

PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II) - Inversión		
Número del Proyecto:	PR-L1027		
Equipo de Proyecto:	Carlos Pimenta (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM), Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Maria Elena Sánchez (PDP/CPR); y Valeria Wedolowski (ICF/ICS).		
Prestatario:	La República del Paraguay		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda		
Plan de Financiamiento	BID (CO):	US\$ 12,6 millones	
	Contrapartida Local:	<u>US\$ 2,5 millones</u>	
	Total:	US\$ 15,1 millones	
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A	
	Categoría:	C	
Fechas Tentativas	Misión de Análisis:	Primer Trimestre 2008	
	Aprobación:	Segundo Trimestre 2008	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **Antecedentes.** El proceso de modernización de la administración fiscal con especial énfasis en las administraciones tributaria y financiera avanzó sustancialmente en Paraguay con la implementación del Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal I (PROFOMAF-I, Préstamo 1253/OC-PR) aprobado en el año 2000. Los resultados e impactos alcanzados por este préstamo, en fase final de ejecución, han sido muy satisfactorios, como por ejemplo: (i) la cantidad de contribuyentes registrados ascendió un 95%, de 219.582 a fines de 1999 a 427.915 en noviembre de 2007; (ii) la recaudación tributaria anual ha incrementado el 160% entre el 2002 y el 2007, de US\$ 504 millones a US\$ 1.310 millones; (iii) se logró la reducción del atraso de más de 6 meses a menos de 24 horas en la actualización de la cuenta corriente de los medianos y pequeños contribuyentes; (iv) la ejecución financiera a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) cubre todo el gasto del Gobierno Central; (v) el Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos (SINARH) efectúa los pagos de sueldos del Gobierno Central; (vi) fueron desarrollados los módulos de interconexión para migrar al Sistema de Gestión de Deuda (SIGADE 5.3); (vii) fue elaborado el Catálogo de Bienes y Servicios del Estado Paraguayo; y (viii) la actualización de la base de datos de jubilaciones y pensiones resultó en la depuración de 14.700 beneficiarios, lo que generó un ahorro de más de US\$ 47 millones entre agosto de 2003 y noviembre de 2007.
- 2.2 **Principales desafíos en el área de intervención del Programa.** Aunque los avances han sido significativos, algunos problemas permanecen, tales como:
- 2.3 En el área de Administración Tributaria: (i) Excesiva dispersión normativa; (ii) deficiencias en la adecuación organizacional y de recursos humanos a las modernas tecnologías de la información y poca flexibilidad para la gestión; (iii) insuficiente

integridad y seguridad en la información tributaria; y (iv) baja responsabilidad ciudadana y participación gremial en los procesos de recaudación tributaria.

- 2.4 En el área de Gestión del Gasto Público: (i) Baja cobertura del SIAF, insuficiente protección de datos y respuesta a contingencias, procesos inadecuados y escasez de información consolidada para la toma de decisiones; (ii) deficiente administración del pago de sueldos y poca integración del SINARH; (iii) baja cobertura en el seguimiento de proyectos de inversión pública y deficiencias en el manejo de la deuda pública; (iv) gestión y control de bienes públicos y de servicios fragmentada e ineficiente; e (v) información de jubilaciones y pensiones con insuficiente seguridad y no integrada.
- 2.5 **Objetivo y Estrategia del Programa.** El objetivo general del Programa es lograr una gestión de ingresos fiscales y del gasto público más eficiente en Paraguay. La estrategia es aprovechar y consolidar los avances realizados en el área de la administración fiscal y del gasto público iniciados con la operación anterior y seguir avanzando en las reformas en estas áreas del gobierno, a través de la promoción de una mayor integración y seguridad de la información en los sistemas que apoyan a la gestión pública.
- 2.6 **La Estrategia del Banco con Paraguay** para el 2004-2008 se concentra en (i) Fortalecer la gobernabilidad; (ii) crear las bases para el crecimiento sustentable; y (iii) reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Este Programa apoya el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de una mayor eficiencia y transparencia en la gestión pública.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño del Programa, el equipo de proyecto está tomando en consideración las recomendaciones y lecciones aprendidas de los siguientes documentos: (i) Informes de la ejecución del PROFOMAF I; (ii) Informe del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias; (iii) Estructura Organizacional de la Sub-Secretaría de Estado de Tributación (SET); (iv) *Integrated Financial Assessment* (IFA); (v) *Public Expenditure Review* (PER); y (iv) Programa Umbral (modernización del SIAF financiado por la USAID).
- 3.2 El Programa fue estructurado en dos componentes: (i) Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna; y (ii) Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público.

Componente I. Fortalecimiento de la Administración Tributaria Interna **(US\$ 6,2 millones)**

- 3.3 El objetivo de este componente es lograr una gestión tributaria más eficiente a partir de: (i) una consolidación normativa; (ii) el desarrollo organizacional de la SET; (iii) la reducción de costos operativos y de gestión tributaria con el uso de tecnologías informáticas apropiadas; y (iv) la capacitación, educación y difusión tributaria. Consecuentemente, los sub-componentes son:
- 3.4 **Normativa Tributaria.** El objetivo es consolidar y perfeccionar la normativa tributaria y su gestión operativa a fin de minimizar los vacíos y contradicciones existentes. Actividades: (i) Apoyo a la discusión y reglamentación de la propuesta de Código Tributario existente y desarrollo y consolidación de la normativa correspondiente;

(ii) implantación del sistema de timbrado y sus respectivos aplicativos; (iii) ajustes de procedimientos administrativos tributarios de control y fiscalización; y (iv) consolidación de la normativa administrativa e implantación de los nuevos sistemas y procedimientos administrativos tributarios.

- 3.5 **Desarrollo Organizacional.** El objetivo es dotar a la Administración Tributaria de una estructura orgánica moderna, flexible y funcional. Actividades: (i) Establecer una nueva estructura organizacional de la SET con mayor autonomía en el manejo de sus recursos financieros y humanos; (ii) diseñar e implementar un modelo de gestión de recursos humanos; (iii) preparación de la institución para su posterior certificación de calidad mediante ISO o similares; (iv) fortalecimiento de la planificación estratégica incluyendo un sistema de indicadores de gestión por resultados; (v) fortalecimiento de las Plataformas de Atención al Contribuyente con el refuerzo de los canales de consulta y asistencia a los clientes; y (vi) diseño de una propuesta de Centro de Estudios Fiscales.
- 3.6 **Tecnología de la Información.** El objetivo es reducir costos operativos y de gestión tributaria a través de la utilización de tecnologías informáticas apropiadas; la desconcentración y la descentralización de los servicios; y el incremento de la confidencialidad, permanencia, e integridad de la información tributaria de los contribuyentes. Actividades: (i) Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica de la SET, incluyendo redundancia de sus servidores, ampliación de la capacidad de almacenamiento, conectividades, seguridad informática y física y servicios de Internet; (ii) adquisición de equipos informáticos, comunicaciones, conectividad y redes, para la SET y sus oficinas regionales; (iii) diagnóstico y elaboración de propuesta para la certificación de firmas digitales; (iv) desarrollo de Sistemas de denuncia; (v) digitalización de archivos históricos de la SET; y (vi) mantenimiento por un tiempo determinado de algunos sistemas en la SET.
- 3.7 **Educación, Capacitación y Difusión Tributaria.** El objetivo es fortalecer y ampliar los programas de educación tributaria tendientes a elevar la responsabilidad ciudadana en aspectos impositivos, fomentar la participación gremial de técnicos, contadores y abogados, y mejorar la capacidad profesional de los funcionarios de la SET. Actividades: (i) fortalecimiento de la capacidad técnica de los funcionarios de la SET con actividades de capacitación; (ii) propuesta de estrategia, elaboración de normativa, metodología y materiales de capacitación para agentes del sector privado del área tributaria y creación de incentivos para la certificación de estos agentes; (iii) campañas de educación, difusión y concientización ciudadana, orientadas al cumplimiento tributario voluntario; y (iv) promoción del uso de la tecnología aplicada al cumplimiento tributario.

Componente II. Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público (US\$ 7,6 millones)

- 3.8 El objetivo de este componente es modernizar y fortalecer el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), que incluye un conjunto de sistemas interdependientes bajo los principios de la centralización normativa y la descentralización operativa a partir de: la expansión de la cobertura y mayor integración del SIAF y del SINARH; la mejora de la calidad de la gestión de crédito, deuda e inversión pública; la implantación del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SIABYS); y la integración del sistema de jubilaciones y pensiones. Los sub-componentes son:

- 3.9 **Modernización y Expansión del SIAF.** El objetivo es desarrollar, consolidar y expandir el SIAF a otros organismos y entidades del Estado, así como a los gobiernos subnacionales¹. Actividades: (i) Revisión de los módulos básicos ya implantados, para trabajar en ambiente “Web”, agregando funcionalidades nuevas, simplificando y optimizando los procesos; (ii) capacitación y apoyo para los usuarios; (iii) fortalecer la infraestructura informática y de comunicación y los mecanismos de protección de datos y respuesta a contingencias con la automatización del almacenamiento; (iv) adecuación del Clasificador Presupuestario a los estándares internacionales y desarrollo de los respectivos manuales; (v) desarrollo de instrumentos de proyecciones fiscales para la elaboración de presupuesto plurianual, incluyendo líneas de base e indicadores de resultados; (vi) desarrollo de un sistema de administración de archivos y digitalización de documentos; (vii) identificación y desarrollo de metodología de partidas contables recíprocas para obtener un Balance Consolidado del Sector Público; (viii) diseño y desarrollo de un sistema de gestión de expedientes; (ix) adquisición de equipos informáticos, de comunicaciones, y software necesarios para las acciones del programa; (x) implementación de sistema de gestión de la calidad basado en ISO 9001:2000 y su certificación; e (xi) implementación de módulo de información gerencial.
- 3.10 **Expansión e Integración del SINARH.** El objetivo es desarrollar, consolidar y expandir el Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos a los organismos y entidades del Estado. Actividades: (i) Elaboración de un proyecto de normativa referente al funcionamiento del SINARH en los aspectos del gasto público; (ii) elaboración de manuales conceptuales y de procedimientos para el SINARH para los entes centralizados y descentralizados; (iii) diseño conceptual y de procedimientos para administrar la hoja de servicios de funcionarios en los aspectos de hacienda y, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), liquidación de sueldos, pago a los funcionarios por medio de la red bancaria, y administración de datos en interfaz con el sistema de jubilaciones y pensiones; y (iv) establecimiento de interfaces en línea con el SIAF, con los sistemas de jubilaciones y pensiones, y con los sistemas de la SFP.
- 3.11 **Modernización de la Gestión de Crédito, Deuda e Inversión Pública.** El objetivo es aumentar la cobertura del seguimiento de proyectos financiados con crédito público y consolidar la eficiencia de la gestión en el área de Crédito y Deuda Pública. Actividades: (i) Fortalecimiento, expansión e implementación del Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SICAP II), como un módulo del SIAF; (ii) Inclusión de los datos de la ejecución de los proyectos de inversión pública de las operaciones de préstamos, donaciones y otras informaciones de carácter financiero en el módulo de Información Gerencial del SIAF; (iii) Actualización de la herramienta SIGADE y desarrollo e implementación de la interfaz con el SIAF; (iv) Adquisición y desarrollo de metodologías y herramientas de análisis financiero y de gestión de riesgos para la deuda pública, incluyendo capacitación; (v) Adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones; (vi) Capacitación de los funcionarios responsables por la ejecución de proyectos de inversión pública (expansión del SICAP).

¹ El gobierno de Paraguay ha solicitado una nueva operación para la mejora de la gestión de los gobiernos municipales a ser aprobada el año 2008. Esta nueva operación incluiría el diseño e implantación del SIAF a nivel subnacional, por lo cual el alcance de las actividades que se financien en el PR-L1027 serán coordinadas con el nuevo programa municipal.

- 3.12 **Diseño e Implementación del Sistema de Administración de Bienes y Servicios - SIABYS.** El objetivo es implementar un sistema para la eficiente gestión de la administración de bienes del Estado y de servicios generales. Actividades: (i) Diseño, desarrollo e implementación de un Sistema de Administración de Bienes y Servicios para el uso del sector público (tales como muebles, vigilancia, limpieza y mantenimiento) en los organismos, entidades del Estado y gobiernos subnacionales; (ii) diseño y desarrollo de manuales; (iii) capacitación; (iv) desarrollo de infraestructura informática y de comunicaciones; y (v) mejora de los mecanismos de protección de datos.
- 3.13 **Fortalecimiento de la Gestión de Jubilaciones y Pensiones.** El objetivo es consolidar la reforma de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP) y Dirección de Pensiones no Contributivas (DPNC), a través de la implementación de un sistema de gestión de la calidad. Actividades: (i) Digitalizar y digitar los archivos de hojas de servicios de la DGJP; (ii) Diseño, e implementación de un sistema de gestión de la calidad basado en la ISO 9001:2000 y la certificación de la misma, en la DGJP y en la DPNC; (iii) Diseño, desarrollo, e implementación de un sistema informático para liquidación y descuentos automáticos en el sistema de pagos de los beneficiarios; (iv) Fortalecimiento tecnológico (adquisición de lectores de huellas para pagos a domicilio); y (v) Establecimiento de un Centro de Atención al Cliente.
- 3.14 **Presupuesto.** El costo total de la operación fue estimado en US\$ 15,1 millones, incluyendo a un financiamiento del Banco de US\$ 12,6 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario y US\$ 2,5 millones de contrapartida local. El período de ejecución fue estimado en cuatro años y el de desembolso en cuatro años y medio.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con el Programa. De acuerdo con los “*Environment and Safeguards Compliance Guidelines*”, la operación fue clasificada como categoría “C”.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Este Programa está siendo coordinado con otras organizaciones internacionales para evitar superposiciones y asegurar la complementariedad de las acciones, tales como: (i) **USAID.** Plan Umbral. Fortalecimiento del Sistema de Control y Participación Civil en el control de la gestión pública con la Modernización de Procesos del SIAF y actualización tecnológica; (ii) **BID.** Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/SF-9156-PR de Apoyo al Ministerio de Hacienda en Capacitación y Descentralización Fiscal; Programa SICAP para fortalecer la capacidad institucional de los prestatarios y ejecutores de Proyectos con un Sistema, integrado al SIAF; y Programa de Preinversión; y (iii) **Banco Mundial.** Fondo para el Desarrollo Institucional y Donación TF053141.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 **Plan de Trabajo.** (i) Misión de orientación en enero del 2008 y misión de análisis en marzo del 2008; y (ii) aprobación prevista para el segundo trimestre del 2008.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL II (PROFOMAF II)

PR-L1027

ANEXO I – Safeguard Policy Filter Report

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Reform/Modernization of the State
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Paraguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Carlos Pimenta
	Project Title	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II)
	Project Number	PR-L1027
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2007-12-27
	Assessment Number	2007-12272251-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Investment Loan	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	No issues identified	
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to CESI Secretariat. <i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	
	Additional Comments		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title	
	Date	2007-12-27

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL II (PROFOMAF II)

PR-L1027

ANEXO II – Safeguard Screening Form

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Reform/Modernization of the State
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	Paraguay
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Carlos Pimenta
	Project Title	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II (PROFOMAF II)
	Project Number	PR-L1027
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2007-12-27
	Assessment Number	2007-12273309-2
Additional Comments		

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> · No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations (as established under directive B.3 of the Environment Policy). · Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). · The Project Team must send the PCD (or equivalent) containing an Environmental and Social Strategy (ESS -- the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3; paragraph 9). <p><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
	No issues identified	

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Date:
	Comments:	

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN FISCAL II (PROFOMAF II)**

PR-L1027

ANEXO III - Estrategia Ambiental y Social

No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con los “*Environment and Safeguards Compliance Guidelines*”, la operación fue clasificada como categoría “C” (ver Anexos I y II).

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL II (PROFOMAF II)

PR-L1027

ANEXO IV – ÍNDICE DE TRABAJO PROPUESTO Y COMPLETADO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
1. Coordinación General y programación de los trabajos necesarios	Misión de Identificación	NOV, 2007	
	Preparación PP y Análisis de Riesgo preliminar	NOV-DIC, 2007	
	Aprobación PP en el QRR	ENE, 2008	
2. Misión de Orientación	Recolección de información para preparar el POD e introducción de dos consultores a la contraparte	ENE, 2008	
3. Análisis del costo del proyecto y viabilidad económica	Equipo de Proyecto apoyado por consultor internacional, a contratarse en enero del 2008, para apoyar el análisis costo-beneficio del Programa, incluyendo la evaluación económica, análisis de riesgo final, matriz de resultados, definición de líneas de base y propuesta de sistema de seguimiento y evaluación.	ENE-MAR, 2008	
4. Manejo financiero y temas fiduciarios	No se anticipan temas fiduciarios específicos. Preparación del Plan de Adquisiciones de enero a marzo del 2008.	ENE-MAR, 2008	
5. Recolección de información y análisis para informar los resultados	El mismo consultor internacional de análisis costo-beneficio apoyará al equipo de proyecto en la preparación del marco de resultados, la definición de la línea de base y la propuesta de sistema de seguimiento y evaluación (ver punto 3)	ENE-MAR, 2008	
Análisis institucional, recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad e implementación	Al tratarse de una segunda operación en los mismos sectores del PROFOMAF I, ya existe una Unidad Ejecutora del Programa suficientemente capacitada para la implementación.	N/A	

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Preparación del POD	Con el apoyo mencionado anteriormente y las dos misiones previstas se espera poder: (i) detallar los componentes y metas; (ii) refinar los costos y el cronograma de desembolsos; (iii) preparar el Plan de Adquisiciones y el POA de los primeros 18 meses; y (iv) elaborar los términos de referencia de consultorías y especificaciones técnicas de los equipos y productos a ser adquiridos. Adicionalmente se tiene prevista la contratación de un consultor internacional para apoyar al equipo en cuanto a los aspectos tecnológicos e informáticos del programa.	ENE-MAR, 2008	
Misión de Análisis	Revisar y finalizar el POD con la contraparte	MAR, 2008	
Envío del POD al Comité de Políticas Operativas		ABR, 2008	
Otros temas importantes como donantes, género, sostenibilidad, temas de país y de sector	En abril del 2008 se realizarán las elecciones generales y el nuevo Gobierno se posesionará en agosto del 2008, lo que podría causar discontinuidad y demoras (este tema es tratado en el Apéndice I - Análisis de Riesgo Preliminar).	ENE-ABR, 2008	

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL II (PROFOMAF II)

PR-L1027

ANEXO V – Costos Estimados para la Preparación

ESTUDIO/CONSULTORÍA	COSTO		FECHA ESTIMADA INFORME FINAL
	US\$	FONDO	
1. Contratación de un consultor internacional para apoyar el análisis costo-beneficio del Programa, incluyendo la evaluación económica, análisis de riesgo, matriz de resultados, definición de líneas de base y propuesta de sistema de seguimiento y evaluación (20 días laborales, incluyendo un viaje a Paraguay)	12.000	ADM	Abril/2008
2. Contratación de un consultor internacional para apoyar el análisis tecnológico e informático de todos los componentes del Programa, incluyendo la revisión del dimensionamiento de los gastos con sistemas y equipos informáticos (20 días laborales, incluyendo un viaje a Paraguay)	12.000	ADM	Abril/2008
Total	24.000		

MISIONES DEL EQUIPO DE PROYECTO	COSTO		FECHA ESTIMADA
	US\$	FONDO	
1. Orientación (2 profesionales/1 semana) costo total pasajes, hotel, <i>per diem</i> , etc	14.000	ADM	Enero/2008
2. Análisis (3 profesionales/1 semana) incluye el abogado	21.000	ADM	Marzo/2008
Total	35.000		

MISIONES Y ESTUDIOS/CONSULTORÍAS	COSTO		FECHA ESTIMADA
	US\$	FONDO	
Gran Total	59.000	ADM	N/A