existe ya experiencia del Banco en el Paraguay con otras operaciones, sobre las cuales se comenta más adelante.

C. Administración tributaria y financiera: los avances logrados y las asignaturas pendientes

1. Administración tributaria

- 1.10 La Ley de la Reforma Tributaria aprobada en enero de 1992 (Ley No. 125/91)

establece el marco tributario vigente.⁴ El sistema tributario actual incluye impuestos a los ingresos, al capital, al consumo, a los actos y documentos y al comercio exterior. El peso de la recaudación tributaria recae principalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una participación promedio del orden del 41%⁵, seguido por los ingresos provenientes del comercio exterior con 21%, y por el impuesto a la renta y utilidades con 20% (ver Cuadro No.3).

Cuadro No.3. Recaudación Tributaria como % del PIB						
Recaudación por tipo de Impuesto	1995	1996	1997	1998	1999	% Part.
Impuesto a la Renta	2,24	2,22	2,05	1,91	2,04	20%
IR Interno	1,74	1,79	1,63	1,42	2,00	
IR Otros	0,50	0,43	0,43	0,45	0,04	
IVA	4,33	4,09	4,54	4,34	4,08	41%
IVA Interno	1,92	1,93	2,08	1,89	2,53	
IVA Aduana	2,41	2,16	2,46	2,45	1,55	
Impuesto Selectivo al Consumo	1,20	1,38	1,30	1,28	1,27	12%
ISC Interno	0,89	1,07	0,85	0,61	0,61	
ISC Aduana	0,31	0,31	0,45	0,67	0,66	
Impuesto a Actos y Documentos	0,37	0,34	0,36	0,32	0,28	3%
Gravamen Aduanero	2,70	2,15	2,22	2,16	1,56	21%
Otros	0,34	0,23	0,20	0,50	0,52	3%
Recaudación Total	11,18	10,41	10,67	10,51	9,75	100%

Fuente: SSET y FMI

- 1.11 También, en el marco de la reforma tributaria de 1992, se modificó la estructura de organización de la administración tributaria en Paraguay pasándose de una organización por tipo de tributos a la actual organización de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SSET), estructurada por funciones. Esta modificación contribuyó a un incremento de la recaudación hasta 1995 y en una agilización

⁴ Los principales objetivos de la reforma impulsada en 1992, se relacionan con la simplificación del sistema tributario, la mejora del control de los grandes contribuyentes y el incremento de la carga tributaria. Se pasó de un sistema tributario con más de 20 hechos imposables a un sistema de solo siete tributos; se creó la Dirección y el Sistema de Recaudación de Grandes Contribuyentes; y se incremento la carga tributaria de 8,5% del PIB a finales de 1991 a 11,2% en 1995.

⁵ La recaudación por concepto del IVA se distribuye casi proporcionalmente entre el IVA interno (48%) y el IVA a las importaciones (52%).

parcial de los procedimientos internos de la administración tributaria. La SSET, en la actualidad se encuentra constituida por 6 Direcciones Generales (Recaudación, Fiscalización, Apoyo, Planificación, Grandes Contribuyentes y Aduanas) y por áreas asesoras y administrativas directamente dependientes del Subsecretario de Estado de Tributación.

- 1.12 No obstante los logros alcanzados con la reforma de 1992, éstos no se sostuvieron, como se muestra en el Cuadro No.4. La SSET, en el presente, enfrenta serios problemas de organización y operación que se reflejan en bajos y decrecientes niveles de recaudación tributaria, en niveles de evasión significativos, y en una gestión poco eficiente.

- 1.13 Los bajos niveles de recaudación tributaria se deben a factores internos tales como una insuficiente dotación de recursos humanos, financieros y logísticos de la administración tributaria, y a factores externos tales como el ciclo económico y el número excesivo de exoneraciones y exenciones contenidos en la legislación tributaria.

- 1.14 Los factores indicados en el párrafo anterior aunados a la inexistencia de planes estratégicos o directores (incluso de corto plazo) que permitan augurar mejoras en la gestión tributaria, denotan la urgencia de iniciar un programa de fortalecimiento institucional destinado a revertir, al menos parcialmente, las limitaciones existentes. En este sentido, se observa la necesidad de apoyar la realización de ajustes organizacionales y de procedimientos y la implantación de un sistema de control de gestión interno capaz de abarcar a todas las Direcciones y Departamentos de la SSET.

- 1.15 Específicamente, los mayores problemas enfrentados por la administración tributaria interna de Paraguay son los siguientes: (i) una deficiente reglamentación para el control de los principales impuestos; (ii) una estructura organizacional y funcional deficiente, en la cual se producen superposición de funciones y se obstaculiza una efectiva integración de las áreas operativas; (iii) deficiencias en el sistema de recaudación realizado a través de la red bancaria; (iv) ineffectividad y desactualización de los sistemas de información; (v) carencia de estrategias de fiscalización modernas, que prioricen acciones de auditoría por sector económico y por significado económico de los contribuyentes; (vi) limitaciones en la gestión de recursos humanos e insuficiencia en las acciones de capacitación; y (vii) falta de

Cuadro No.4. Indicadores de gestión de la SSET

Recaudación

- La carga tributaria como porcentaje del PIB pasó de 11,2% en 1995 a 9,75% en 1999.
- El nivel de evasión en el IVA para el año 1999 fue estimado en 40% por el FMI.

Gestión tributaria interna y aduanera

- El total de ajustes de bases imponibles, producto de acciones de fiscalización, no alcanza el 0,5% de la recaudación total.
- La actualización de la cuenta corriente del 90% de contribuyentes lleva un atraso de más de 6 meses.
- Procesos rutinarios como el procesamiento de solicitudes de crédito tributario y de balances de clausura pueden tardar hasta 1 año y requerir la participación de hasta 30 instancias administrativas.
- El 26% de los contribuyentes incluidos en el registro de Grandes Contribuyentes se encuentran inactivos o tienen participación limitada en la recaudación.
- El número de auditorías realizadas por la Dirección General de Aduanas se redujo de 53 en 1995 a 8 en 1998. Durante 1999 no se realizó ninguna auditoría.

políticas de comunicación externa y casi inexistencia de programas de asistencia al público.

- 1.16 En el área de aduanas, en el año 1991 se firmó un convenio con la Aduana de Francia para instalar un sistema informático denominado SOFIA, que automatizó parcialmente los procedimientos aduaneros, contribuyendo a agilizar los trámites y reducir los tiempos de despacho de las mercancías. Del un total de 13 Aduanas solamente 8 tienen el sistema informático instalado como se muestra en

Cuadro No.5. Administraciones aduaneras con y sin sistema informático SOFIA instalado

Aduanas con el sistema informático SOFIA instalado

- Aduana de la Capital
- Puertos y Almacenes Kanonikof (PAKSA)
- Administración Aduana de Puerto Falcon
- Subadministración Terminal de Contenedores Chaco-I
- Administración Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi
- Administración Aeropuerto Internacional Guaraní
- Administración Aduana Ciudad del Este
- Administración Aduana Encarnación

Aduanas sin el sistema informático SOFIA instalado

- Administración de Villeta
- Administración de Pedro Juan Caballero
- Administración de Saltos del Guairá
- Administración de Concepción
- Administración de Mariscal Estigarribia

el Cuadro No.5. Además, como parte de estos esfuerzos de mejoramiento de la Aduana, se autorizó el funcionamiento de depósitos de mercancías de carácter privado y se designaron Delegados Representantes de la Aduana paraguaya en los principales puertos de transbordo de mercancías con destino a Paraguay: Iquique, Montevideo, Santos y Paranaguá. Asimismo, se estableció en la Aduana una Agencia RILO (Agencia Internacional de Inteligencia Operativa) que está colaborando en el intercambio de información aduanera confidencial con otros países.

- 1.17 Lamentablemente, no se materializaron otras acciones que permitieran transformar la Aduana paraguaya en una institución moderna, entre otras razones por la falta de voluntad política para concretar una reforma aduanera, la falta de preparación de la institución para emprender el cambio, la escasez de recursos económicos y financieros, cambios frecuentes de los Directores de Aduana, insuficiente capacitación de los recursos humanos, y la existencia de focos de corrupción en parte de ellos.
- 1.18 Los principales problemas actualmente enfrentados por la Aduana de Paraguay son los siguientes: (i) desactualización de su marco jurídico aduanero frente a las nuevas exigencias del comercio internacional, a los convenios y acuerdos comerciales suscritos y a las nuevas demandas tecnológicas; (ii) estructura organizativa inadecuada; (iii) procedimientos aduaneros complejos que retardan el despacho de mercancías y aumentan los costos de las operaciones aduaneras, y debilidades de los procesos de valoración de las mercancías y del sistema de control del cumplimiento de las normas de origen; (iv) implementación parcial del Sistema Informático SOFIA y subutilización de su capacidad instalada (el sistema solo incorpora las importaciones, y ha sido implantado solamente en 8 de 13 administraciones de aduanas); (v) fiscalización deficiente, dificultades en los controles fronterizos y, en general, falta de control de los regímenes aduaneros lo que permite la existencia del contrabando y del fraude; y (vi) inexistencia de políticas de recursos humanos y capacitación insuficiente.

2. Administración financiera

- 1.19 El proceso de modernización de la administración financiera se inició en 1991, con el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). El SIIF tuvo como objetivo integrar y racionalizar las funciones de las diversas áreas bajo un esquema informatizado de gestión centralizada, destinado a eliminar la duplicación de funciones y registros, proveer información adecuada para la toma de decisiones, y otorgar un mayor grado de transparencia al proceso presupuestal.
- 1.20 A partir de 1996, el gobierno adoptó una estrategia más amplia de administración de recursos, denominada SIARE (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado), que incluye los recursos financieros, humanos, y materiales. Bajo este esquema se redefinió la operación básica del sistema de administración financiera y se produjo un nuevo producto informático, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El SIAF, que busca los mismos objetivos del SIIF pero con una operación mucho más descentralizada en los órganos ejecutores del gasto público, está en proceso de instalación final en todas las entidades de la administración central, con resultados exitosos hasta la fecha.
- 1.21 Uno de los principales obstáculos al desarrollo efectivo de la administración financiera durante los últimos años ha sido la ausencia de un marco legal integrado y moderno, que permita visualizar esta área como un conjunto de sistemas interrelacionados e interdependientes que operen bajo los principios de la centralización normativa y la descentralización operativa. Esto conllevó a que muchas de las reformas encaradas por el gobierno en este ámbito sean sustentadas por Leyes anuales de presupuesto.
- 1.22 En respuesta a esta situación, se sancionó la Ley de Administración Financiera (Ley No.1535) el 20 de diciembre de 1999, cuyo Proyecto de Ley fue preparado con apoyo del Banco. Esta Ley que en forma general regula a los sistemas de presupuesto, inversión pública, tesorería, crédito y deuda pública, contabilidad y control, contribuirá a dar el sustento legal para continuar con el proceso de reforma. Este instrumento legal constituye un importante avance para la consolidación de las reformas efectuadas en el ámbito de la administración financiera. La Ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto No.8127, de fecha 30 de marzo del 2000, y cubre todos los aspectos relacionados a los sistemas, las normas básicas y los procedimientos administrativos.
- 1.23 A pesar del avance logrado, existen aún serias deficiencias en el ámbito de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF) que impiden que las funciones de sus respectivas Direcciones se realicen en forma eficiente. Entre los principales problemas se destacan: (i) una gestión financiera disímil entre los diversos organismos descentralizados del sector público (incluyendo las Gobernaciones), que deriva en una falta de información consolidada confiable para la toma de decisiones y en interpretaciones diferentes de los conceptos financieros; (ii) la falta de medios de comunicación informática con los gobiernos territoriales para una gestión financiera integrada; (iii) un nivel inaceptablemente bajo de ejecución de los proyectos financiados con recursos de crédito público y la falta de

información sobre sus resultados; (iv) inexistencia de información y control sobre los bienes de las instituciones públicas⁶; y (v) un sistema de pagos de rentas a jubilados y pensionados obsoleto y complicado que deja la puerta abierta a manejos irregulares.

- 1.24 Adicionalmente, existen nuevos requerimientos impuestos por la Ley de Administración Financiera, sobre todo en el área presupuestal, que requieren implantarse. En particular, se trata de un sistema de presupuestación con base cero y la regionalización del presupuesto por departamentos. De igual manera, se tiene previsto realizar algunas adecuaciones al esquema conceptual y operativo del SIAF.

D. Estrategia y experiencia del Banco

1. Estrategia del Banco en el país

- 1.25 La acción del Banco en Paraguay se concentra en cinco áreas estratégicas: (i) la reforma del Estado, con el propósito de mejorar su eficiencia en la provisión de los servicios públicos y fortalecer la gobernabilidad; (ii) el sector financiero, para mejorar su funcionamiento y apoyar el desarrollo del mercado de capitales; (iii) la modernización del aparato productivo, con el objeto de promover la eficiencia de la economía; (iv) el apoyo a los sectores sociales, para promover su desarrollo; y (v) el apoyo al sector rural, con el fin de reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población, particularmente la carente. El Programa propuesto es consistente con la estrategia mencionada y específicamente contribuiría a avanzar en el proceso de reforma del Estado a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales y modernización de las instancias responsables de la administración fiscal, asegurando eficiencia, eficacia y transparencia en el desempeño de sus funciones básicas, lo que contribuirá a la estabilidad fiscal, requisito necesario para promover el desarrollo económico y social del país
- 1.26 Asimismo, el Programa apoyaría el fortalecimiento de un área importante para la buena gobernabilidad, la administración eficiente de los recursos públicos (recaudación, gestión presupuestaria y financiera), promoviendo la previsibilidad en la gestión, eliminando los grados de discrecionalidad, y brindando un mejor servicio a los ciudadanos, a través de programas de información y asistencia, así como de difusión de procedimientos, derechos y deberes.

2. Experiencia del Banco en el Sector

- 1.27 El Banco ha apoyado la reforma del Estado en Paraguay principalmente a través del Programa Sectorial de Inversiones (PSI), préstamos 727/OC-PR y 728/OC-PR, por un monto de US\$81,5 millones⁷. El Programa cuyo objetivo es establecer las bases para alcanzar tasas de crecimiento sostenidas y para mejorar las condiciones

⁶ Se estima que menos del 25% de las entidades de la administración central llevan registros adecuados de sus bienes muebles e inmuebles.

⁷ También se aprobaron las cooperaciones técnicas ATN/SF-3472-PR y ATN/SF-3474-PR de Apoyo a Áreas Prioritarias del Sector Público (Fases I y II), que sirvieron de base a los procesos de reforma en las áreas de administración tributaria y financiera.

de vida de la población paraguaya, fue aprobado en diciembre de 1992, e incluyó 66 condicionalidades abarcando múltiples sectores y actividades de la economía. El Programa fue estructurado en seis subprogramas: (i) reformas al marco regulatorio de la inversión; (ii) reforma comercial; (iii) privatizaciones de empresas públicas; (iv) reforma fiscal; (v) reforma del sector financiero; y (vi) reforma al sistema de seguridad social.

- 1.28 Después de 7 años de ejecución del PSI y, de haber transcurrido 4 administraciones gubernamentales en su interín, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó, en fecha 26 de abril del 2000, el tercer y último desembolso de la operación por hasta US\$20 millones, dando finalmente por concluido el Programa. Como resultado del mismo, se dieron por cumplidas 63 de las 66 condicionalidades, habiéndose alcanzado los siguientes logros: (i) el mantenimiento de un equilibrio macroeconómico durante la década de los años noventa; (ii) una nueva Ley Orgánica del Banco Central; (iii) una Nueva Ley de Bancos y Entidades Financieras; (iv) un nuevo sistema de administración financiera, de los recursos tributarios y del patrimonio del Estado; (v) la privatización de 5 empresas públicas; (vi) la apertura de la economía paraguaya al comercio exterior; (vii) la creación del Registro a la Propiedad Intelectual; (viii) la nueva Ley de Marcas y de Derechos de Autor; (ix) la sanción de normas legales para el desarrollo del mercado de capitales; (x) la eliminación del redescuento y de operaciones de segundo piso del Banco Central; (xi) el cierre de toda la banca pública de primer piso con excepción del Banco Nacional de Fomento (BNF); (xii) la creación y desarrollo del mercado de seguro de vida; y (xiii) la suscripción de 9 convenios bilaterales de inversión con países de América y Europa.
- 1.29 En el área fiscal, los proyectos con asistencia del Banco han acompañado y contribuido al proceso de reforma de la legislación y la normatividad tributaria y financiera, así como en menor grado al fortalecimiento de la gestión de las instancias responsables de la administración fiscal. Al respecto, con el subprograma de reforma fiscal del PSI, cuyo monto asignado fue de US\$2,3 millones, se buscó: (i) apoyar la reforma tributaria, especialmente en cuanto a los sistemas de recaudación bancaria y de grandes contribuyentes; y (ii) impulsar la reforma de la administración financiera del Estado, para facilitar el manejo eficiente de los recursos del sector público.
- 1.30 Específicamente, en el área tributaria se contribuyó a la simplificación del número de tributos y la reglamentación de la legislación resultante. Asimismo, se realizaron diversas actividades dirigidas a modificar la estructura orgánica de la SSET, a apoyar la implantación del IVA, a crear la Dirección de Grandes Contribuyentes, y a financiar diversos estudios que sirvieron de base para la reforma. Por otro lado, en el área financiera, se apoyó la desconcentración del SIIF en los organismos de la administración central, se diseñó e implantó un sistema de administración del crédito público, se puso en operación la utilización de la red bancaria para el desarrollo del pago de nóminas de funcionarios públicos y se adquirieron equipos de computación para apoyar la expansión del SIIF. Finalmente se apoyó la elaboración del proyecto de ley de Administración Financiera que fue posteriormente sancionado como Ley No.1535.

3. Estrategia de mediano y largo plazo para el sector fiscal

- 1.31 Los proyectos con apoyo del Banco en el sector se han orientado a optimizar el sistema de administración fiscal Paraguay, tanto a nivel de la normatividad como de la gestión administrativa. El objetivo final de las acciones del Banco en el área fiscal es el logro de un sistema tributario simple, transparente y eficaz, y el establecimiento del marco normativo-procedimental para una gestión del gasto público eficiente.
- 1.32 La presente operación busca retomar y avanzar en el proceso de modernización de la administración fiscal en el país, consolidando los logros parciales hasta ahora alcanzados, a través tanto del apoyo para una mejor normatividad en el área tributaria, con la reglamentación de la administración del IVA (régimen de control de facturas) - el impuesto de mayor impacto en la recaudación, así como para una mejor gestión del gasto público, con la implantación de la Ley de Administración Financiera. Por otro lado, el Programa incursionaría en áreas no cubiertas por los anteriores programas del Banco como el desarrollo de sistemas de información para las tareas de control y fiscalización, el desarrollo de sistemas de control interno y mejoras organizativas en el área tributaria, y la implantación a nivel de las gobernaciones del sistema integrado de administración financiera.
- 1.33 La estrategia de mediano y largo plazo prevé que los esfuerzos de apoyo a la gestión administrativa tributaria y financiera en el ámbito central eventualmente se extiendan a los niveles descentralizados incluyendo las gobernaciones y los municipios. Este propósito deberá acompañar los esfuerzos de descentralización que se han propuesto las autoridades paraguayas, como parte de la reforma del Estado. En este sentido, en el programa operativo del Banco con Paraguay para el año 2001 se ha incorporado una operación de apoyo al fortalecimiento departamental y municipal para la descentralización.

E. Conceptualización del Programa

- 1.34 La problemática enfrentada por las instancias de la administración fiscal (SSET, DGA y SSEAF) requiere un programa de fortalecimiento y modernización institucional que incluya el mejoramiento de tres áreas de acción principales: normatividad, desarrollo organizacional, y control de gestión.
- 1.35 En el área normativa, el Programa buscará apoyar la adopción de medidas que faciliten una gestión tributaria y financiera eficientes, incluyendo de ser el caso el apoyo al diseño y reglamentación de un eventual impuesto a la renta personal.
- 1.36 En el área de desarrollo organizacional, el Programa se orientará a mejorar la estructura de la SSET, DGA y SSEAF, a promover una optimización de todos sus procesos internos, en el caso de la SSET y DGA y a consolidar los logros alcanzados en esta área por la SSEAF, así como optimizar los procedimientos realizados por cada una de las unidades integrantes de las Subsecretarías.
- 1.37 En el área de control de gestión, el Programa incluirá principalmente el desarrollo de la capacidad de planeación de las áreas integrantes de las Subsecretarías y de la

DGA y de la capacidad de control de su operatividad interna. Para ello, el Programa promoverá una gestión por resultados mediante la adopción de Planes Anuales de Gestión (PAG) por las diversas unidades organizacionales y los respectivos niveles gerenciales y directivos.

- 1.38 Finalmente, el diseño del presente Programa ha tomado en cuenta las siguientes lecciones aprendidas por el Banco en programas de fortalecimiento institucional similares, incluyendo los proyectos anteriores en Paraguay: (i) la inclusión de indicadores de seguimiento cuantificables y claramente observables para los diversos componentes; (ii) la conexión entre los compromisos de fondos y el logro de hitos factibles, como forma de asegurar un permanente apoyo político e institucional hacia el desarrollo del programa; y (iii) el uso de equipos y sistemas informáticos como instrumento de la reforma y no como fin (limitación del énfasis en equipamiento y desarrollo de sistemas a lo estrictamente necesario).

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es apoyar el actual proceso de modernización del Estado Paraguayo mediante el fortalecimiento de las Subsecretarías de Estado de Administración Financiera y de Tributación, así como de la Dirección General de Aduanas (instancias responsables de la administración fiscal), lo cual contribuirá a aumentar la recaudación y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.
- 2.2 Los objetivos específicos del Programa con relación a todas las instancias de la administración fiscal son: (i) apoyar el mejoramiento del marco normativo y regulatorio en el cual operan; (ii) mejorar sus estructuras de organización; (iii) optimizar sus procesos y procedimientos internos y crear sistemas de control de gestión; y (iv) capacitar a sus funcionarios. Con relación a la SSET y la DGA también se buscará: (i) incrementar la cobertura y la productividad de sus acciones de fiscalización; (ii) ampliar la base de contribuyentes activos; y (iii) integrar los sistemas de información de la administración tributaria y aduanera.

B. Metas

- 2.3 Las metas y los indicadores de seguimiento y de éxito del Programa serán los siguientes:
- 2.4 Administración Tributaria Interna y Aduanera: (i) incremento del niveles de recaudación como porcentaje del PIB, de 9,7% a 12% al final del Programa; (ii) costo operativo de la administración tributaria interna y aduanera como porcentaje del nivel de recaudación no mayor a 4,5% al final del Programa; (iii) incremento de la cobertura y del rendimiento económico de los programas de fiscalización; (iv) adopción de medidas para la facilitación del control del IVA y del otorgamiento de créditos tributarios (ej. mejora del régimen de facturación); (v) incorporación de la totalidad de los procesos aduaneros al sistema informático SOFIA; (vi) utilización de los sistemas de control de gestión desarrollados por el Programa; y (vi) integración de los sistemas de información de la administración tributaria interna y aduanera.
- 2.5 Administración Financiera: (i) expansión del SIAF a todas las entidades descentralizadas y gobiernos departamentales; (ii) operación del sistema de administración del crédito público; (iii) operación del sistema de administración de bienes y servicios; (iv) mejoramiento de la administración de rentas a jubilados y pensionados, incluyendo el pago via red bancaria y la implantación de sistemas modernos de registro y control; y (v) actividades de capacitación y resultados de la gestión de los recursos humanos.
- 2.6 Adicionalmente, se utilizarán una serie de indicadores cuantificables para medir el progreso en la ejecución de actividades y el impacto de las mismas sobre la gestión de la administración fiscal (ver párrafo 3.10).

C. Descripción

- 2.7 Para alcanzar los objetivos específicos de la operación, se ha diseñado un Programa con tres subprogramas: 1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna; 2. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Aduanera; y 3. Fortalecimiento de la Administración Financiera.

1. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna (US\$2.983.000)

- 2.8 El objetivo del subprograma es apoyar a la SSET en el proceso de modernización del marco normativo en el cual actúa, la estructura de su organización y su capacidad de gestión de los tributos internos. Con este propósito se desarrollaran actividades correspondientes a los siguientes componentes:

a) Normatividad Tributaria

- 2.9 El objetivo del componente es facilitar la creación de un marco normativo que contribuya a reducir las distorsiones existentes en el sistema tributario Paraguayo y a ampliar la base de contribuyentes activos. El resultado esperado es la puesta en vigencia de una nueva normatividad impositiva que contemple mejoras en los regímenes de devolución de créditos tributarios y de control de la impresión de facturas.
- 2.10 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) revisión de las resoluciones y decretos relacionados a la devolución de créditos tributarios; (ii) ampliación de los plazos de garantía bancaria para el otorgamiento de créditos tributarios a los exportadores; (iii) modificación del régimen de impresión de facturas para el control del IVA; y (iv) apoyo en el proceso de diseño y reglamentación de un eventual impuesto a la renta personal.

b) Desarrollo Organizacional

- 2.11 Los objetivos del componente son: (i) mejorar la estructura de organización de las Direcciones Generales de Grandes Contribuyentes, Recaudación, Planificación, Fiscalización y Apoyo; y (ii) promover una simplificación y optimización de todos sus procesos y procedimientos internos. Los resultados esperados son: (i) la adopción, según corresponda, de una nueva estructura de organización y funciones para las distintas Direcciones; (ii) la integración, en términos de una efectiva comunicación y una oportuna entrega de información, de las diferentes áreas operativas encargadas de la recaudación y el control de obligaciones; y (iii) la implementación de un sistema de control de gestión.
- 2.12 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) realización de un diagnóstico del personal actualmente perteneciente a la SSET, tanto a nivel directivo como operativo, a fin de determinar su adecuación a las funciones y perfiles requeridos; (ii) actualización de los manuales de organización y funciones existentes y la preparación de manuales de procedimientos; (iii) creación de una unidad de control interno; (iv) creación de unidades especiales al interior de la Dirección General de Recaudación especializadas en la administración del Tributo Unico y del Impuesto

a la Renta de las Actividades Agropecuarias -IMAGRO; (v) reorganización de la Dirección de Apoyo a fin de focalizar su funcionamiento en tareas de soporte informático; (vi) fortalecimiento de los Departamentos de Estudios Económicos y de Estadística de la Dirección General de Planificación; (vii) fortalecimiento y reestructuración de las dependencias de la SSET en el interior del país, principalmente en las cabeceras departamentales; (viii) creación de unidades especiales para la atención y absolución de consultas de los contribuyentes y el desarrollo de programas de información públicos para difundir aspectos relevantes del sistema tributario; y (ix) desarrollo de un sistema de control de gestión para las cinco Direcciones Generales y las áreas asesoras responsables de la administración de tributos internos.

c) Recaudación y Control de Obligaciones

- 2.13 Los objetivos del componente son: (i) el logro de una simplificación de todos los procesos y procedimientos de recaudación y de control de las obligaciones tributarias; y (ii) la optimización de la captura y el procesamiento de información. El principal resultado esperado es la actualización de la cuenta corriente de los medianos y pequeños contribuyentes. Específicamente, se obtendría una reducción sustancial del atraso en la actualización no mayor a un mes, al final del primer año de ejecución del subprograma, y no mayor a 15 días al final del segundo año de ejecución.
- 2.14 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) desarrollo de metodologías consistentes para la selección y permanente depuración y actualización de los universos de grandes y medianos contribuyentes; (ii) optimización del registro único de contribuyentes; (iii) mejora del sistema de recaudación bancaria; (iv) revisión y re-diseño de los formularios de declaración jurada actuales; y (v) implementación de un sistema de control y seguimiento de expedientes.

d) Tecnología de la Información

- 2.15 El objetivo del componente es efectuar la reingeniería de los subsistemas de información existentes y el desarrollo de nuevos módulos de información en apoyo al funcionamiento de las distintas Direcciones Generales. El resultado esperado del componente es el logro de un sistema de información tributario integrado, ágil y moderno capaz de procesar y actualizar información en plazos de tiempo reducidos, el cual facilite una mayor eficiencia de las funciones de planeación, recaudación y control de tributos.
- 2.16 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) implantación y expansión de los sistemas de información a las principales cabeceras departamentales; (ii) implantación de auditoria de sistemas y de mecanismos de seguridad para proteger la integridad de la información; (iii) desarrollo de módulos de soporte a las acciones de fiscalización y el control de imprentas; y (iv) complementación de la interconexión con los sistemas de información de la DGA y con los de otros entes públicos a través de la red metropolitana.

e) Fiscalización

- 2.17 Los objetivos del componente son: (i) incrementar la cobertura de las acciones de fiscalización en términos de su frecuencia y del número de contribuyentes auditados; (ii) incrementar el rendimiento económico de los programas de fiscalización; y (iii) automatizar y optimizar la programación y el seguimiento de los casos a auditar. Los resultados esperados son (i) implantación de sistemas, técnicas y procedimientos eficientes para la selección, planeamiento y ejecución de las acciones de fiscalización; y (ii) incremento de la cobertura de las acciones de fiscalización sobre los grandes contribuyentes a un nivel superior al 75% del universo de éstos.
- 2.18 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) implantación de un sistema de control de operaciones autodeclaradas; (ii) desarrollo e implantación de un sistema automatizado de control de los agentes de retención; (iii) diseño y mejoramiento de procedimientos que agilicen el control permanente de los contribuyentes (p.e. el bloqueo de registros de contribuyentes); (iv) desarrollo de planes de acción sistemáticos, de periodicidad trimestral y anual, que permitan el establecimiento de metas cuantitativas para las acciones de fiscalización y el seguimiento de los logros alcanzados; (v) provisión de entrenamiento a los funcionarios de la Dirección de Fiscalización en metodologías para el análisis de contribuyentes por sector económico y por tipo de impuesto y en técnicas modernas de auditoría.

f) Capacitación

- 2.19 Los objetivos del componente son (i) desarrollar la capacidad de planeación estratégica de las diversas Direcciones Generales; (ii) optimizar la capacidad de manejo de recursos humanos de los niveles directivos; (iii) mejorar el nivel técnico a nivel gerencial y operativo de los funcionarios tributarios; y (iv) contribuir al incremento de la productividad de éstos, incluyendo al personal de apoyo administrativo. El principal resultado esperado es capacitar a no menos del 75% de funcionarios que ocupen posiciones directivas y operativas, en aspectos de planeación, organización y métodos, utilización de sistemas tributarios de información y temas técnicos específicos, tales como legislación, fiscalización, auditoría, y asistencia al contribuyente.
- 2.20 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) diseño e implantación de una política de capacitación consistente en la ejecución de planes anuales de capacitación y entrenamiento ligados a evaluaciones permanentes del personal y a procesos de promoción del mismo; (ii) desarrollo de cursos y seminarios orientados a fortalecer la capacidad de planificación, gestión y supervisión de los niveles gerenciales de la SSET; (iii) desarrollo de cursos y seminarios sobre liderazgo, comunicación, trabajo en equipo, y gestión de recursos humanos en general; y (iv) participación de funcionarios en cursos y seminarios en el exterior y desarrollo de pasantías cortas en administraciones tributarias de la región que muestren avances comprobados en áreas de gestión tributaria específicas. La mayoría de las actividades de capacitación consistirán en entrenamiento en los

puestos de trabajo que será impartido por los consultores participantes en el programa como parte del desarrollo de cada componente. El contenido de las actividades de capacitación deberá ser consistente con la secuencia de ejecución de actividades del subprograma.

2. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Aduanera (US\$1.419.000)

- 2.21 El objetivo del subprograma es apoyar a la Dirección General de Aduanas en el proceso de modernización del marco normativo en el cual actúa, de reestructuración de su estructura de organización, mejoramiento de la capacidad técnica de sus recursos humanos y fortalecer su capacidad de gestión de los tributos externos. Con este propósito se desarrollarán los siguientes componentes:

a) Normatividad Aduanera

- 2.22 El objetivo del componente es actualizar el marco jurídico aduanero para adecuarlo a los nuevos desafíos y exigencias del comercio internacional y los acuerdos suscritos por el Paraguay en el ámbito regional. Como resultado del desarrollo de este componente se espera contar con el nuevo proyecto del Código Aduanero y su reglamentación concluidos y revisados.
- 2.23 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) elaboración de una propuesta de proyecto de adecuación del Código Aduanero paraguayo a las actuales exigencias del comercio internacional, a las normas regionales y tratados suscritos por el país y a las nuevas tecnologías; (ii) desarrollo del decreto reglamentario para la plena aplicación de Código Aduanero propuesto; y (iii) reglamentación de la fiscalización en fronteras.

b) Desarrollo Organizacional y Gestión de Recursos Humanos

- 2.24 Los objetivos del componente son: (i) establecer una nueva estructura para la DGA capaz de dar soporte a las funciones de una aduana moderna; (ii) mejorar la gestión de los recursos humanos; y (iii) elevar los niveles éticos de la organización. Los resultados esperados son: (i) contar con una Aduana que permita al país competir con éxito en el comercio internacional; y (ii) contribuir al establecimiento de una carrera funcionaria.
- 2.25 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) diseño e implantación de una nueva estructura organizacional con descripciones de funciones, cargos y perfiles de funcionarios; (ii) elaboración de manuales de funciones; y (iii) adopción de una política de recursos humanos de promoción ligada a desempeño.

c) Racionalización de Procesos

- 2.26 El objetivo del componente es simplificar los procesos aduaneros. Como resultado esperado se tiene previsto reducir los costos y tiempos de despacho de las mercaderías lo que contribuirá a aumentar la competitividad del país en sus transacciones comerciales internacionales.

- 2.27 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) reingeniería de todos los procedimientos aduaneros y rediseño de formularios para aplicación de tecnología; y (ii) redacción de manuales de procedimientos.

d) Valoración

- 2.28 El objetivo de este componente es fortalecer la Unidad de Valoración de la Aduana para eliminar las distorsiones de los valores declarados (sobre y subfacturación). Los resultados esperados son la reducción de la evasión tributaria y aumentos en la recaudación.
- 2.29 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) adecuación del sistema de valoración para la plena aplicación del artículo VII del GATT; (ii) fortalecimiento de la capacidad técnica de la Unidad Central del Servicio de Valoración y de las unidades locales; (iii) elaboración de un programa de análisis de riesgo para mejorar la gestión fiscalizadora; y (iv) creación de una biblioteca técnica (páginas WEB e intranet).

e) Auditoría de Gestión Aduanera

- 2.30 El objetivo del componente es fortalecer la auditoría en las áreas de gestión y control aduanero para mejorar la fiscalización de los agentes del comercio exterior, disminuir la corrupción, combatir el contrabando y el fraude y reducir los niveles de evasión tributaria. El producto esperado es lograr el control de la totalidad de los agentes de comercio en un plazo de dos años y mejorar la recaudación tributaria externa.
- 2.31 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) elaboración de programas anuales de fiscalización con metas previamente proyectadas; (ii) establecimiento de políticas de selección de contribuyentes para efectos de un mejor control; (iii) establecimiento de una Unidad de Análisis y Proceso de la Información para hacer más eficiente la auditoría (iv) diseño e implantación de programas de evaluación de riesgos para mejorar los controles “a posteriori”; y (v) implantación de un laboratorio para apoyar el correcto reconocimiento de las mercancías.

f) Tecnología de la información

- 2.32 El objetivo del componente es completar y extender el sistema informático “SOFIA” a todas las aduanas del país a fin de automatizar la totalidad de los procesos aduaneros para hacer más eficiente la gestión, reducir la discrecionalidad y reducir los niveles de corrupción. Se espera en un plazo de dos años lograr los dos objetivos propuestos.
- 2.33 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) incorporación al sistema “SOFIA” del régimen de exportación, de los regímenes aduaneros especiales y suspensivos, del tratamiento de garantías, créditos fiscales, control del valor y otros; (ii) ejecución de acciones para interconectar tres Aduanas adicionales al

sistema⁸; (iii) incorporación de los agentes de aduana que faltan y de los agentes de comercio al sistema⁹; y (iv) elaboración de manuales operativos.

g) Capacitación

- 2.34 Los objetivos de este componente son: (i) desarrollar la capacidad de gerenciamiento de los niveles directivos de la institución; (ii) mejorar la capacidad de gestión de las distintas áreas de la Aduana; (iii) mejorar el nivel técnico gerencial y operativo de los funcionarios aduaneros; (iv) incrementar la productividad del personal técnico y administrativo y (v) reducir la corrupción al elevar los niveles de cumplimiento de las normas éticas fijadas por la institución.
- 2.35 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) elaboración de planes y programas anuales de capacitación ligados a los requerimientos de las diversas Unidades; (ii) desarrollo de cursos y seminarios destinados a crear la capacidad de planificación, liderazgo, supervisión y gestión para los niveles directivos de la Aduana (Dirección, Jefes de Areas y Administradores Regionales); (iii) desarrollo de cursos sobre: clasificación arancelaria; valoración; reconocimiento de mercaderías; normas de origen; restricciones de importaciones y exportaciones establecidas en las leyes locales y tratados internacionales que prohíben el comercio de animales en extinción, así como de bienes de patrimonio cultural; normas sobre propiedad intelectual; revisión de equipajes de viajeros; leyes y reglamentos relacionados con materias aduaneras; y auditoría de gestión aduanera; (iv) desarrollo de cursos de apoyo relacionados con computación, atención al público e idiomas; y (v) participación de funcionarios en cursos y seminarios, sin costo, dictados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y pasantías en aduanas extranjeras.

3. Fortalecimiento de la Administración Financiera (US\$1.853.000)

- 2.36 El propósito del subprograma es apoyar a la SSEAF en la consolidación de las reformas realizadas hasta la fecha del Programa, a través de la puesta en marcha de un sistema uniforme e integrado de administración financiera para el sector público y el fortalecimiento de la gestión de las siguientes áreas de su competencia: deuda pública, administración de bienes y servicios, y rentas a jubilados y pensionados. Con este propósito se desarrollarán los siguientes componentes:

a) Fortalecimiento y Expansión del SIAF

- 2.37 El objetivo del componente es consolidar la operación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) mediante adecuaciones y revisiones a los procesos de presupuesto, tesorería, y contabilidad en el ámbito del gobierno central y la expansión del sistema a las Gobernaciones y entidades descentralizadas. Los principales resultados esperados son: (i) un sistema presupuestal adecuado a los

⁸ Con el Programa se interconectarán las Aduanas de Pedro Juan Caballero, Saltos del Guairá y Mariscal Estigarribia completando la meta de 11 Aduanas que, por su actividad, requieren tener el sistema informático SOFIA.

⁹ Agentes de Aduana son prestadores de servicio del sector privado, autorizados por Aduana, que realizan los trámites aduaneros de despacho de la mercadería en nombre del consignatario.

requerimientos de la Ley; (ii) una Tesorería Nacional que gestione los recursos fiscales con mayor eficiencia; y (iii) el SIAF instalado en entidades descentralizadas y Gobernaciones.

- 2.38 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) establecimiento de mecanismos de planeación presupuestal de corto, mediano, y largo plazo; (ii) actualización del proceso de formulación del presupuesto, incluyendo la definición de metodologías y procedimientos para implantar la técnica de presupuesto en base cero y desarrollar el presupuesto por departamentos; (iii) establecimiento de mecanismos de evaluación presupuestal; (iv) actualización de los instrumentos de tesorería; (v) adecuación y actualización de los planes de cuentas; (vi) elaboración de los manuales administrativos; (vii) expansión del SIAF a los organismos descentralizados financiados por el Tesoro Nacional; (viii) apoyo al desarrollo de una red nacional de comunicación con las gobernaciones; (ix) desarrollo de aplicaciones informáticas complementarias al SIAF-Central para su disseminación a las gobernaciones; (x) actualización de la infraestructura informática; y (xi) capacitación.

b) Desarrollo del Sistema de Crédito Público

- 2.39 El objetivo del componente es desarrollar mecanismos que aseguren un ritmo adecuado de ejecución de los proyectos financiados con crédito público, tanto en el ámbito de las unidades ejecutoras como en el seguimiento efectivo por la SSEAF. Los principales resultados esperados son: (i) disseminación de información confiable y oportuna sobre el ritmo de ejecución de los proyectos financiados con crédito público; y (ii) unidades ejecutoras capaces de hacer el seguimiento e informar adecuadamente sobre el avance de los proyectos.
- 2.40 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) desarrollo de directivas, sistemas y procedimientos para el uso del crédito público; (ii) diseño de metodologías para la elaboración, ejecución, evaluación, y seguimiento de los programas; (iii) fortalecimiento de los procesos de registro y control de la deuda; (iv) diseño de estrategias de apoyo a las unidades institucionales ejecutoras de proyectos; (v) conexión informática entre el SIGADE y el SIAF¹⁰; y (vi) capacitación.

c) Establecimiento de un Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABYS)

- 2.41 El objetivo del componente es establecer un marco normativo que regule la administración de bienes y servicios del Estado e implantar un sistema para su eficiente gestión. Los resultados esperados son: (i) un proyecto de Ley que atienda los temas descritos; y (ii) un sistema SABYS que permita la administración integral de los bienes muebles e inmuebles de las entidades públicas.

¹⁰ El Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) es un sistema desarrollado por UNCTAD que registra y permite la gestión de la deuda privada, multilateral y bilateral del sector público.

- 2.42 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) elaboración del proyecto de Ley para la administración de bienes y servicios del Estado; (ii) desarrollo de un sistema de catalogación, adquisición, inventario, y almacenamiento de bienes; (iii) implantación del sistema en las entidades de la administración pública; (iv) equipamiento informático; y (v) capacitación.

d) Apoyo a la gestión de rentas de jubilados y pensionados

- 2.43 El objetivo del componente es modernizar el sistema de gestión de rentas a jubilados y pensionados, caracterizado por la obsolescencia y un alto grado de complejidad administrativa que conlleva a manejos irregulares en los registros y los pagos. Los resultados esperados son: (i) una reorganización de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones; (ii) una base de datos de jubilados y pensionados depurada; (iii) un sistema informático moderno y transparente; y (iv) un sistema de pagos que asegure confiabilidad y eficiencia.
- 2.44 El componente incluirá las siguientes actividades: (i) realización de una auditoria de gestión; (ii) diagnóstico organizativo y de procedimientos en la Dirección de Jubilaciones y Pensiones; (iii) implantación de nueva organización y funciones; (iv) diseño de procesos y procedimientos simplificados; (v) actualización de las bases de datos; (vi) determinación de documentos fuente para los trámites de jubilaciones y pensiones; (vii) implantación de sistema de pago vía red bancaria; (viii) apoyo en infraestructura informática; y (ix) capacitación.

4. Gerencia y Administración (US\$ 362.000)

- 2.45 Los gastos de gerencia y administración del Programa se relacionan a la contratación de los servicios de consultoría y la adquisición del equipamiento mínimo necesarios para constituir la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), en la estructura del Ministerio de Hacienda.
- 2.46 Específicamente, como gastos de gerencia y administración se financiará: (i) el equipo que integrará la UEP, compuesto por cuatro consultores: un Coordinador General del Programa, un Asesor Administrativo-Financiero, un Asesor en Compras y Adquisiciones; un Asistente Contable y una Secretaria, a ser contratados conforme a los términos de referencia previamente acordados con el Banco. Los gastos correspondientes al equipo que integrará la UEP serán financiados con recursos del Programa (financiamiento del Banco y contrapartida local).

5. Costos concurrentes (US\$674.700)

- 2.47 Los gastos concurrentes del Programa se relacionan con: (i) los recursos necesarios para amortizar la suma de hasta US\$554.700 por concepto del financiamiento de una operación de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), solicitado por la Entidad Ejecutora durante la misión de análisis, a fin de adelantar las tareas para dar cumplimiento a las condiciones previas de la operación y organizar e iniciar el proceso de ejecución de la misma; y (ii) los

recursos necesarios para la contratación de firmas externas que realizarán las auditorías anuales del Programa por hasta US\$120.000.

D. Costo y modalidad de financiamiento

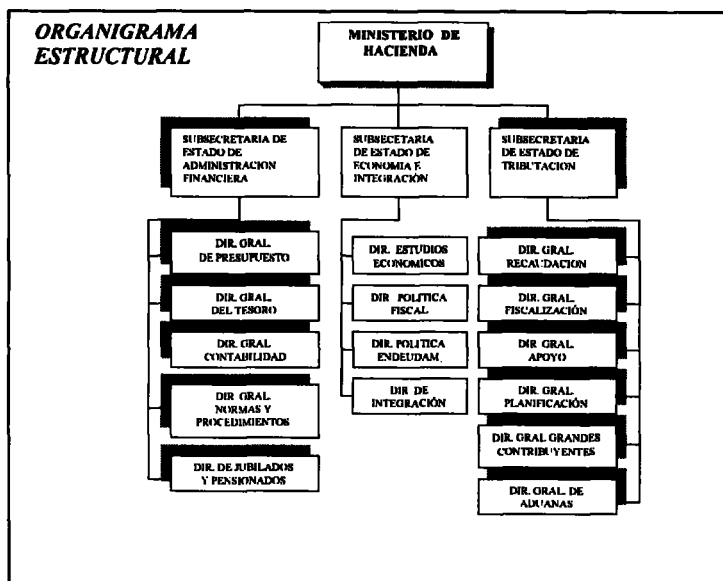
- 2.48 El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente de US\$8.745.000. El financiamiento del Banco sería del equivalente a US\$6.000.000, provenientes del Capital Ordinario denominado en canasta de monedas. El Gobierno Paraguayo aportaría el saldo, equivalente a US\$2.745.000. Para el desarrollo y ejecución de la operación, el Programa prevé financiar servicios de consultoría para el fortalecimiento institucional, las actividades de capacitación y la adquisición de equipamiento informático. El presupuesto consolidado del Programa se acompaña a continuación, el presupuesto detallado por subprograma se encuentra disponible en los archivos técnicos del Programa.

PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR COMPONENTES (En miles de US\$)				
CATEGORIA PRESUPUESTARIA	BID/OG	C. LOCAL	TOTAL	%
1. Fortalecimiento Adm. Tributaria Interna	2.124	859	2.983	34,1
1. Servicios de Consultoría	1.165	447	1.612	18,4
2. Equipo	685	311	996	11,4
3. Capacitación	274	101	375	4,3
2. Fortalecimiento Adm. Tributaria Aduanera	1.016	403	1.419	16,2
1. Servicios de Consultoría	200	51	251	2,9
2. Equipo	586	267	853	9,8
3. Capacitación	230	85	315	3,6
3. Fortalecimiento Adm. Financiera	1.304	549	1.853	21,2
1. Servicios de Consultoría	727	336	1.063	12,2
2. Equipo	504	186	690	7,9
3. Capacitación	73	27	100	1,1
4. Gerencia y Administración	226	136	362	4,1
1. Servicios de Consultoría	216	136	352	4,0
2. Equipo	10	0	10	0,1
5. Costos Concurrentes	674	0	674	7,7
1. PROPEF	554	0	554	6,3
2. Auditoría del Programa	120	0	120	1,4
Imprevistos	596	124	720	8,2
SUB-TOTAL	5.940	2.071	8.011	91,6
Costos Financieros	60	674	734	8,4
1. Intereses	0	611	611	7,0
2. Comisión de Crédito	0	63	63	0,7
3. Fondo de Inspección y Vigilancia (FIV)	60	0	60	0,7
TOTAL GENERAL	6.000	2.745	8.745	100
%	69	31	100	

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el Organismo Ejecutor

- 3.1 El Prestatario del Programa será la República del Paraguay y el Organismo Ejecutor el Ministerio de Hacienda, a través de las Subsecretarías de Estado de Administración Financiera y de Tributación, ésta última particularmente por intermedio de la Dirección General de Aduanas.

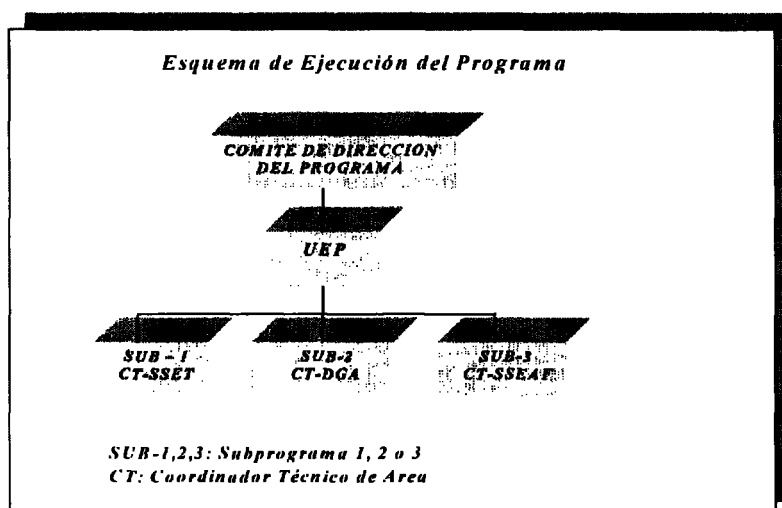


- 3.2 La administración de los impuestos nacionales es una función a cargo del Ministerio de Hacienda, dentro de cuya organización se encuentra la Subsecretaría de Estado de Tributación (SSET). La SSET, conforme a la Ley No109/91 tiene como responsabilidad aplicar y administrar todas las disposiciones legales referentes a la percepción y fiscalización de los tributos internos como externos. Para este fin, como se señaló en los antecedentes, su estructura contempla seis direcciones generales y áreas asesoras y administrativas (ver párrafo 1.11). La SSET cuenta con tres niveles de autoridad, el Viceministro, los Directores Generales y los Jefes de Departamento, y dispone de una dotación de 2.361 funcionarios. El personal que integra la SSET se distribuye de la siguiente forma: 33% en la Dirección General de Recaudación; 13% en la Dirección General de Fiscalización; 3% en la Dirección de Apoyo; 1% en la Dirección de Planificación; 7% en la Dirección General de Grandes Contribuyentes; 34% en la Dirección General de Aduana; y 8% en la Subsecretaría propiamente dicha. El Presupuesto de la SSET para el año de 1999 alcanzó a Guaraníes 110.008 millones.
- 3.3 La Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF), es la dependencia del Ministerio de Hacienda que conforme a la Ley No109/91 tiene como responsabilidad la administración financiera del Estado: presupuesto, tesorería, y contabilidad. Para cada una de estas áreas, la SSEAF cuenta con una dirección general encargada de coordinar las normas, sistemas y procesos que la componen (Dirección General de Presupuesto, Tesoro y Contabilidad). Asimismo, la SSEAF cuenta con una Dirección General de Normas y Procedimientos que supervisa los aspectos organizativos y de sistemas y métodos, y una Dirección de Jubilaciones y Pensiones, que tiene a su cargo todo lo relativo a las erogaciones para jubilados y veteranos de guerra. La administración de la deuda pública la realiza también la SSEAF a través de su Unidad de Crédito Público. La SSEAF dispone de una dotación de 588 funcionarios.

- 3.4 El marco legal vigente que regula la situación jurídica de los funcionarios públicos del Ministerio de Hacienda, al igual que del resto de los funcionarios de la administración pública, se encuentra en proceso de revisión, para lo cual el Poder Ejecutivo ha remitido al Congreso un proyecto de ley, con el objeto de modificar principalmente la Ley 200, que norma la función pública, y lograr una mayor flexibilidad en la relación jurídica entre el Estado y sus funcionarios. La aprobación de dicho proyecto, significaría, entre otros, la posibilidad de modernizar el servicio civil del Estado y establecer un sistema de contratación más flexible, además de eliminar derechos y obligaciones no compatibles con un esquema de racionalización y reformas en el sector público. En cuanto al Programa se refiere, este proceso contribuiría a consolidar el esfuerzo que en materia de recursos humanos se estaría apoyando. Específicamente, el Programa contribuiría al establecimiento de una carrera funcionaria en la SSET mediante la adopción de una nueva estructura organizacional y funcional en la cual la política de promoción de recursos humanos se encuentre ligada a desempeño.

B. Esquema de ejecución y administración del Programa

- 3.5 La supervisión de la operación estará a cargo de un Comité de Dirección, presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por los Viceministros de la SSET, de la SSEAF y el Director General de Aduanas¹¹.



- 3.6 A los fines de asegurar una adecuada ejecución técnica y administrativa del Programa se constituirá una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), que dependerá del Comité Dirección. La UEP apoyará la administración del Programa y coordinará la ejecución de las actividades a desarrollarse en el ámbito de los tres subprogramas. Para el desarrollo de sus funciones, la UEP estará integrada por: un Coordinador General, un Asesor en Compras y Adquisiciones; un Asesor Administrativo-Financiero; un Asistente de Contabilidad; y una secretaria ejecutiva. **Serán condiciones previas al primer desembolso de los recursos del Financiamiento: (i) la conformación del Comité de Dirección; y (ii) la constitución de la UEP, incluyendo la contratación del Coordinador General y el Asesor en Compras y Adquisiciones, así como la asignación a tiempo completo del resto del personal que la integrará,**

¹¹ La conformación del Comité de Dirección del Programa se orienta únicamente a permitir una ejecución más ágil del Programa y asegurar un ritmo de avance armónico de los tres subprogramas que lo integran. La conformación del Comité respetará la estructura jerárquica de la SSET por la cual la DGA es parte integrante de la misma.

conforme al perfil y los términos de referencia previamente acordados con el Banco. Los términos de referencia de los integrantes de la se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa.

- 3.7 Asimismo, la SSEAF, la SSET y la DGA nombrarán y/o contratarán coordinadores técnicos encargados de apoyar a la UEP en la administración de las actividades incluidas en los respectivos subprogramas (Coordinador Técnico de Area). **Como condición previa al primer desembolso de los recursos del Financiamiento, se deberá presentar evidencia de que la SSEAT, SSET y la DGA han contratado o asignado a tiempo completo los coordinadores técnicos de área responsables por la coordinación de sus respectivos subprogramas.** Dichos coordinadores deberán cumplir con los requisitos de perfiles y términos de referencia previamente acordados con el Banco, y deberán estar asignados exclusivamente al apoyo del Programa. Los términos de referencia del Coordinador de Técnico de Area se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa.

1. Unidad Ejecutora del Programa (UEP)

- 3.8 La UEP, a establecerse en el ámbito del Ministerio de Hacienda, será responsable de la administración del Programa, desarrollando las siguientes funciones principales:

- a. Elaboración de los Planes Anuales Operativos (PAO) de ejecución y los informes de avance del Programa;
- b. Apertura y mantenimiento de cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local;
- c. Gestión y obtención de los recursos de contrapartida y tramitar las solicitudes de desembolsos del financiamiento conforme a los procedimientos del Banco (incluyendo la constitución del fondo rotatorio y sus sucesivas reposiciones).
- d. Mantenimiento de un adecuado archivo de la documentación de soporte de las solicitudes de desembolso presentadas al Banco;
- e. Elaboración de los estados financieros del Programa para su posterior auditoría, así como selección de la firma de auditores que realizará la auditoría anual de los estados financieros del Programa.
- f. Identificación, con asistencia del Coordinador Técnico de Area que corresponda (SSET, SSEAF, y DGA), de las ternas de consultores y/o realización de los procesos de convocatoria a concursos de firmas de servicios profesionales que serán contratados para el desarrollo de las actividades previstas en el Programa;
- g. Presentación al Banco para su no-objeción las ternas y/o las propuestas de lista corta de las firmas consultoras, incluyendo los términos de referencia

cronogramas de realización de las actividades y el costo previsto para cada caso;

- h. Adquisición y contratación de los bienes y servicios previstos para la ejecución del Programa; y
- i. Realización de los pagos relacionados con los servicios de consultoría y/o bienes que sean adquiridos para el Programa, así como llevar un registro de consultores del Programa y los comprobantes financieros resultantes para su posterior registro y auditoría por la entidad responsable según lo estipulado en el eventual Contrato de Préstamo
- j. Coordinación de la ejecución de los subprogramas del Programa; y
- k. Coordinación con el Banco de las actividades de ejecución del Programa, dando oportuna respuesta a los requerimientos del Banco que sean pertinentes.

C. Procedimientos Operativos

1. Ejecución de los subprogramas

- 3.9 La contratación de los servicios de consultoría y la adquisición de bienes previstos en el Programa se originarán en los términos de referencia y/o especificaciones técnicas ya elaborados y acordados con el Banco. Los términos de referencia de los servicios de consultoría y las especificaciones correspondientes para los tres subprogramas se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa.
- 3.10 Dada la naturaleza del Programa, que busca instrumentar acciones tendientes a crear una nueva cultura de gestión por resultados y apoyar cambios en la prestación de los servicios, el mecanismo de ejecución para los tres subprogramas ha sido diseñado de manera que los cambios previstos puedan ser sostenibles en el tiempo. Para ello, se han establecido indicadores de desempeño los mismos que serían evaluados anualmente (§3.16). De los resultados favorables de las evaluaciones anuales, verificación del logro secuencial de avances tangibles, dependerá la continuidad del financiamiento para las actividades propuestas para cada subprograma. Como Anexo III-1 se acompaña el cuadro de indicadores de desempeño propuesto.
- 3.11 Asimismo, el Programa apoyará el desarrollo de Planes Anuales de Gestión (PAGs) en el ámbito de las Direcciones y Unidades dependientes de cada Subsecretaría. Los PAGs incluirán las metas y compromisos de la gestión correspondiente a cada Dirección o Unidad respectiva así como incorporarán, cuando corresponda, los indicadores de desempeño definidos para el Programa. Para el cabal seguimiento de los logros y objetivos definidos en cada PAG, los mismos serán revisados con periodicidad mensual por los Directores Generales y el Viceministro de área correspondiente, a fin de identificar su evolución y tomar los recaudos necesarios para su cabal cumplimiento. El ciclo de elaboración de los PAGs coincidirá con el respectivo al Plan Anual Operativo del Programa (PAO).

2. Planes Anuales Operativos (PAO)

- 3.12 A fin de asegurar una adecuada programación operativa del Programa, la UEP, con asistencia de los coordinadores técnicos de área, definirá y desarrollará los Planes Anuales Operativos del Programa (PAO). Los PAO consistirán en un informe, plan de actividades para el año calendario, que incluirán: (i) la proyección del número de actividades a realizarse, su correspondiente cronograma de ejecución y sus respectivos costos; (ii) los objetivos y metas programáticas para el período; y (iii) las necesidades de financiamiento para el período, señalando los hitos más importantes para los logros de los objetivos perseguidos. **Como condición previa al primer desembolso de los recursos del Financiamiento se presentaría el PAO correspondiente al primer año de ejecución de la operación.** Los PAO para el segundo y tercer años de ejecución deberían ser presentados al Banco dentro de los 60 días antes de finalizado el año de ejecución anterior. **Como condición contractual especial de ejecución del Programa, el Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco los PAO respectivos a los años 2 y 3.**

D. Seguimiento y Evaluación

- 3.13 Para el seguimiento y evaluación del Programa se tomarán en cuenta los indicadores de éxito definidos en el Marco Lógico para el Programa. Asimismo, se deberá evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en los PAO. En el Anexo III-2 se acompaña el Marco Lógico del Programa.

1. Inspección y supervisión

- 3.14 El seguimiento de cada subprograma y la supervisión general del Programa estará a cargo de la UEP con base a los Planes Anuales Operativos, para lo que se efectuarán reuniones periódicas de seguimiento y evaluación.
- 3.15 A lo largo del período de ejecución se presentarán informes de avance semestrales, los mismos que deberán presentarse al Banco en los 60 días siguientes a la terminación de dicho período. El informe incluirá una descripción de los progresos alcanzados con relación al PAO, y los resultados obtenidos en los indicadores de desempeño y éxito del Programa, la explicación de los desvíos frente a los puntos de referencia establecidos, y eventuales ajustes a la planificación del semestre siguiente.
- 3.16 Por parte del Banco, la supervisión de la ejecución del Programa estará a cargo de la Representación en Paraguay, siendo complementada por misiones de supervisión técnica a cargo del Equipo de Proyecto. Particularmente, se realizará anualmente una reunión de evaluación conjunta entre del Comité de Dirección del Programa, la UEP y el Equipo de Proyecto del Banco. En esta ocasión se discutirá el cumplimiento del Plan Anual Operativo del Programa del año anterior, se evaluará el cumplimiento de los indicadores de desempeño para cada subprograma, a fin de determinar la continuidad del apoyo y de los flujos de recursos previstos, y se definirá el PAO del año siguiente con base a un proyecto de plan actualizado anualmente por la UEP. Consecuentemente, como resultado de estas evaluaciones anuales se podrá reasignar, de ser necesario, los recursos entre los subprogramas.

Como condición contractual especial de ejecución del Programa, el Organismo Ejecutor, a través de la UEP deberá presentar al Banco, a 30 días anteriores al cierre de cada año de ejecución, la información relativa al desempeño de los indicadores acordados para cada subprograma.

2. Auditoria y control

- 3.17 Durante el período de ejecución del Programa, el Prestatario presentará los estados financieros auditados del Programa, dentro de los 120 días contados a partir de la fecha de cierre del ejercicio contable. Los estados financieros serán auditados por firmas de contadores públicos independiente aceptable al Banco. Los costos de las auditorías serán financiados con recursos del financiamiento del Banco.

3. Evaluación ex-post

- 3.18 De conformidad con las políticas del Banco, se consultó con el Ejecutor su interés de realizar una evaluación ex-post del Programa, el mismo que declinó su realización. No obstante, el Equipo del Banco aseguraría que el Organismo Ejecutor, durante la ejecución del Programa, disponga de una serie de informes (PAOs, de consultores, evaluaciones puntuales, de progreso) más los resultados del seguimiento a los indicadores del Marco Lógico, para permitir que el Banco haga una evaluación ex-post, si se estima pertinente realizarla.

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.19 La adquisición de bienes y la contratación de servicios de consultoría deberán efectuarse siguiendo los procedimientos del Banco. Cuando el monto de los bienes que se adquieran sea igual o superior al equivalente de US\$250.000, y cuando el monto de los servicios que se contraten sea superior al equivalente de US\$200.000, se aplicará la publicidad internacional a la respectiva licitación. El cuadro de adquisiciones se acompaña como Anexo III-3.

F. Reconocimiento de Gastos

- 3.20 Durante la misión de análisis las autoridades del Ministerio de Hacienda solicitaron al Banco reconozca con cargo a la contrapartida local del Programa hasta el equivalente de US\$200,000, a fin de adelantar las tareas para dar cumplimiento a las condiciones previas de la operación e iniciar el proceso de ejecución de la misma. Los gastos serían incurridos a partir del 1 de abril del 2000 y hasta la fecha en que el Directorio Ejecutivo del Banco apruebe el préstamo destinado al Programa, desde que no hubieran transcurrido más de 18 meses entre estas dos fechas. Dado que los gastos que se propone reconocer forman parte del diseño del Programa, que se realizarán de acuerdo a los términos de referencia y especificaciones acordadas con las autoridades durante la misión de análisis, y que se aplicarán procedimientos de adquisiciones sustancialmente similares a los del Banco, el Equipo de Proyecto recomienda que estos gastos sean reconocidos.

G. Fondo Rotatorio

- 3.21 Para la ejecución del Programa se establecerá un fondo rotatorio, a través de una cuenta bancaria especial y a nombre del Programa. Dado el número considerable de contrataciones y pagos simultáneos que deben realizarse de acuerdo con un cronograma de plazos críticos, se propone el establecimiento de un fondo rotatorio de hasta 10% de la contribución del Banco, a fin de asegurar una disponibilidad adecuada de recursos para la ejecución del Programa. Asimismo, se trata de un préstamo de cooperación técnica.

H. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.22 El período de ejecución del Programa será de 3 años, y el plazo para el último desembolso de la operación de 3 años y 6 meses, ambos contados a partir de la fecha de vigencia del contrato de préstamo. El cronograma de desembolsos por subprogramas se muestra a continuación.

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS POR AÑOS DE EJECUCION				
En miles US\$				
FUENTE DE FINANCIAMIENTO POR COMPONENTE	TOTAL	Año 1	Año 2	Año 3 y 6 meses
FORTALECIMIENTO ADM. TRIBUTARIA INTERNA	2.983	1.422	896	665
1. BID	2.124	984	654	486
2. Contrapartida	859	438	242	179
FORTALECIMIENTO DGA	1.419	797	433	189
1. BID	1.016	587	299	130
2. Contrapartida	403	210	134	59
FORTALECIMIENTO SSEAF	1.853	901	729	223
1. BID	1.304	609	532	163
2. Contrapartida	549	292	197	60
GERENCIA Y ADMINISTRACION DEL PROGRAMA	362	127	117	118
1. BID	226	82	72	72
2. Contrapartida	136	45	45	46
COSTOS CONCURRENTES	674	594	40	40
1. BID	674	594	40	40
2. Contrapartida	0	0	0	0
IMPREVISTOS	720	239	240	241
1. BID	596	198	199	199
2. Contrapartida	124	41	41	42
GASTOS FINANCIEROS	734	115	244	375
1. BID	60	20	20	20
2. Contrapartida	674	95	224	355
TOTAL	8.745	4.195	2.699	1.851
1. BID	6.000	3.074	1.816	1.110
2. Contrapartida	2.745	1.121	883	741

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional y financiera del Programa

- 4.1 El diseño del Programa ha sido elaborado en estricta relación a la misión y funciones de competencia del Organismo Ejecutor. De esta manera, todas las actividades a ser desarrolladas guardan consonancia con las tareas que le corresponden realizar a las distintas Direcciones e Unidades que integran las Subsecretarías del Ministerio de Hacienda involucradas. Por otro lado, el contenido y alcance de las actividades que conforman el Programa, han sido elaborados con la participación y consulta activa de los funcionarios que acompañarán la ejecución de los componentes en sus respectivas Direcciones y Unidades, habiéndose comprobado que disponen de capacidad para orientar y dar seguimiento a la ejecución de la operación. De esta forma, el Programa cuenta con el "ownership" necesario que garantizaría una buena aceptación e implementación de la operación.
- 4.2 Asimismo, es relevante señalar que las dos Subsecretarías del Ministerio de Hacienda involucradas en la ejecución de la operación han sido receptoras de otros proyectos de asistencia técnica del Banco. Por ello, ambas instancias cuentan con funcionarios que están familiarizados con la ejecución y administración de este tipo de operaciones, lo que facilitará la ejecución del Programa propuesto. No obstante ello, durante el análisis del Programa se ha determinado la necesidad de fortalecer la eventual Unidad Ejecutora del Programa que, conformada principalmente por personal del Organismo Ejecutor asignado a tiempo completo a las tareas de la operación, incorporará en su dirección a un consultor individual de nivel internacional con amplia experiencia administrativa y técnica en este tipo de operaciones, para asegurar eficiencia en su funcionamiento y coordinación operativa.
- 4.3 La viabilidad financiera del Programa se ha evaluado a la luz de la capacidad del Ministerio de Hacienda para disponer de los recursos de contrapartida necesarios para la ejecución de la operación. Las previsiones presupuestarias del Ministerio de Hacienda para la presente gestión así como para los próximos dos años (2001-2002) incorporan los recursos adicionales para atender los cargos de contrapartida del préstamo que asciende a US\$2.745.000 en tres años, en función al cronograma de desembolsos, de los cuales US\$674.000 estarían asignados al pago de intereses y gastos financieros del eventual préstamo.

B. Impacto Ambiental y Social

- 4.4 El Programa fue revisado por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) en su reunión del 20 de diciembre de 1999. Se ha determinado que el Programa no resultará en impactos ambientales negativos y sí resultará en impactos sociales positivos indirectos. Conforme a las recomendaciones del CESI, se ha incluido en el subprograma de administración aduanera la capacitación del personal en áreas relacionadas con la supervisión del cumplimiento de las

restricciones del comercio de animales en extinción así como de bienes de patrimonio cultural establecidas en las leyes locales y tratados internacionales.

C. Beneficios

4.5 El Programa apoyará directamente el proceso de estabilización económica de Paraguay, al mejorar la gestión de la administración fiscal, lo que contribuirá a la disminución de los desequilibrios fiscales.

4.6 Asimismo, la operación contribuirá a ampliar la base de contribuyentes activos y a reducir los niveles de evasión de impuestos y de gravámenes al comercio exterior, lo cual incrementará la efectividad y equidad de la política fiscal del gobierno al facilitar incrementos de los niveles de recaudación tributarios provenientes principalmente de una mejor fiscalización y cumplimiento de los denominados grandes contribuyentes sin necesidad de aumentar los impuestos y aranceles. Se espera que el Programa también contribuya a mejorar la imagen de la administración tributaria y aduanera frente al público al promover una serie de actividades de asistencia al contribuyente, de difusión y de mejoras de los procedimientos de importación y exportación, lo que redundará en mayores niveles de cumplimiento tributario voluntario.

4.7 Finalmente, el Programa contribuirá a una mayor transparencia y disminución de la corrupción en la gestión fiscal, a través de la adopción de mecanismos de control e implantación de prácticas anticorrupivas. Las actividades del Programa orientadas en este sentido, redundarán en una mayor credibilidad de la gestión pública y permitirán una mayor recaudación de recursos. En el Cuadro No.6 se destacan las principales acciones del Programa en apoyo al logro de una mayor transparencia.

Cuadro No.6. Contribución del Programa para una Mayor Transparencia en la Administración Fiscal

- Establecimiento de una unidad de auditoría interna en la SSET.
- Establecimiento de unidades de asistencia al contribuyente, incluyendo unidades de recepción de quejas y denuncias.
- Implantación de mecanismos de comunicación externa para la difusión de los resultados de la gestión de la SSET (ejecución presupuestaria, acciones de fiscalización, etc.).
- Establecimiento de procedimientos de seguimiento para la programación, ejecución y evaluación de las acciones de fiscalización.
- Implantación de mecanismos de auditoría de sistemas y de seguridad para proteger la integridad de la información y la transparencia de los procedimientos automatizados.
- Eliminación de la discrecionalidad en la gestión aduanera vía la incorporación de la totalidad de procedimientos de importación y exportación al sistema informático SOFIA.
- Implantación de sistemas de selección aleatoria de mercancías (importaciones) a revisar basados en programas de análisis de riesgo.

D. Riesgos

4.8 El éxito del Programa dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de las instancias responsables por la administración fiscal. Estos cambios en definitiva, dependen de la voluntad política del Gobierno de Paraguay. Al respecto, el Ministro de Hacienda, los Viceministros de la SSET y SSEAF y el Director de la DGA han calificado al Programa como altamente prioritario y demostrado su apoyo pleno a la preparación del mismo. El diseño del Programa, por el cual los desembolsos son contingentes al logro de

avances tangibles también contribuye a mitigar el potencial riesgo de la falta de apoyo político (§3.10 y §3.11).

- 4.9 La resistencia al cambio por parte de algunos funcionarios de la SSET, DGA y SSEAF también representa otro riesgo potencial. A fin de minimizar este riesgo, el Programa incluye componentes y actividades de desarrollo organizacional y de capacitación que, entre otras acciones, buscan explicar y sustentar la necesidad y la naturaleza de los cambios organizacionales y funcionales a realizar así como involucrar a los distintos niveles de personal de las instancias de la administración fiscal participantes en el proceso de fortalecimiento institucional. Adicionalmente se han previsto actividades de difusión que permitirán mantener actualizados e involucrados a todos los niveles de la administración con los objetivos y los logros de las metas secuenciales del Programa, así como al contribuyente sobre el avance de las reformas en el sector.
- 4.10 Asimismo, el Programa podría sufrir demoras en su implantación debido a cambios de naturaleza política, particularmente derivados del proceso electoral en curso, para elegir Vicepresidente de la República, previsto para el mes de agosto del presente año. Al respecto, este riesgo sería mitigado por las medidas preventivas que se han tomado para poder iniciar la operación con recursos de la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP) y con los recursos que ha comprometido el Organismo Ejecutor, los mismos que serían reconocidos una vez que entre en vigencia el Contrato de Préstamo correspondiente (§3.20).
- 4.11 Finalmente, la no aprobación del Proyecto de reforma de la Ley 200 (Ley de la Función Pública) constituye un riesgo en el mediano plazo para profundizar las mejoras incrementales que estarían introduciendo con el Programa en materia del desarrollo de la carrera funcionaria. Las actividades del Programa que apoyan la implantación de nuevas estructuras organizacionales con descripción de funciones, cargos y perfiles profesionales, así como la adopción de una política de recursos humanos de promoción ligada a desempeño permitirán, una vez aprobado el Proyecto de Reforma de la Ley 200, la racionalización y la reforma del sector público. En la actualidad, el Ministerio de Hacienda tiene a su cargo la coordinación del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH), el cual permite centralizar la información de los funcionarios públicos, la estandarización del método de remuneración (a través de la red bancaria) y la automatización de los procesos de jubilación.

INDICADORES DE DESEMPEÑO A EVALUARSE POR SUBPROGRAMA

<u>ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INTERNA</u>		<u>II. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ADUANERA</u>		<u>III. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</u>	
INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO	INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO	INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO
Planes y anuales, con metas para las labores de que permitan medir la los logros alcanzados	<i>Primer Año</i>	Nueva estructura organizacional con descripciones de funciones, cargos y perfiles funcionarios diseñada.	<i>Primer Año</i>	Mecanismos de planeación presupuestal de corto, mediano, y largo plazo establecidos.	<i>Primer Año</i>
de los medianos y pequeños con atraso no mayor a un	<i>Primer Año</i>	Unidad de Normas de Origen constituida y operando.	<i>Primer Año</i>	Mecanismos de Evaluación presupuestal implantados.	<i>Primer Año</i>
rol y seguimiento de implementado.	<i>Primer Año</i>	Procesos aduaneros y rediseño de formularios para aplicación de tecnología simplificados.	<i>Primer Año</i>	Directivas, sistemas, y procedimientos para la administración del crédito público vigentes.	<i>Primer Año</i>
ormación tributaria con la es públicos para el cruce de de la eficacia del proceso de erconectados.	<i>Primer Año</i>	Unidad Central del Servicio de Valoración y unidades locales (6) organizadas y con capacidad técnica para aplicar nuevo sistema de valoración.	<i>Primer Año</i>	Proyecto de Ley de Administración de Bienes y Servicios elaborado y presentado al poder Legislativo.	<i>Primer Año</i>
rol de gestión implementado.	<i>Primer Año</i>	Régimen de exportación, regímenes aduaneros especiales y suspensivos incorporados al sistema "SOFIA".	<i>Primer Año</i>	Nueva organización y funciones de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones implantados.	<i>Primer Año</i>
resión de facturas para el modificado.	<i>Segundo Año</i>	Aduanas de Pedro Juan Caballero, Saltos del Guaira, y Mariscal Estigarribia interconectadas al sistema SOFIA.	<i>Primer Año</i>	Manuales administrativos del SIAF elaborados.	<i>Segundo Año</i>
para la atención y consultas de los contribuyentes de programas de difusión de rios establecida y operando.	<i>Segundo Año</i>	Nuevo Código Aduanero reglamentado.	<i>Segundo Año</i>	Procesos de registro y control de la deuda efectivos y actualizados.	<i>Segundo Año</i>
ema de recaudación bancaria	<i>Segundo Año</i>	Sistema de control de gestión implementado.	<i>Segundo Año</i>	Diseño metodológicos para la elaboración, ejecución, evaluación, y seguimiento de programas con crédito público	<i>Segundo Año</i>

INDICADORES DE DESEMPEÑO A EVALUARSE POR SUBPROGRAMA

I. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA INTERNA		II. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ADUANERA		III. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	
INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO	INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO	INDICADOR	CUMPLIMIENTO ESPERADO
				realizado.	
Manuales de soporte a las actividades de fiscalización y para el control de operaciones implantados.	Segundo Año	Manuales de procedimientos y funciones para las distintas unidades de la DGA implantados.	Segundo Año	SABYS implantado en las entidades de la administración pública.	Segundo Año
Procedimiento de operaciones implantado.	Segundo Año	Programa de análisis de riesgo para mejorar la gestión fiscalizadora implementado.	Segundo Año	Procesos simplificados, diseñados e implantados, incluyendo el pago de rentas de jubilados y pensionados vía red bancaria.	Segundo Año
Reestructuración de organización y funcionamiento de las distintas Direcciones de la SSET implantada.	Tercer Año	Laboratorio de análisis químico de las mercancías instalado y operando.	Segundo Año	SIAF implantado en órganos descentralizados.	Tercer Año
Procedimientos encargados de la fiscalización y del control de obligaciones en los términos de efectiva y oportuna entrega de mercancías.	Tercer Año	Programas anuales de fiscalización con metas previamente proyectadas cumplidos.	Tercer Año	Aplicaciones informáticas del SIAF para gobernaciones desarrolladas e implantadas.	Tercer Año
Formación a las 4 principales direcciones administrativas extendidos e implantados.	Tercer Año	400 agentes de comercio (agentes de aduana, transportistas, almacenistas y bancos) incorporados al sistema SOFIA.	Tercer Año	Programa de Capacitación para los funcionarios de la SSEAF y usuarios del SIAF ejecutado.	Tercer Año
Adquisición de sistemas y de seguridad para proteger la información implantados.	Tercer Año	Programa de Capacitación para 450 funcionarios de la DGA ejecutado.	Tercer Año		
Adquisición de la DGF y metodologías para el análisis de datos por sector económico y por actividad y en técnicas modernas de	Tercer Año				

MARCO LOGICO
FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL (PR-0115)

ENUNCIADO NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>El equilibrio fiscal y a una gestión pública más transparente..</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del niveles de presión tributaria, como porcentaje del PIB, a un 12% al final del Programa, de acuerdo a las metas del gobierno. • Mayor transparencia y control de las funciones tributarias y menor discrecionalidad en los procesos de la administración fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicaciones oficiales de estadísticas fiscales. • Encuestas sobre el grado de satisfacción de contribuyentes y usuarios del sistema de aduanas. 	<p>Existe la voluntad política para impulsar las reformas y adoptar los sistemas y procedimientos desarrollados por el PR</p>
<p>TO</p> <p>La eficiencia de la administración tributaria aduanera y financiera, en términos de la ampliación tributaria, de economicidad en la recaudación y transparencia y control en el manejo de los recursos públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del número de contribuyentes activos con base al nivel registrado en el año 1999; • Costo operativo de la administración tributaria interna y aduanera como porcentaje del nivel de recaudación no mayor a 4.5% al final del Programa; • Nueva normativa impositiva para mejorar los regímenes de devolución de créditos tributarios y de control de la impresión de facturas; • Adopción de una nueva estructura orgánica funcional, simplificación y optimización de todos los procesos y procedimientos, y una política de gestión de recursos humanos ligada a desempeño en todas las Direcciones de la SSET; • Reducción del atraso de la actualización de la cuenta corriente de los medianos y pequeños contribuyentes; • Sistema de información tributario integrado, capaz de procesar información de forma expedita y facilitar una mayor eficiencia en la planeación, recaudación y control de tributos; • Incremento en la cobertura de las acciones de fiscalización en términos de su frecuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretos y resoluciones del Ministerio de Hacienda. • Informes periódicos de seguimiento del programa. • Resultados de la ejecución presupuestaria de la SSET y SSEAF. • Informes contables. • Informes de resultados de los sistemas de control de la gestión tributaria y aduanera. 	<p>Se mantiene el apoyo político y se cuenta con los recursos humanos y asistencia técnica adecuada para la implementación del programa</p> <p>Se vence la resistencia organizacional</p>

TEMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>y del número de contribuyentes auditados;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico aduanero actualizado; • Mayor eficiencia en la fiscalización de los agentes de comercio; • Ampliación del sistema informático SOFIA a todas las Aduanas del país; • Desarrollo e implantación de programas anuales de capacitación en el ámbito de la SSET y la DGE; • SIAF transferido e implantado en las gobernaciones y entes descentralizados del sector público no financiero; • Sistema de crédito público revisado, optimizado e informatizado; • Sistema de administración de bienes, incluyendo marco normativo, desarrollado e implantado; y • Procesos y sistemas de administración de jubilaciones y pensiones revisados y optimizados. 		
<p>RAMAS</p> <p>ecimiento de la Administración Tributaria</p> <p>tiva Tributaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de las resoluciones y decretos relacionados a la devolución de créditos tributarios (mes 18); • Ampliación de los plazos de garantía bancaria para el otorgamiento de créditos tributarios a los exportadores (mes 18); • Modificación del régimen de impresión de facturas para el control del IVA (mes 18); y • Apoyo en el proceso de diseño y reglamentación de un eventual impuesto a la renta personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretos y resoluciones del Ministerio de Hacienda. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El programa mant político para su im • La SSET cuenta c humanos, financie asistencia técnica desarrollo del prog • Existencia y dispo servicios de consu calificados. • Se vence la resiste
<p>ollo Organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de una nueva estructura de organización y funciones para las distintas Direcciones (mes 30); 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto y resoluciones del Ministerio de Hacienda. • Organigrama y manuales de 	

UN MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<ul style="list-style-type: none"> • Integración, en términos de una efectiva comunicación y una oportuna entrega de información, de las diferentes áreas operativas encargadas de la recaudación y el control de obligaciones (mes 27); • Implementación de un sistema de control de gestión (mes 12); • Unidad especial para la atención y absolución de consultas de los contribuyentes y el desarrollo de programas de difusión de aspectos tributarios relevantes (mes 18) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. • Planes Anuales Operativos de Gestión de las Direcciones de la SSET. 	
Acción y Control de (h)ligaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso en la actualización de la cuenta corriente de los medianos y pequeños contribuyentes no mayor a un mes (mes 12) y no mayor a 15 días (mes 24); • Mejorar la eficacia del sistema de recaudación bancaria (mes 12); • Revisión y re-diseño de los formularios de declaración jurada actuales (mes 18); y • Implantación de un sistema de control y seguimiento de expedientes (mes 12). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas de recaudación de medianos y pequeños y de la red bancaria. • Nuevos formularios para las declaraciones juradas. • Reportes sobre la resolución de expedientes en reclamos. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. • Planes Anuales Operativos de Gestión de las Direcciones de Recaudación, Grandes Contribuyentes y Apoyo de la SSET 	
ogía de la Información	<ul style="list-style-type: none"> • Implantación y expansión de los sistemas de información a las 4 principales cabeceras departamentales (mes 36); • Implantación de sistemas de auditoría de 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de recaudación provenientes de las cabeceras de departamento • Informes de los auditores de sistemas 	

TEMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>sistemas y de mecanismos de seguridad para proteger la integridad de la información (mes 25);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de módulos de soporte a las acciones de fiscalización y para el control de imprentas (mes 24); y • Interconexión con los sistemas de información de la DGA y con los de otros entes públicos a través de la red metropolitana (mes 12). 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso en línea a la información de la DGA • Informes de avance semestrales del Programa • Planes Anuales Operativos del Programa • Planes Anuales Operativos de Gestión de las Dirección General de Apoyo de la SSET. 	
a la Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Implantación de un sistema de control de operaciones autodeclaradas (mes 18); • Desarrollo e implantación de un sistema automatizado de control de los agentes de retención (mes 18); • Diseño y mejoramiento de procedimientos que agilicen el control permanente de los contribuyentes (mes 12); • Desarrollo de planes de acción sistemáticos, de periodicidad trimestral y anual, para establecimiento de metas cuantitativas para las acciones de fiscalización y el seguimiento de los logros alcanzados (mes 12); y • Totalidad de auditores de la DGF capacitados en metodologías para el análisis de contribuyentes por sector económico y por tipo de impuesto y en técnicas modernas de auditoría (mes 30). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes de cruce de información con entes externos. • Manuales de Procedimientos de la Dirección General de Fiscalización. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. • Planes Anuales Operativos de Gestión de la DGF. 	
tación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a no menos del 75% de funcionarios que ocupen posiciones directivas y operativas, en aspectos de planeación, organización y métodos, utilización de sistemas de información tributarios y temas técnicos específicos, tales como: legislación, 	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de registro y participación de funcionarios en los cursos y seminarios. • Revisión del contenido técnico de los recursos y seminarios. 	

TITULO NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	fiscalización y auditoria, y asistencia al contribuyente (mes 36)	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones sobre la capacitacion recibida por los participantes • Informes de avance semestrales del Programa;y • Planes Anuales Operativos del Programa 	
<p>Desarrollo de la DGA</p> <p>Actualización de la Ley Aduanera Actualizada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo proyecto del Código Aduanero (mes 15); y • Reglamentación Código Aduanero (mes 20). 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de Proyecto de Código Aduanero y nota de remisión al congreso. • Decreto Reglamentario. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la voluntad y el interes de las autoridades para la presentación op Legislativa del C
Desarrollo Organizacional y Gestión de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de una nueva estructura organizacional con descripciones de funciones, cargos y perfiles funcionarios (mes 6); • Sistema de control de gestión implementado mes 15); • Unidad de Normas de Origen constituida y operando (mes 8); • Manuales de funciones (mes 12); y • Propuesta de carrera administrativa con normas sobre reclutamiento, selección y promoción de funcionarios (mes 12). 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto y resoluciones del Ministerio de Hacienda. • Organigrama y manuales de funcionamiento de la administración aduanera. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	
Optimización de Procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de todos los procesos aduaneros y rediseño de formularios para aplicación de tecnología (mes 12); y • Redacción de manuales de procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa interna correspondiente. • Manuales de procedimientos. 	

SUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	(mes 18); y	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos formularios. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	
ción	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de valoración para la plena aplicación del artículo VII del GATT implantado (mes 8); • Unidad Central del Servicio de Valoración y unidades locales (6) organizadas y con capacidad técnica para aplicar nuevo sistema de valoración (mes 7); • Programa de análisis de riesgo para mejorar la gestión fiscalizadora implementado (mes 15); • Biblioteca técnica (páginas WEB e intranet), operando (mes 6). 	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones legales correspondientes. • Revisión de las estadísticas de ajuste sobre valoración y su incidencia en los niveles de recaudación. • Acceso a la Página web. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	
ría de Gestión Aduanera	<ul style="list-style-type: none"> • Programas anuales de fiscalización con metas previamente proyectadas elaborados en el mes 2, 12 y 24; • Políticas para la selección de contribuyentes a fiscalizar (mes 12); • Unidad de Análisis y Proceso de la Información establecida dentro del área de auditoría de gestión (mes 12); • Programas de evaluación de riesgos para mejorar los controles "a posteriori" elaborados (mes 12); • Laboratorio de análisis químico de las mercancías instalado y operando (mes 13); 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes Anuales de fiscalización. • Documento de política para la selección de contribuyentes a fiscalizar. • Visitas de inspección. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	

VOLUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Tecnología de la Información	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de exportación, regímenes aduaneros especiales y suspensivos incorporados al sistema "SOFIA" (mes 12); • Tratamiento de garantías, créditos fiscales, control del valor incorporados al sistema SOFIA (mes 18); • Aduanas de Pedro Juan Caballero, Saltos del Guaira, y Mariscal Estigarribia interconectadas al sistema SOFIA (mes 12); • 400 agentes de comercio (agentes de aduana, transportistas, almacenistas y bancos) incorporados al sistema SOFIA (mes 36); y • Manuales técnicos-operativos para el funcionamiento del sistema SOFIA (mes 18). 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de los auditores del sistema. • Verificación de la conexión en línea. • Manuales técnico y operativos. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Programas anuales de capacitación elaborados al mes 2, 12 y 24; • 3 cursos (uno por año) destinados a crear la capacidad de planificación, liderazgo, supervisión y gestión para los niveles directivos de la Aduana (48 funcionarios); • 24 cursos (8 por año) sobre clasificación arancelaria, valoración, reconocimiento de mercaderías, normas de origen, revisión de equipajes de viajeros, leyes y reglamentos relacionados con materias aduaneras, auditoría de gestión aduanera, para 450 funcionarios; • 12 cursos (3 por año) de apoyo general relacionados con el manejo de sistemas de computación, atención de público e idiomas, para 300 funcionarios; y • Participación de 15 funcionarios (5 por año) en cursos y seminarios dictados por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y 6 pasantías de funcionarios en aduanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Lista de registro y participación de funcionarios en los cursos. • Contenido técnico de los eventos de capacitación. • Evaluaciones sobre la capacitación recibida por los participantes. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa. 	

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	extranjeras (2 por año).		
<p>3. Fortalecimiento de la SSEAF</p> <p>3.1 Desarrollo y expansión del SIAF</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de planeación presupuestal de corto, mediano, y largo plazo establecidos (mes 5); Proceso de formulación presupuestal actualizado (mes 5); Mecanismos de Evaluación presupuestal implantados (mes 12); Instrumentos de tesorería modernizados (mes 6); Planes de cuentas contables actualizados (mes 6); Manuales administrativos elaborados (mes 18); SIAF implantado en órganos descentralizados (mes 30); Red nacional de comunicaciones implantada (mes 30); Aplicaciones informáticas para gobernaciones desarrolladas e implantadas (mes 30); Infraestructura informática actualizada (mes 6); y Funcionarios de la SSEAF y usuarios del SIAF capacitados (mes 30); 	<ul style="list-style-type: none"> Resoluciones del Ministerio de Hacienda. Manuales de formulación elaborados y aprobados. Manuales de evaluación elaborados y aprobados. Manuales aprobados. Revisión in-situ. Informes de actividades de capacitación. Informes de avance semestrales del Programa. Planes Anuales Operativos del Programa 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación adecuada con las autoridades de los gobiernos departamentales. Reglamentación de la Ley de Administración Financiera.
3.2 Desarrollo del sistema de crédito público	<ul style="list-style-type: none"> Directivas, sistemas, y procedimientos desarrollados (mes 6); Metodologías diseñadas para la elaboración, ejecución, evaluación, y seguimiento de programas (mes 12); 	<ul style="list-style-type: none"> Manuales aprobados. Revisión in-situ. Informes de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> Reglamentación adecuada de la Ley de Administración Financiera Apoyo de UNCTAD para desarrollo de interfase SIGADE-SIAF

UN MEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de registro y control de la deuda fortalecidos (mes 14): • Estrategia elaborada para apoyar a las unidades institucionales ejecutoras de proyectos. (mes 12): • Enlace SIGADE-SIAF en operacion (mes 6): y • Personal capacitado (mes 12): 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa 	
• Implementación de un Sistema de Administración de Servicios (SABYS)	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley de Administración de Bienes y Servicios elaborado y presentado al poder Legislativo (mes 6): • Sistema de catalogación, adquisición, inventario, y almacenamiento de bienes implantado (mes 12): • SABYS implantado en las entidades de la administración pública (mes 15): • Infraestructura informática fortalecida (mes 12): y • Personal capacitado (mes 12) 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley y nota de remisión al Congreso. • Revisión in-situ. • Informes de capacitación. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa 	
• la gestión de rentas de jubilados y pensionados	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría de gestión efectuada (mes 3) • Procesos y organización diagnósticos (mes 6) • Nueva organización y funciones de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones implantados (mes 6) • Procesos simplificados diseñados e implantados (mes 15) • Bases de datos actualizadas (mes 12) • Pagos efectuados vía la red bancaria (mes 15) 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución del Ministerio de Hacienda. • Informe de auditoría. • Revisión in-situ. • Informes de capacitación. • Informes de avance semestrales del Programa. • Planes Anuales Operativos del Programa 	

	<ul style="list-style-type: none">• Documentos fuente para trámites identificados (mes 6)• Infraestructura informática modernizada (Mes 12)• Personal capacitado (mes 15)		
--	---	--	--

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL (PR-0115)

CUADRO DE ADQUISICIONES

COMPONENTES Y ACTIVIDADES	Monto U\$S x 1000	Tipo de Licitación	Fecha estimada
1. FORTALECIMIENTO SSET			
(i) Normativa Tributaria			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Varios (6 meses)	30	PEB	2000
(ii) Desarrollo Organizacional			
-Servicios de Consultoría			
*Firma/Entidad Especializada	445	CIFC	2000
(iii) Recaudación y Control de Obligaciones			
-Servicios de Consultoría			
*Firma/Entidad Especializada	252	CIFC 1	2000
(iv) Tecnología de Información			
-Compra de Hardware y software de oficina (con capac.)	996	LPI	2000
-Servicios de Consultoría			
Consultor experto sistemas inf. Tributarios	117	CIFC 1	
*Consultores individuales desarr.sist. inf. tributario int. (9)	608	PEB	2000
(v) Fiscalización			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores individuales (2)	156	CIFC 1	
(vi) Capacitación			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales (1)	78	CIFC 1	2000
-Material didáctico	75	PEB	2000-2003
-Cursos y Talleres (45)	300	CPN	2000-2003
SUBTOTAL COMPONENTE 1	3057		
2. FORTALECIMIENTO DGA			
(i) Normativa Aduanera			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales (1)	16	PEB	2000
(ii) Desarrollo Organizacional y Gestión Recursos Humanos			
-Servicios de Consultoría			
Consultores Individuales (3)	44	PEB	2000
(iii) Reingeniería de Procesos			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales (1)	20	PEB	2000
(iv) Valoración			
-Servicios de Consultoría			

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL (PR-0115)
CUADRO DE ADQUISICIONES

COMPONENTES Y ACTIVIDADES	Monto U\$S x 1000	Tipo de Licitación	Fecha estimada
*Consultores Individuales (1)	21	PEB	2000
(v) Auditoría de Gestión Aduanera			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales (2)	36	PEB	2000
(vi) Tecnología de la Información			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales Expertos Sist. Inf. (4)	78	PEB	2000
-Compra de Hardware y software de oficina (con capac.)	618	LPI	2000
-Compra Equipo Laboratorio	75	LPN	2001
-Compra máquinas de Rayos X (4)	160	LPN	2001
(vii) Capacitación			
-Servicios de Consultoría			
*Consultores Individuales (1)	12	CPN	2000-2002
-Material didáctico	50	PEB	2000-2003
-Cursos y Talleres (45)	243	CPN	2000-2003
SUBTOTAL COMPONENTE 2	1373		
3. FORTALECIMIENTO ADM. FINANCIERA			
(i) Fortalecimiento y Expansión del SIAF			
-Servicios de Consultoría			
Cons. Programación Presupuestaria	58.5	PEB	2000
Cons. Presupuesto Departamentalizado	58.5	PEB	2000
Cons. Evaluación y Control Presupuestario	58.5	PEB	2000
Cons. Tesorería (2 consultores)	30	PEB	2000
Cons. Contabilidad	15	PEB	2000
Cons. Informática SIAF (2 consultores)	30	PEB	2000
Cons. Organización y Métodos (2 consultores)	36	PEB	2000
Cons. Gobernaciones y Municipios (5 consultores)	150	PEB	2000
Cons. Comunicaciones	48	PEB	2000
Ingeniero de Sistemas (2 consultores)	72	PEB	2000
(ii) Desarrollo Sistema Crédito Público			
-Servicios de Consultoría			
Cons. Sistemas Informáticos de Crédito Público (2 cons.)	30	PEB	2000
(iii) Desarrollo Sist. de Adm. Bienes y Servicios (SABYS)			
-Servicios de Consultoría			
Cons. Marco Normativo	21	PEB	2000
Cons. Sistemas de Adm. de Bienes y Servicios	18	PEB	2000
Cons. en Sistemas Informáticos	30	PEB	2000
(iv) Sistema de Jubilaciones y Pensiones			
-Servicios de Consultoría			

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL (PR-0115)

CUADRO DE ADQUISICIONES

COMPONENTES Y ACTIVIDADES	Monto U\$S x 1000	Tipo de Licitación	Fecha estimada
Firma Consultora en Auditoría de Gestión	70	CNFC	2000
Consultor en Sistemas Informáticos	17.5	PEB	2001
(v) Rubros Generales			
-Servicios de Consultoría			
Coordinador del Programa	255	PEB	2000
Consultores varios	125	PEB	2001
-Equipo de Computación			
Equipo de Computación compra primera	600	LPN	2000
Equipo de Computación compra segunda	90	LPN	2001
-Capacitación			
Material de Capacitación y Cursos y Talleres I	20	PEB	2000
Material de Capacitación y Cursos y Talleres II	40	PEB	2001
Material de Capacitación y Cursos y Talleres III	40	PEB	2002
- Otros Rubros	120		
SUBTOTAL COMPONENTE 3	2033		
TOTAL DEL PROGRAMA	6463		

1 La adquisición de este servicio se realizara en un solo paquete para una firma consultora y/o agencia especializada).

PEB = Procedimiento Estandar de Adquisiciones del Banco (consultores individuales)

CNFC = Concurso Nacional Firma Consultora, para montos menores de US\$200,000

CIFC = Concurso Internacional Firma Consultora, para montos mayores de US\$200,000

LPI = Licitación Pública Internacional, para montos mayores de US\$250,000

PROYECTO DE RESOLUCION

**PARAGUAY. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA /OC-PR
A LA REPUBLICA DEL PARAGUAY
(Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal)**

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 de un Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal. Dicho financiamiento será por una suma de hasta seis millones de dólares (US\$6.000.000), o su equivalente en otras monedas, excepto la de la República del Paraguay, que formen parte del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.