

**PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE  
IMPUESTOS INTERNOS (SNII)**

**(BO-0186)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>PRESTATARIO Y GARANTE:</b>	República de Bolivia		
<b>AGENCIA EJECUTORA:</b>	Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII)		
<b>MONTO Y FUENTE:</b>	BID (FOE divisas):	US\$	3,2
	Aporte Local:	US\$	0,8
	Total:	US\$	4,0
<b>PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:</b>	Período de Amortización:	40	Años
	Período de Gracia:	10	Años
	Período de Desembolso:	3,6	Años
	Interés (primeros 10 años):	1,0	%
	Interés (en adelante)	2,0	%
	Inspección y Vigilancia:	1,0	%
	Comisión de Crédito:	0,5	%
<b>OBJETIVOS:</b>	El Programa tiene como objetivo general contribuir a la sustentabilidad fiscal de Bolivia. El objetivo inmediato es perfeccionar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII), mediante las siguientes actividades: (i) formulación e implantación de una estrategia corporativa; (ii) formulación e implantación de un sistema de planificación corporativa; (iii) fortalecimiento de la gestión operativa; (iv) implantación de una estrategia moderna de fiscalización tributaria; y (v) consolidación de la capacidad institucional en materia de Tecnología de la Información.		
<b>DESCRIPCIÓN:</b>	<b>Desarrollo Organizacional (\$1,477 miles)</b> En este componente se llevarán a cabo actividades referidas a: (I) la implantación de las normas legales otorgando autonomía técnica, administrativa y financiera al SNII; (ii) el fortalecimiento de la capacidad de planificación, gestión y supervisión de los procesos tributarios; y (iii) la reformulación del proceso decisorio en la institución.		

**Apoyo a la Fiscalización (\$1,292 miles).** En este componente se desarrollarán actividades tanto a nivel central como en las diferentes dependencias de la institución. En el nivel central se fortalecerán aquellas actividades sobre las cuales hubiera indivisibilidades (planificación y coordinación de la fiscalización, evaluación de resultados, etc.) así como grandes externalidades (casos de alto impacto, desarrollos metodológicos, provisión de información, etc.). Por su parte, en las Direcciones Distritales se fortalecerá la implantación de nuevas metodologías de fiscalización.

**Tecnología de la Información (\$536 miles).** En este componente se fortalecerá la capacidad del SNII en materia de gestión y desarrollo en el área informática. Asimismo se atenderán los requerimientos de los componentes del Programa particularmente los derivados de la modernización organizacional y los relacionados con los procesos tributarios.

**ROL DEL  
PROGRAMA EN LA  
ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS  
Y SECTOR:**

La estrategia del Banco en Bolivia apoya los esfuerzos del Gobierno de reducción de la pobreza promoviendo el crecimiento sostenido, y comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) apoyo a la gobernabilidad y consolidación de las reformas. El Programa que se presenta es compatible con esta estrategia pues permitirá consolidar la reforma del estado e intensificar los esfuerzos del país de mejorar los niveles de recaudación y reducir la evasión fiscal.

**REVISIÓN SOCIAL  
Y AMBIENTAL:**

El Programa fue revisado por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI). No se prevén efectos ambientales o sociales de carácter negativo derivados de la ejecución del Programa.

**BENEFICIOS:**

El Programa apoyará el fortalecimiento del SNII, entidad responsable por la administración de ingresos tributarios por un monto equivalente al 13.1% del PIB. Se espera que el mayor desarrollo institucional contribuya al equilibrio de las cuentas fiscales, permitiendo el aumento del gasto social sin comprometer la estabilidad económica.

El Programa facilitará la reducción de la evasión de impuestos incorporando a los contribuyentes incumplidores lo que permitirá aumentar la recaudación sin elevar los impuestos y mejorar la equidad horizontal del sistema tributario.

**RIESGOS:**

Una operación de las características del Programa que se propone, siempre involucra riesgos de tipo político provenientes de posibles insuficiencias en el liderazgo de la implantación de las reformas (a cargo de los niveles directivos altos y medios) y en la etapa de sustentación parlamentaria.

A modo de reducir el riesgo mencionado el Programa requiere la aprobación de una ley que otorga facultades de autonomía

técnica, administrativa y financiera para la SNII, y la ley del Estatuto del Funcionario Público. Cabe señalar que recientemente se ha aprobado una legislación similar para la administración aduanera y se ha integrado la cúpula directiva de esta institución, la cual cuenta con la ratificación del Poder Legislativo.

En este mismo sentido cabe destacar el apoyo gubernamental a la viabilización de las reformas del área fiscal, como son los casos del cumplimiento de las metas fiscales del Programa de Ajuste Estructural (ESAF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para atenuar eventuales debilidades en el tema del liderazgo de los estratos directivos, el Programa contempla fortalecer la capacidad gerencial y un monitoreo estrecho de dicha actividad.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Las condiciones previas al primer desembolso son las siguientes:

- Publicación y puesta en vigencia de la ley que otorga facultades de autonomía técnica, administrativa y financiera para el SNII, y del Estatuto de Funcionario Publico (¶ 3.7);
- La constitución y puesta en funcionamiento del Comité de Dirección, y de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), así como la contratación del personal que integrará la UEP (¶ 3.2 y ¶3.5).

**CLASIFICACIÓN  
DEL SECTOR  
SOCIAL Y DE LA  
POBREZA:**

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

**EXCEPCIONES A  
LAS POLÍTICAS  
DEL BANCO:**

Ninguna

**ADQUISICIONES  
DE BIENES Y  
SERVICIOS:**

Se aplicarán los procedimientos vigentes del Banco para la adquisición de bienes y la contratación de servicios. En el caso de que el monto de adquisiciones de bienes exceda el equivalente a US\$250.000 y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a nivel internacional. El Programa no prevé el financiamiento de obras.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Situación Macroeconómica

- 1.1 Durante la última década, Bolivia ha establecido las condiciones básicas para acelerar su crecimiento económico. El programa de reformas estructurales implantado a partir de 1985 logró restablecer la estabilidad macroeconómica y estimuló un moderado crecimiento. Entre 1985-1993, la primera generación de reformas incluyó la unificación del tipo de cambio, la eliminación de las restricciones a las importaciones y al movimiento de capitales, la flexibilización del mercado de trabajo, las garantías a la inversión extranjera, una reforma tributaria profunda, la eliminación de precios oficiales y la liberación de las tasas de interés. Tales medidas consolidaron la estabilidad de precios y redujeron el déficit fiscal. Sobre esta base, Bolivia inició en 1994 la segunda generación de reformas con el apoyo del Banco, del Banco Mundial y de un Acuerdo de Facilidad Ampliada (ESAF) del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 1994-1997.<sup>1</sup> Entre estas reformas se encuentran la descentralización, la capitalización de empresas públicas, la reforma del Estado y la reforma educativa.
- 1.2 El desarrollo económico de Bolivia se caracteriza por la estabilidad macroeconómica evidenciada en reducidas tasas de inflación, indicadores monetarios estables y una tasa de crecimiento económico positiva y en línea con lo establecido en su programa económico. Así, 1998 registró la tasa de inflación más baja de los últimos 27 años así como una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina. La tasa de crecimiento económico se situó en 4,7 por ciento liderado por el dinamismo en los sectores de telecomunicaciones, construcción e hidrocarburos, a pesar del efecto negativo del Niño, estimado en 0.8% del PIB. Por su parte, la tasa de inflación anual llegó al 4,4 por ciento, significativamente menor que la meta del acuerdo ESAF para el año de 6,5 por ciento. Contribuyeron a este resultado la disciplina monetaria y fiscal, la estabilidad de precios de los productos de importación y las expectativas de baja inflación de los agentes.
- 1.3 El déficit fiscal en 1998 llegó a 4 por ciento del producto, frente a una meta de 4,1 por ciento. Las cuentas fiscales, exceptuando el costo de la reforma de pensiones, se encuentran en equilibrio en 1998. El costo de la reforma de pensiones da cuenta enteramente del deterioro del déficit fiscal, el cual aumentó de 2.5% en 1997 a 4% en 1998. El déficit fue financiado principalmente a través de recursos concesionales externos (2,8%), con un financiamiento doméstico complementario bajo la forma de emisión de deuda pública (1,2%).
- 1.4 Durante 1998 el déficit de cuenta corriente se elevó a US\$675 millones (cerca de 8% del GDP). En el frente externo, la principal manifestación de la crisis internacional ha sido la caída de los principales precios de productos de exportación. En valores FOB, las exportaciones cayeron en US\$62 millones, de US\$1.166 a US\$1.104 miles de 1997 a 1998. Los volúmenes de exportaciones se

---

<sup>1</sup> El Gobierno firmó una extensión del ESAF, prolongando su vigencia hasta el 31 de julio de 1998. Dicho acuerdo prevé la profundización de las reformas y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. En septiembre de 1998, el Gobierno y el FMI suscribieron un nuevo programa ESAF para 1998-2001.

elevaron en apenas 1,6% debido a la menor rentabilidad de las exportaciones ante la caída del 20% del precio de las principales exportaciones bolivianas y a una apreciación cambiaria moderada en los últimos tres años. Por su parte, las importaciones aumentaron en US\$132 millones respecto a 1997, alcanzando los US\$1.983 millones; aumento derivado de importaciones crecientes de bienes de capital como resultado de la participación de la inversión extranjera. Los flujos de inversión directa extranjera (IDE) han aumentado marcadamente en años recientes impulsados por la capitalización de empresas públicas en 1995. Las entradas de capital en 1998 alcanzaron los US\$800 millones con la inversión directa extranjera (orientada principalmente a los sectores de hidrocarburos y comunicaciones) representando el 10% del producto.

- 1.5 Al 31 de julio de 1999 el nivel de la deuda externa ha disminuido en US\$ 154 millones con respecto a diciembre de 1998, alcanzando los US\$4.227 millones. De estos, US\$2.717 millones se adeudan a organismos multilaterales y el resto principalmente a fuentes bilaterales. El principal acreedor de Bolivia es el BID (US\$1.342 millones) seguido del IDA (US\$1066 millones) que juntos representan el 87 por ciento de la deuda multilateral. Durante el año, se recibieron desembolsos por US\$111,8 millones y se pagaron US\$ 124,6 por servicio de la deuda. Pese a este flujo de transferencias netas negativas, es importante destacar que hasta julio se consiguió un alivio US\$103,1 millones resultado de la participación de Bolivia en la Iniciativa HIPC principalmente. El ahorro de recursos que promueve la Iniciativa HIPC representará aproximadamente el 0,7 por ciento del PIB para el período 1999-2002.
- 1.6 Cabe destacar que durante 1998 el gobierno implantó la mayoría de reformas estructurales de acuerdo a cronograma. Entre otras reformas, el gobierno ha desarrollado un programa de reformas de aduanas con el fin de eliminar la evasión por este concepto. Además, se impusieron límites en el endeudamiento de gobiernos locales para fortalecer la descentralización fiscal. En el contexto de la Iniciativa HIPC las autoridades acordaron con el BID un programa de protección del gasto social que constituye el eje de la política social en el país. Durante 1998, todas las instituciones financieras habían cumplido con el requerimiento de mantener un ratio capital-activos ponderados por riesgo de 10%, y se continuó con el fortalecimiento del sistema de supervisión financiera y regulación.
- 1.7 Las perspectivas de la economía durante 1999 se encuentran afectadas por factores como la desaceleración del crecimiento regional, las condiciones climáticas adversas que a principios de año afectaron la infraestructura vial, y la depreciación del Real, que afecta las perspectivas de corto plazo de las exportaciones. En el programa se preveía originalmente un crecimiento en términos reales del 4,5% al 5% mientras que la inflación se limitaría a 5,5% (comparado con la meta original de 6%) Los desarrollos mencionados y la evolución de los datos agregados hasta mayo del año en curso hacen suponer que el crecimiento del año alcanzará el 4%, mientras que la inflación anual llegaría al 3.5%-4%.
- 1.8 El costo de la reforma de pensiones mantendrá las cuentas fiscales en déficit, pero controles de gasto y mejoras en la administración tributaria deberían permitir que el déficit del sector público alcance el 3,2 por ciento del PIB en el año 2000, en línea con las metas del FMI. En efecto, el presupuesto aprobado en 1999 supone un estricto control de gastos y un incremento de la eficiencia en la recolección de

ingresos tributarios y aduaneros. El programa limitará la pérdida de reservas en 1999 a US\$50 millones.

- 1.9 Por último, se espera que el cumplimiento de políticas estructurales continúe. La comunidad internacional y el Banco en particular han apoyado y apoyan los esfuerzos de reforma del país en diversas áreas. El reto de la agenda de reformas 1999-2002 es sentar las bases para una reducción sustancial de la pobreza y en esta agenda se incluyen: (i) fortalecer las reformas de salud y educación; (ii) fortalecer la administración fiscal de los gobiernos locales; (iii) continuar el fortalecimiento del sector financiero y la profundización del mercado de capitales; (iv) mejorar la gobernabilidad; (v) completar el proceso de privatización; y (vi) modernizar la legislación laboral.

## **B. Estrategia de Fortalecimiento Institucional**

- 1.10 Bolivia aún enfrenta el reto de lograr una tasa de crecimiento alta, que permita reducir la pobreza. En lo que va de la década, el crecimiento económico promedió el 4% por año, tasa que se traduce en un 1,7% per cápita, menor que la tasa esperada. Como respuesta a esta situación, el gobierno actual basó su Plan Operativo de Acción en cuatro pilares: *Oportunidad* (creación de las condiciones necesarias para que la población pueda acceder a los beneficios del crecimiento); *Institucionalidad* (desarrollo de las instituciones y la capacidad del Estado, a través de la modernización de la administración pública, reforma y modernización del Poder Judicial, descentralización y lucha contra la corrupción), *Equidad* (el logro de la mejoría de la condición de vida de la población, a través de la provisión de servicios públicos tales como educación, salud, servicios generales y vivienda e inversión rural); y *Dignidad* (entendido como la intensificación de la lucha contra el narcotráfico).
- 1.11 La promoción del sector privado, y la creación de un ambiente propicio a la inversión y la generación de crecimiento a través del fortalecimiento del marco institucional del sector público son los objetivos del pilar de institucionalidad. Los esfuerzos de modernización del sector público boliviano buscan mejorar la eficiencia y transparencia de la administración pública boliviana a modo de fortalecer la capacidad del país de ejecutar su ambiciosa agenda de reformas y combatir la pobreza. Bolivia ha dado importantes pasos en la creación de una base de reforma de sus instituciones. En efecto, la norma básica que regula la operación del sector público es la Ley que crea el Sistema de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO) aprobada en 1990, que establece diversos sistemas que regulan la actividad del Estado en la programación y organización de actividades; la ejecución de actividades, la administración de personal y gestión del sector público, y los mecanismos de control gubernamental. También a principios de la década se creó el Programa de Servicio Civil, como un paso intermedio para la formación de un servicio profesional en el sector público, aunque restricciones de carácter presupuestario han limitado su implantación. Con fondos de diversas fuentes (principalmente Banco Mundial y donantes bilaterales) se inició un proceso de contratación para algunos centros operativos del sector público.
- 1.12 La elaboración y aprobación del Plan Nacional de Integridad (PNI) es un eje fundamental de la acción del gobierno en el pilar de Institucionalidad. El plan se enfoca de forma integral en tres de los temas centrales del pilar, como son: (i) la reforma del sector justicia; (ii) la modernización de la administración pública; y

(iii) la lucha contra la corrupción. Dentro del PNI, cabe destacar la conformación de la Comisión Nacional de Integridad presidida por el Vicepresidente de la República y conformada por el Viceministro de la Presidencia, Ministro de Finanzas, Ministro de Justicia, y representantes del Senado, Cámara de Diputados, Corte Suprema, Contraloría de la República y Ministerio Público. Entre otras tareas, la Comisión busca lograr el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción, la implantación del Estatuto del Funcionario Público, el fortalecimiento de las oficinas del Defensor del pueblo y Ministerio Público, y la modernización y reforma de agencias del sector público.

- 1.13 En lo referente a la modernización del Estado el gobierno contempla el cumplimiento de tres objetivos: (i) implantación plena de la Ley SAFCO a través de mecanismos de gestión pública por resultados; (ii) implantación gradual pero completa del Servicio Civil; y (iii) modernización del poder Legislativo. Un primer paso en este sentido es la presentación para aprobación del Congreso del Estatuto del Funcionario Público el cual establecerá incentivos, derechos y obligaciones de los empleados públicos. Aspectos que comprenderán la ley incluyen mayor estabilidad laboral para el funcionario público, adecuada normativa de salarios, mejores condiciones laborales y la creación de la carrera de servicio civil. La ley especifica procedimientos de reclutamiento, remoción y promoción.
- 1.14 El PNI cuenta con el apoyo del Programa de Reforma Institucional (PRI)<sup>2</sup> del Banco Mundial, aprobado a mediados de 1999 y que actualmente se encuentra en vías de ser declarado elegible. El PRI incluirá en una primera etapa, la aplicación de políticas de fortalecimiento institucional a ser aplicadas en un conjunto de instituciones piloto, sobre las cuales se realizarán diagnósticos de tipo funcional y organizativo de sistemas de gestión y de recursos humanos. Con base a estos diagnósticos se propondrán programas de ajuste gradual. Estas reformas serán complementadas con la aplicación de políticas de alcance transversal en el sector público, a través de las cuales se implantarán mecanismos de incentivos para la gestión por resultados, se promoverá una modernización de los sistemas de administración financiera y se aplicarán políticas de integridad y transparencia en la administración pública.
- 1.15 Las reformas horizontales contempladas a ser contempladas en el PRI incluirán los siguientes componentes: (i) *Implantación de sistemas de gestión y evaluación por resultados*: El sistema de evaluación nacional requerirá de instituciones públicas y la fijación de metas que serán expresadas en términos de indicadores susceptibles a ser monitoreados, con performances bajas implicando acciones correctivas; (ii) *Programa de integridad nacional y combate a la corrupción*: El programa atenderá las siguientes áreas: establecimiento de marcos regulatorios (entre ellas el Estatuto del Funcionario Público), establecimiento de un sistema de declaraciones de ingresos de funcionarios públicos; fortalecimiento de instituciones encargadas de canalizar denuncias de corrupción, como la Defensoría del pueblo y el Ministerio Público; simplificación de procedimientos a modo de reducir la discreción y posibilidades de corrupción; la reforma del sistema de procuraduría y el establecimiento de un sistema de educación ciudadana; y (iii) *Reforma del servicio*

---

<sup>2</sup> El proyecto constituye la primera de tres fases de un programa y durará tres años. Ha sido diseñado bajo la modalidad APL ("Adaptable Program Loan") que permite financiamiento de plazos más largos y flexibilidad en el diseño e implantación para apoyar programas de desarrollo institucional complejo. El programa cuenta con un financiamiento de US\$72 millones (Gobierno boliviano US\$21 millones; Banco Mundial US\$32 millones y donantes bilaterales US\$19 millones) y financiará asistencia técnica, entrenamiento, bienes y equipos y costos recurrentes, apuntando a mejorar los sistemas de gestión públicos.

*civil*: el programa apoyará la creación de un nuevo servicio civil, a través de la adaptación de un nuevo marco regulatorio; la creación de un sistema de registro de recursos humanos; y la reforma del sistema de capacitación.

- 1.16 El componente de reformas verticales o de *reforma organizacional* financiará la reestructuración y fortalecimiento de diversas agencias del sector público proveyendo asistencia técnica, tecnología de información y soporte salarial en siete agencias piloto, entre ellas el Servicio Nacional de Impuestos Internos. Las reformas en las agencias apuntarán a tres elementos: (i) reestructuración organizacional y fortalecimiento; (ii) implantación y adaptación de marcos regulatorios; y (iii) renovación de recursos humanos. El instrumento clave del proceso serán los “Acuerdos de Reforma Organizacional”, un programa particular acordado por cada agencia piloto, revisado y aprobado por la Comisión Nacional de Integridad y el Banco Mundial y que serían usados como documentos operativos. El gobierno ha indicado que además del Ministerio de Hacienda (incluyendo el SNII y Aduanas) otras agencias potenciales incluyen los Ministerios de Agricultura, Vivienda, Desarrollo Sostenible y Educación así como una prefectura por determinar. Un elemento importante del programa es que además de financiar asistencia técnica y capacitación de las agencias a reestructurarse, financiaría los salarios de personal en forma declinante (80, 80, 60, 60, 30).
- 1.17 El gobierno boliviano ha diseñado un programa de fortalecimiento institucional del Servicio Nacional de Impuestos Internos como parte de su PNI. Dicho programa será apoyado por el Banco Mundial en el contexto de su Programa de Reforma Institucional y por el BID. Cabe destacar que la definición del alcance del programa del Banco es tal que evita duplicaciones y asegura la consistencia con el Programa de Reforma Institucional. El programa del Banco aborda aspectos de administración gerencial y desarrollo organizacional, fiscalización y tecnología informática. El Banco Mundial por su parte aborda las áreas de transparencia (incluyendo control interno y administración financiera) y recursos humanos; asegurando la complementariedad con el programa que se presenta en este documento.

### **C. El Sistema Tributario**

- 1.18 La modernización del sistema tributario fue un elemento central de las reformas económicas implementadas por las autoridades bolivianas al promediar la década del 80. Durante 1986 se introdujeron cambios significativos en la política tributaria, eliminándose alrededor de 400 gravámenes de escaso significado fiscal y costosa administración, reemplazándolos por un número reducido de impuestos (principalmente IVA, selectivos al consumo y a las transacciones). El nuevo sistema impositivo comenzó a regir a partir de 1987, verificándose un progresivo incremento de la carga tributaria en los primeros diez años de su vigencia. Durante 1995, y asociado al proceso de capitalización de las empresas públicas, se introdujeron modificaciones adicionales al sistema tributario, el principal de las cuales fue la creación del impuesto a las utilidades. Cabe destacar que desde 1990 la carga tributaria ha crecido significativamente en Bolivia, pasando de cerca del 8% del producto en 1990-92 a 13,1% en 1998.



**Cuadro 1 – Carga Tributaria - % del PIB**

<b>Impuesto</b>	<b>87/89</b>	<b>90/92</b>	<b>93/95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>
IVA	2.18	2.29	4.45	5.06	5.39	5.53
Transacciones	0.41	1.08	1.56	1.81	1.50	1.60
Cons. Específicos	0.44	0.69	0.81	0.91	0.92	1.05
RC-IVA	0.38	0.45	0.57	0.46	0.44	0.36
IRPE/IUE	0.24	0.44	0.56	1.40	1.57	1.62
IEHD			0.01	0.13	0.09	0.44
Otras	0.41	0.54	0.42	0.04	0.03	0.02
<b>Subtotal</b>	<b>4.06</b>	<b>6.16</b>	<b>8.38</b>	<b>9.81</b>	<b>9.95</b>	<b>10.62</b>
Val. Fiscales	0.20	0.58	1.39	0.86	1.27	1.63
YPFB	0.66	1.06	1.26	1.20	1.02	0.80
Otros	0.55	0.11	0.08	0.14	0.10	0.07
<b>Carga Total</b>	<b>5.46</b>	<b>7.91</b>	<b>11.11</b>	<b>12.01</b>	<b>12.34</b>	<b>13.12</b>

Fuente: Cálculos propios en base a datos SNII – Incluye recaudación sobre mercaderías importadas a cargo de la Aduana. Nota: Subtotales y Totales pueden no coincidir con la suma de parciales por causa de redondeo

- 1.19 El Banco acompañó la implantación del sistema tributario boliviano desde 1986 y una síntesis de los principales resultados se encuentra entre los archivos técnicos de la preparación del Programa. A mediados de 1994 el Banco aprobó el Programa 924/SF-BO, el cual apoyó la reforma tributaria que entró en vigencia durante 1995 y desarrolló el Sistema Integrado de Recaudación y Administración Tributaria (SIRAT). Este es un sistema informático que integra los procesos de recaudación, fiscalización y gestión jurídica de la administración tributaria. Adicionalmente, se capacitó a los funcionarios del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII) y a los contribuyentes en el nuevo sistema y se inició su implantación a partir de las administraciones de Grandes Contribuyentes (GRACOS) del país. El SIRAT cumple satisfactoriamente con los requisitos de efectividad y seguridad demandados por la administración tributaria, y su puesta en marcha fue posible por una donación del Gobierno del Japón por \$2 millones para la compra de equipos, así como por recursos asignados por las autoridades bolivianas.
- 1.20 Los resultados más satisfactorios de los programas de fortalecimiento de la administración tributaria boliviana financiados por el Banco desde 1986 están asociados al proceso de recaudación (el registro único de contribuyentes, la cuenta corriente, etc.), a la creación de una infraestructura tecnológica moderna y a la exitosa implantación de la estrategia de segmentación de contribuyentes por significado económico, con instalaciones para GRACOS en las principales ciudades del país. Por el contrario, los resultados en los procesos de fiscalización, cobranzas y gestión jurídica han sido más limitados.
- 1.21 El SNII es la entidad que administra los tributos sobre la actividad interna a cargo del gobierno central. Cuenta con un presupuesto de US\$14,2 millones, equivalente al 1,3% de la recaudación<sup>3</sup>, una cifra baja dado sus requerimientos de modernización y el grado de desarrollo del país. A nivel central dependen del Director del SNII cuatro direcciones de área: Gestión Tributaria, Normas y Desarrollo Tributario, Administración y Jurídico. A nivel operativo existen catorce

3 Información estimada para 1999. Durante 1998 el presupuesto de la institución alcanzó los US\$15,7 millones que representaron el 1,4% de la recaudación.

Direcciones Distritales, entre las cuales se incluyen las de Grandes Contribuyentes de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, responsables por el 61% de la recaudación del SNII. En esta entidad se desempeñan 1.231 funcionarios, existiendo una elevada rotación de los mismos, de manera que el 80% tiene una antigüedad menor a los cuatro años.

- 1.22 Actualmente, las limitaciones del SNII pueden agruparse en dos categorías: las de naturaleza organizacional y las referidas a los procesos específicos de la administración tributaria. Entre las primeras cabe mencionar: (i) falencias en materia de formulación e implantación de la estrategia organizacional; (ii) debilidad de su gestión operativa y en sus sistemas de supervisión; (iii) limitaciones presupuestarias; (iv) limitaciones en la gestión de recursos; y (v) restricciones en la política y administración de recursos humanos. Las restricciones en materia de personal se traducen en la debilidad de sus cuadros gerenciales y en la elevada rotación de los funcionarios del SNII debido a la politización de la gestión de recursos humanos.
- 1.23 Por su parte, en el campo de los procesos tributarios, además de la mayor complejidad propia del proceso de fiscalización frente al de la recaudación, existen varios factores que explican los resultados poco satisfactorios en esta área. Entre estos cabe destacar: (i) la carencia de una estrategia de fiscalización moderna, que focalice las actividades en función de los sectores económicos, de los tributos y del significado económico de los contribuyentes; (ii) la debilidad de las funciones de planeación, ejecución, coordinación y evaluación del proceso; (iii) la insuficiencia de recursos; (iv) la debilidad de las fuentes de información; y (v) la elevada rotación de personal, la cual neutraliza los programas de capacitación, favorece conductas indeseadas y dificulta el desarrollo y la acumulación de *know-how* en la institución.
- 1.24 Las limitaciones enfrentadas por el SNII abren interrogantes respecto de la sustentabilidad de los esfuerzos realizados por el país en el campo tributario. Desde la perspectiva institucional, este interrogante respecto a la sustentabilidad se refiere a la capacidad de la administración tributaria de internalizar el proceso de modernización organizacional, estableciendo los objetivos, planificando las actividades requeridas para lograrlos y asegurando los recursos necesarios para realizar estas actividades. Paralelamente, la sustentabilidad de la recaudación impositiva requiere mejorar los procesos específicos de la administración tributaria a fin de desincentivar el incumplimiento por parte de los contribuyentes.

#### **D. La reformulación del marco legal de la Administración Tributaria**

- 1.25 Las autoridades del SNII y funcionarios del Banco han venido examinando los desafíos que enfrenta la administración tributaria boliviana, los cuales han sido resumidos en los párrafos precedentes. En este diálogo se coincidió en que la superación de estos problemas requiere un marco legal que otorgue mayor autonomía al SNII.
- 1.26 Consecuentemente, las autoridades bolivianas están elaborando un proyecto de ley que otorga facultades de autonomía técnica, administrativa y financiera al SNII, estando previsto elevar este proyecto de Ley al Congreso el mes de octubre de 1999. Esta ley busca asegurar la independencia técnica en materia tributaria y agilizar la gestión administrativa de la institución. Asimismo, se pretende asegurar la sustentabilidad financiera del SNII mediante la retención automática de un

porcentaje de la recaudación. La autonomía técnico-administrativa de la institución sería asegurada a través de la implantación de un régimen jurídico autárquico para su constitución y operación, de un sistema de carrera para sus funcionarios y de la designación de órganos de dirección con intervención del poder legislativo.

- 1.27 Paralelamente, está bajo consideración del Congreso el proyecto del Estatuto del Funcionario Público, el cual será el marco legal de la carrera funcionaria en el sector público boliviano, contribuyendo a la despolitización de la gestión de recursos humanos en las dependencias estatales, incluyendo el SNIL.
- 1.28 Existen antecedentes positivos en la asignación de facultades autónomas a entidades públicas en Bolivia, principalmente en las superintendencias encargadas de la actividad regulatoria. A modo de ejemplo cabe destacar la labor de la Superintendencia de Bancos. La eficiencia e independencia de presiones políticas que demostró esta entidad en un proceso de intensa depuración del sistema financiero ha contribuido a sanear al mismo con limitados impactos cuasi-fiscales. Más recientemente, y en el campo fiscal, estas facultades fueron otorgadas a la Aduana de Bolivia, dando inicio al proceso de fortalecimiento institucional de una entidad débil y desprestigiada.

#### **E. Estrategia y justificación de la Participación del Banco**

- 1.29 La estrategia del Banco en Bolivia apoya los esfuerzos del Gobierno de reducción de la pobreza promoviendo el crecimiento sostenido, y comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) apoyo a la gobernabilidad y consolidación de las reformas. El programa que se presenta es compatible con esta estrategia pues permitirá consolidar la reforma del estado e intensificar los esfuerzos del país de mejorar los niveles de recaudación y reducir la evasión fiscal.
- 1.30 El Banco viene apoyando la modernización del Estado, el fortalecimiento del servicio civil y la mejor gerencia del Estado a través de diversas operaciones de apoyo a la implantación de la Ley SAFCO; el Sistema Nacional de Inversiones Públicas; la gestión municipal y prefectural, entre otras. Un componente importante de la acción del Banco es el apoyo al fortalecimiento integral de la gestión pública descentralizada, el cual toma la forma de operaciones de cooperación técnica en cuatro de las áreas más críticas de desarrollo institucional: (i) la planificación estratégica y la implantación de sistemas de administración y control; (ii) la gestión de la Inversión pública departamental y local en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública; (iii) la gestión de los servicios sociales; y (iv) la administración de los recursos humanos como factor crítico para la consolidación institucional del sector público descentralizado.
- 1.31 Así, el Banco participa activamente en el proceso de descentralización en Bolivia a través de las siguientes operaciones de cooperación técnica: (i) El Programa Nacional de Gobernabilidad, (préstamo 954/SF-BO por US\$12 millones) que contempla componentes de fortalecimiento institucional de Prefecturas y Municipios; (ii) El Programa de Apoyo a la Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP (SNIPRE) (préstamo 993/SF-BO por US\$7 millones) destinado a fortalecer la capacidad descentralizada en administración de las inversiones públicas; (iii) El Programa de Apoyo a la gestión Social, (préstamo 982/SF-BO por US\$2 millones) que dispone de un componente específico de

fortalecimiento de las Prefecturas en la administración de los servicios básicos de salud, educación y otros; y (iv) el Programa de Apoyo al Servicio Civil Descentralizado (TC-97-01-071-BO por US\$350.000), que permitirá la aplicación de modelos de administración de recursos humanos en las Prefecturas Departamentales.

- 1.32 Con el fin de establecer marcos institucionales y regulatorios que permitan el crecimiento de base amplia, el Banco se propone apoyar al gobierno en sus esfuerzos de fortalecer la capacidad de recaudación de impuestos, en particular de los aduaneros. La acción del banco en el tema tributario continúa este año con el presente programa y con aprobación de una operación en el área de reforma y modernización de Aduanas (BO-0159). Otras operaciones incluidas en el programa 1999-2001 incluyen el apoyo a la preparación del Censo Nacional (BO-0189), así como operaciones de cooperación técnica de apoyo a las reformas de pensiones y mercado de capitales y fortalecimiento de las Intendencias de Valores, Seguros y Pensiones.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El Programa tiene como objetivo general contribuir a la sustentabilidad fiscal de Bolivia. El objetivo inmediato es perfeccionar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII), mediante las siguientes actividades:
- a. formulación e implantación de una estrategia corporativa;
  - b. formulación e implantación de un sistema de planificación corporativa;
  - c. fortalecimiento de la gestión operativa;
  - d. implantación de una estrategia moderna de fiscalización tributaria; y
  - e. consolidación de la capacidad institucional en materia de Tecnología de la Información.

### B. Resultados del Programa

- 2.2 Para evaluar el alcance de los objetivos y de los resultados que se esperan lograr con el Programa fueron definidas metas e indicadores conforme se detalla en el Marco Lógico (ver Anexo I).
- 2.3 Los programas de fortalecimiento de la administración tributaria suelen asociarse con aumentos de la recaudación, a pesar de que en la determinación de esta variable también intervienen factores ajenos al ámbito de decisión de las entidades fortalecidas (ciclo económico, formulación de la política económica, etc.). En el caso de este Programa, el país y el Banco resolvieron incluir las metas de ingresos tributarios administrados por el SNII consistentes con las metas de déficit fiscal del programa económico acordado con el FMI. En efecto, el objetivo a mediano plazo del mismo, es obtener reducciones graduales del déficit fiscal hasta llegar al 2% del PIB en el año 2002, lo cual supone un incremento de los ingresos tributarios del orden de 0,6% del PIB en 1999 y de 0,8% en el año 2000.
- 2.4 Adicionalmente, para efectuar el seguimiento de la administración tributaria y aduanera, se elaboró el conjunto de indicadores. Los valores iniciales de estos indicadores formarán parte del informe inicial.

### C. Descripción del Programa

- 2.5 La consolidación del fortalecimiento institucional de la administración tributaria forma parte de una nueva generación de reformas encaradas por Bolivia, la cual busca contribuir a la sustentabilidad, tanto en el plano institucional como en el plano de la recaudación tributaria del país. Con el fin de alcanzar los objetivos señalados, el Programa financiará actividades agrupadas en los siguientes componentes:

#### 1. Desarrollo Organizacional (US\$1.477 miles).

- 2.6 En este componente se llevarán a cabo actividades relativas a: (a) la implantación de las normas legales de autonomía técnica, administrativa y financiera del SNII; (b) el fortalecimiento de la capacidad de planificación, gestión y supervisión de los

procesos tributarios; y (c) la reformulación del proceso decisorio en la institución. Las principales actividades previstas son:

- a. Formulación de la estrategia corporativa en el SNII (\$ 231 miles): Se apoyará la formulación de una nueva estrategia organizacional derivada del nuevo marco legal a implantarse para el SNII. Se definirán las metas y objetivos organizacionales y se implantará un sistema de planificación por objetivos. Asimismo se prevé efectuar ajustes a la estructura organizacional en respuesta a la nueva estrategia, metas y objetivos organizacionales.
- b. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y supervisión de los procesos tributarios (\$662 miles): Se realizarán una revisión de los procesos tributarios y como resultado de esta revisión se elaborarán nuevos manuales y se reasignarán funciones entre el nivel central y las direcciones distritales y entre los principales procesos tributarios (Recaudación, Fiscalización, Técnica Jurídica). Se extenderá el SIRAT al conjunto de direcciones distritales y se desarrollará e implantará un módulo de cobranza coactiva. Se desarrollará e implantará un sistema de control de gestión y un sistema de información gerencial.
- c. Desarrollo de la Capacidad Gerencial (\$584 miles): Se definirá la estructura gerencial a partir de la revisión de procesos, determinando el valor agregado contribuido por los eslabones gerenciales a la jerarquía institucional. Se realizará un diagnóstico del personal que actualmente ejerce funciones gerenciales, determinando su adecuación a los roles y perfiles deseados de los grupos de dirección. Se realizarán acciones de capacitación de los cuadros gerenciales y se apoyará la Unidad de Capacitación del SNII.

## **2. Apoyo a la Fiscalización (US\$1.292 miles).**

- 2.7 Para fortalecer la función de fiscalización en el SNII, se desarrollarán actividades tanto a nivel central como en las diferentes dependencias de la institución. En el nivel central se fortalecerán aquellas actividades sobre las cuales hubiera indivisibilidades (planificación y coordinación de la fiscalización, evaluación de resultados, etc.) así como grandes externalidades (casos de alto impacto, desarrollos metodológicos, provisión de información, etc.). Por su parte, en las Direcciones Distritales se fortalecerá la implantación de nuevas metodologías de fiscalización. Las principales actividades previstas son:

- a. Fortalecer la capacidad central de planeación, coordinación y evaluación de la actividad de fiscalización en administración tributaria.
- b. Desarrollar en el nivel central metodologías, por sector económico, por impuestos y por significado económico de los contribuyentes, de identificación, análisis y procedimientos a ser empleados en el proceso de fiscalización. Los principales programas de fiscalización que se adaptarán al SNII son: (a) cruces masivos de operaciones de compras y ventas; (b) relación débito crédito; (c) integrales; (d) parciales; y (e) revisión de inscriptos en el régimen simplificado.
- c. Implantar las metodologías mencionadas en el inciso anterior en las Direcciones Distritales Departamentales y de Grandes Contribuyentes (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz).

- d. Mejorar el acceso a fuentes externas e internas de información para apoyar la selección de casos y el trabajo de campo.
- e. Fortalecer la capacidad de la Unidad de Estudios Fiscales en materia de análisis económico-tributario a efectos de detectar en forma temprana actividades y/o agentes económicos que no hayan sido identificadas e incorporados en los planes de acción del SNII.
- f. Crear a nivel central un grupo operativo de Inteligencia Fiscal para la detección temprana y combate de organizaciones montadas para realizar delitos fiscales.
- g. Modernizar el régimen de facturación.

### **3. Tecnología de la Información (US\$536 miles).**

- 2.8 En este componente se fortalecerá la capacidad del SNII en materia de gestión y desarrollo en el área informática. Asimismo se atenderán los requerimientos de los componentes del Programa particularmente los derivados de la modernización organizacional (sistemas de control de gestión e información gerencial, extensión del SIRAT) y los relacionados con los procesos tributarios (principalmente nuevo enfoque de la fiscalización y el desarrollo del módulo de cobranza coactiva).

### **4. Gerencia y Administración (US\$463 miles)**

- 2.9 Los gastos de gerencia y administración del Programa se relacionan a la contratación de los servicios de consultoría y adquisición del equipamiento mínimo necesario para constituir la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en la estructura del SNII. Específicamente se financiará el equipo que integrará la UEP, compuesto de un coordinador general del Programa, un especialista en adquisiciones y un asistente administrativo.

### **D. Costo y Financiamiento**

- 2.10 El costo total del Programa asciende a US\$4,0 millones, de los cuales el Banco financiará US\$3,2 millones con un Préstamo de Cooperación Técnica, de acuerdo con las disposiciones vigentes y en las condiciones que se indican:
- **Plazos de amortización y de gracia:** un plazo máximo de amortización de 40 años, contados a partir de la fecha de vigencia del contrato y de 10 años de gracia, contados desde la misma fecha.
  - **Tasa de interés:** 1% durante el período de gracia y 2% en adelante.
  - **Comisión de Crédito:** 0,5% de la parte no desembolsada del financiamiento.

**Presupuesto consolidado**  
(en miles de US\$)

COMPONENTES	BID	APORTE LOCAL	TOTAL	%
Desarrollo Organizacional	1.200,0	277,0	1.477,0	36,9
Fiscalización	1.017,0	275,0	1.292,0	32,3
Tecnología de la Información	400,0	136,0	536,0	13,4
Unidad Ejecutora	423,0	40,0	463,0	11,6
<b>Subtotal</b>	<b>3.040,0</b>	<b>728,0</b>	<b>3.768,0</b>	<b>94,2</b>
Imprevistos	68,0	72,0	140,0	3,5
Auditoría	60,0		60,0	1,5
Gastos financieros (FIV)	32,0		32,0	0,8
<b>Total</b>	<b>3.200,0</b>	<b>800,0</b>	<b>4.000,0</b>	<b>100,0</b>

- 2.11 El Banco financiará la contratación de servicios de consultoría y capacitación, desarrollo de sistemas, equipamiento informático (software y hardware) y de comunicaciones y comunicación institucional. El aporte local cubrirá esencialmente la contratación de consultorías locales y capacitación.

**Costos preliminares y financiamiento por categoría de gastos**  
(en miles de US\$)

Subcomponente	Equipos	Consultoría			Capacitación	Comunicación	Subtotal
		Firmas	Individ. Local	Individual Internac.			
Desarrollo Organizacional	313,0	120,0	315,0	304,0	285,0	140,0	1.477,0
Fiscalización	432,0	70,0	348,0	232,0	175,0	35,0	1.292,0
Tecnología de la Información	210,0	---	252,0	54,0	20,0	---	536,0
Unidad Ejecutora	27,0	---	40,0	396,0	---	---	463,0
<b>Subtotal</b>	<b>982,0</b>	<b>190,0</b>	<b>955,0</b>	<b>986,0</b>	<b>480,0</b>	<b>175,0</b>	<b>3.768,0</b>
Imprevistos							140,0
Auditoría		60,0					60,0
FIV							32,0
<b>Total</b>	<b>982,0</b>	<b>250,0</b>	<b>955,0</b>	<b>986,0</b>	<b>480,0</b>	<b>175,0</b>	<b>4.000,0</b>

- 2.12 El cuadro precedente presenta por componente y por categoría de gastos el destino de los recursos del Programa. Como es habitual en programas de fortalecimiento institucional, la categoría consultores recibe una parte significativa de los recursos del Programa, aproximadamente el 38% del total, mientras que a las compras de equipos y las acciones de capacitación se destinarán alrededor del 24% y 12% del total respectivamente.
- 2.13 Se prevé contratar 73 meses/consultor con experiencia internacional y 371 meses/consultor nacional para la ejecución de los componentes del Programa. Si bien estas cifras pudieran anticipar problemas logísticos considerables, lo cierto es que la agrupación de las consultorías de acuerdo a su duración y temas revela que se trata de una situación manejable. En el primer caso, entre los consultores con experiencia internacional están previstas diez consultorías, de las cuales cinco son



por un plazo de seis a veinte meses y las restantes cinco corresponden a consultorías en temas muy puntuales, de dos a tres meses de duración.

- 2.14 Una agrupación similar se verifica para la consultoría nacional, aunque en este caso se presentan dos particularidades significativas. En primer lugar se verifica la contratación de varios consultores para un mismo *tipo* de consultoría (principalmente expertos en informática y en fiscalización) y en segundo lugar la duración promedio de las consultorías es mayor, de prácticamente 18 meses. El efecto de esto es que habrá 21 consultorías de largo plazo, agrupadas en 15 tipos de consultorías, lo cual se encuentra dentro de un rango que se considera manejable con el esquema de ejecución propuesto en el capítulo 3.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 3.1 El prestatario del Programa será la República de Bolivia y el organismo ejecutor el Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII).

#### B. Esquema de ejecución y administración del programa

- 3.2 El SNII en su carácter de organismo ejecutor tendrá la responsabilidad básica del Programa, manteniendo el relacionamiento directo con el Banco y definiendo el curso de acción del mismo. Para supervisar la ejecución del Programa se constituirá un Comité de Dirección (CD), presidido por el Viceministro de Política Tributaria e integrado por el Director General del SNII y los cuatro Directores de área (Gestión Tributaria, Normas y Desarrollo Tributario, Administración y Jurídico). El CD contará con la asistencia de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La constitución del CD y de la UEP será condición previa al primer desembolso del préstamo.

##### 1. La Unidad Ejecutora del Programa (UEP)

- 3.3 La UEP, a establecerse en el ámbito del SNII, será responsable de la administración del Programa, desarrollando las siguientes funciones:
- a. coordinar el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso del préstamo;
  - b. elaborar los planes anuales operativos de ejecución y de los informes de avance del Programa;
  - c. programar el proceso para adquisición de los bienes previstos para la ejecución de la operación;
  - d. procesar la suscripción de los contratos con consultores individuales, firmas consultoras, capacitadores y coordinadores de seminarios y talleres, así como autorización de los pagos respectivos;
  - e. tramitar las solicitudes de desembolsos del financiamiento del Banco de acuerdo a lo establecido en los respectivos procedimientos de desembolsos, gestionar la obtención de los recursos de contrapartida local y preparación de las correspondientes rendiciones de cuentas de los mismos;
  - f. coordinar la ejecución de los componentes del programa; y
  - g. asegurar que el programa se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el SNII.
- 3.4 El Organismo Ejecutor deberá mantener un adecuado sistema de control interno contable y administrativo de los recursos del Programa. El sistema contable deberá estar organizado de manera que provea la documentación necesaria para verificar las transacciones financieras y facilitar la preparación oportuna de los estados financieros e informes. Los registros del Programa deberán ser llevados de manera que: (a) permitan identificar las sumas recibidas de las distintas fuentes; (b) consignen, de conformidad con el catálogo de cuentas que el Banco haya aprobado, los gastos en el Programa tanto con los recursos del financiamiento como con los

demás fondos que deban aportarse para su total ejecución; (c) incluyan el detalle necesario para identificar los bienes adquiridos y los servicios contratados, así como la utilización de dichos bienes y servicios; y (d) demuestren el costo de las actividades en cada categoría del gasto.

- 3.5 Para el cumplimiento de sus funciones la UEP estará integrada por un Coordinador General del Programa (consultor con experiencia internacional), un Especialista en Adquisiciones; (a tiempo parcial) y un Asistente Administrativo. Asimismo, trabajará coordinadamente con la Dirección Nacional Administrativa del SNII, recibiendo el apoyo logístico necesario para el desarrollo de sus funciones. Los términos de referencia para el Coordinador General de la UEP se encuentran disponibles en los archivos técnicos del Programa. Como condición previa al primer desembolso del Programa se deberá presentar evidencia de la contratación del personal que integrará la UEP a satisfacción del Banco.

## **2. Coordinación con el Banco Mundial**

- 3.6 A solicitud del Gobierno, la UEP será responsable por la coordinación de las actividades del componente de reforma institucional del SNII en el marco del PRI, el cual va a ser financiado con recursos del Banco Mundial (ver párrafos 1.14 y 1.17). Se acordó que el PRI transferirá al SNII los recursos necesarios para atender a los gastos de la UEP derivados de la coordinación de este programa.

### **C. Condiciones Previas Especiales al Primer Desembolso**

- 3.7 Como condición previa al primer desembolso, el SNII remitirá a la Representación del Banco en el país la documentación referida a la publicación y puesta en vigencia de dos leyes: (i) la ley que otorga facultades de autonomía técnica, administrativa y financiera al SNII; y (ii) el Estatuto del Funcionario Público, mencionadas en los párrafos 1.26 y 1.27 respectivamente del Marco de Referencia.
- 3.8 La primera asegurará la autonomía técnico-administrativa de la institución a través de la implantación de un régimen jurídico autárquico para su constitución y operación, de un sistema de carrera para sus funcionarios y de la designación de órganos de dirección con intervención del poder legislativo. Paralelamente, la sustentabilidad financiera del SNII será obtenida mediante la retención automática de un porcentaje de la recaudación.
- 3.9 Por su parte el proyecto del Estatuto del Funcionario Público que actualmente está siendo considerado por el Congreso, será el marco legal de la carrera funcionaria en el sector público boliviano, y permitirá profesionalizar la gestión de recursos humanos en las dependencias estatales, incluyendo el SNII.

### **D. Supervisión, Informes y Evaluación.**

- 3.10 La supervisión de la ejecución del Programa estará a cargo de la Representación en Bolivia, siendo complementada por misiones de supervisión técnica a cargo del equipo de proyecto. Estas tendrán el objetivo de examinar la evolución del SNII, la consecución de las metas fijadas, la ejecución de los planes anuales de trabajo y la actualización de estos.
- 3.11 Al menos una vez al año se realizará una reunión de un Comité de Programación y Evaluación (CPE), integrado por el CD, la UEP y representantes del Banco. En el CPE se efectuará el seguimiento del Programa, discutirá el cumplimiento del Plan de Trabajo detallado del año anterior y aprobará el Plan de Trabajo del año

siguiente, con base a un proyecto del plan actualizado anualmente por la UEP, de acuerdo a lo señalado en 3.12(a).

3.12 El ejecutor someterá al Banco los siguientes informes:

- a. Un informe inicial que comprenderá: la identificación del personal que integra la Unidad Ejecutora y sus responsabilidades; un Plan de Trabajo, preparado con base en un modelo previamente acordado con el Banco. Dicho plan será detallado para el primer año y contendrá valores de referencia para los indicadores de desempeño e incluirá, los términos de referencia de las principales consultorías y el contenido de los cursos de capacitación del nivel gerencial. El Plan de Trabajo será actualizado anualmente.
- b. Informes de avance 60 días después de concluido cada semestre durante la ejecución del Programa. Los informes contendrán una descripción de los logros alcanzados con el programa durante el semestre precedente, los resultados alcanzados en los indicadores de desempeño, la identificación y explicación de los desvíos y las propuestas de eventuales modificaciones, así como un listado de las adquisiciones, cursos de capacitación y contratación de las principales consultorías.
- c. Informe final en un plazo no superior a los 90 días de concluida la ejecución del Programa. El informe deberá contener como mínimo los logros alcanzados con el Programa, los principales aspectos que limitaron su ejecución y las lecciones aprendidas y recomendaciones.

3.13 Al finalizar la ejecución del Programa el CD y el Banco, acordarán una misión para evaluar al mismo, en la cual se discutirá el Informe Final citado en el párrafo 3.12c. La evaluación final del Programa estará dirigida fundamentalmente a medir los avances cuantitativos y cualitativos que se alcanzaron en el desempeño del SNII en la calidad de su nivel gerencial, de su fiscalización, así como de la gestión del área de Tecnología de la Información. También ésta verificará la evolución que registra la recaudación a cargo del SNII.

**E. Auditoría Externa**

3.14 El Ejecutor deberá presentar estados financieros anuales relativos a los gastos del programa efectuados con el financiamiento y la contrapartida local, durante la ejecución del mismo. Dichos estados deben ser dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y presentados de acuerdo a los requerimientos de auditoría de éste. De acuerdo a lo solicitado por el Ejecutor, los costos de auditoría serán cargados al financiamiento.

**F. Adquisiciones**

3.15 Las adquisiciones se efectuarán siguiendo los procedimientos del Banco. La licitación de servicios de consultoría por montos mayores a US\$200.000 tendrá publicidad internacional. Las adquisiciones de bienes por montos mayores a US\$250.000 se harán mediante licitación pública internacional. En el Programa no se prevé el financiamiento de obras. (Ver el cuadro de adquisiciones en el Anexo II).

**G. Fondo Rotatorio**

3.16 Para la ejecución del Programa se establecerá un fondo rotatorio de hasta 5% de la contribución del Banco. La constitución un fondo rotatorio del financiamiento

tomaría lugar luego del cumplimiento de las condiciones previas establecidas como requisito al primer desembolso de la operación. Dicho fondo podrá ser renovado en igual porcentaje conforme se vayan realizando las actividades y justificando los gastos a satisfacción del Banco. Estos recursos deben ser manejados en una cuenta bancaria especial separada y a nombre del Programa, y se deberán presentar al Banco informes semestrales de la situación del fondo rotatorio en poder del Ejecutor, dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre cerrado en Junio y diciembre de cada año.

#### **H. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.17 El período de ejecución estimado es de tres años y el de desembolso de tres y medio años, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato.
- 3.18 El calendario tentativo de desembolsos es el que se presenta a continuación:

**(en miles de US\$)**

	<b>Año 2000</b>	<b>Año 2001</b>	<b>Año 2002</b>	<b>Año 2003</b>	<b>Total</b>
<b>BID</b>	800	1.280	800	320	3.200
<b>Aporte Local</b>	200	320	200	80	800
<b>Total</b>	1.000	1.600	1.000	400	4.000
<b>%</b>	25	40	25	10	100

#### IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

##### A. Viabilidad institucional

- 4.1 El diseño del Programa ha sido elaborado en estricta relación a la misión y funciones de competencia de la entidad ejecutora. 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 el SNII. El contenido y alcance de las actividades han sido elaborados con la participación y consulta activa de los profesionales que integran el SNII, habiéndose comprobado que disponen de capacidad y conocimiento para orientar y darle seguimiento a la ejecución de la operación.
- 4.2 El proyecto será ejecutado por el SNII, a través de sus áreas sustantivas y con la participación de la Dirección Nacional Administrativa de la institución para las cuestiones de naturaleza administrativa, financiera y contable. Adicionalmente, y para apoyar la ejecución del Programa se ha previsto la creación de una Unidad Ejecutora del Programa de tamaño reducido cuyas funciones se señalan en el párrafo 3.3. Cabe destacar que la contraparte nacional y el equipo de proyecto coincidieron que el grado de desarrollo institucional alcanzado por el SNII permite prescindir de la contratación de agencias especializadas para la ejecución del Programa, a diferencia de la situación imperante en Programas anteriores financiados por el Banco.

##### B. Beneficios

- 4.3 La presente operación forma parte de la estrategia del Banco para apoyar la reforma de las instituciones fundamentales del estado boliviano. El SNII tiene a su cargo la recaudación de los impuestos internos, la principal fuente de recursos del gobierno que representa un valor cercano al 13,1% del PIB. La operación presentada servirá para consolidar las reformas en el área tributaria iniciadas en las operaciones anteriores, contribuyendo a la sustentabilidad del sistema tributario.
- 4.4 Bolivia enfrenta un reto fiscal a corto y mediano plazo originado en el costo de la implantación de una ambiciosa agenda de reformas en salud, educación e infraestructura básica, así como en el costo de muchas de las reformas ya adoptadas. El cumplimiento de metas fiscales es un elemento crítico de los compromisos que el gobierno ha adquirido con los organismos multilaterales, en particular, el acuerdo ESAF con el FMI y el Programa de Ajuste Fiscal y Mantenimiento del Gasto Social (1019/SF-BO) con el BID (ver párrafo 2.3). Cabe destacar que, además del costo de las reformas estructurales, se prevé que el acceso de Bolivia a recursos concesionales externos se vea reducido en el futuro, situación que se complica aún mas en vista de los reveses en los términos de intercambio de las principales exportaciones bolivianas como consecuencia de los desarrollos de la economía global.
- 4.5 El Programa apoyará el fortalecimiento de gestión operativa del SNII. Se espera que el mayor desarrollo institucional contribuya al equilibrio de las cuentas fiscales, asegurando el éxito del mantenimiento de la estabilidad económica alcanzada, la generación de ahorro doméstico para sustituir una ayuda externa que

presenta una tendencia decreciente y posibilitar aumentar el gasto social a niveles aceptables.

**C. Riesgos**

- 4.6 Una operación de las características del Programa que se propone siempre involucra riesgos de tipo político provenientes de posibles insuficiencias en el liderazgo de la implantación de las reformas (a cargo de los niveles directivos altos y medios) y en la etapa de sustentación parlamentaria.
- 4.7 A modo de reducir el riesgo mencionado el Programa requiere la aprobación de una ley que otorga facultades de autonomía técnica, administrativa y financiera para el SNII, y del Estatuto del Funcionario Público. Asimismo, cabe señalar que recientemente se ha aprobado una legislación similar para la administración aduanera y se ha integrado la cúpula directiva de esta institución.
- 4.8 Otro potencial riesgo proviene de la respuesta que otorgue la capacidad gerencial del SNII, dado que procesos de modernización institucional de esta magnitud suelen despertar fuertes resistencias y se enfrentan con las debilidades en la capacidad gerencial para su implementación. Para minimizar los riesgos mencionados, el Programa contempla un subcomponente de fortalecimiento de la capacidad gerencial y un monitoreo estrecho del mismo. Paralelamente, se contempla neutralizar la resistencia al cambio a través de actividades de sensibilización de los cambios organizacionales.

**D. Clasificación sobre Equidad Social y Reducción de la Pobreza**

- 4.9 El Programa no especifica indicadores explícitos de desempeño para medir la reducción de pobreza y mejoramiento de la equidad social. La naturaleza del programa no permite cuantificar con precisión su impacto en la reducción de la pobreza.

**E. Impacto Ambiental**

- 4.10 El Programa fue considerado por el CESI en su reunión del 18 de junio de 1999. No se requerirá de acciones especiales para el procesamiento de la operación.

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS (SNII)**  
**(BO-0186)**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
a sustentabilidad fiscal del	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor transparencia y control de las funciones tributarias.</li> <li>- Mayor eficiencia en el seguimiento del cumplimiento por parte de los contribuyentes.</li> <li>- Reducción del volumen de contribuyentes incumplidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información sobre indicadores de desempeño de la Administración Tributaria (ver Anexo del programa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuidad del proceso de reformas estructurales en el país, es decir, las reformas administrativas y fiscales.</li> </ul>
Administrativa del SNII (Servicio Nacional de Impuestos Internos) eficaz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Autonomía administrativa, financiera y técnica.</li> <li>b) Capacidad elevada de planificación y supervisión.</li> <li>c) Moderna estrategia de fiscalización implantada.</li> <li>d) Consolidación institucional en materia de Tecnología de la Información.</li> <li>e) Disponibilidad de información Tributaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de autonomía para SNII</li> <li>- Estatuto de Funcionarios Públicos</li> <li>- Informes periódicos de los sistemas de Planificación por objetivos y gestión por resultados</li> <li>- Informes periódicos de la Dirección de Gestión Tributaria (Unidad de Fiscalización)</li> <li>- Informes de gestión de sistemas de recursos humanos</li> <li>- Informes de control interno</li> <li>- Informes de controlaría</li> <li>- Informes anuales del presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación e implementación de la Ley, que otorga facultades de autonomía técnica, administrativa y financiera para el SNII.</li> <li>- Aprobación e implementación del Estatuto de Funcionarios Públicos</li> <li>- Alto grado de compromiso del Gobierno.</li> </ul>
(Resultados): a) Organización ejecutado. b) Fiscalización ejecutado. c) Tecnología de la Información implantados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>I.</li> <li>a) Sistema de formulación de estrategias corporativas desarrollado: (i) formulación de estrategia organizacional dentro de 3 meses; (ii) definición de metas y objetivos dentro de 6 meses; (iii) Ajuste de estructura organizacional dentro de 9 meses; (iv) difusión institucional dentro de 6 meses.</li> <li>b) Capacidad de planificación, gestión y supervisión de los procesos tributarios fortalecida: (i) revisión de los procesos tributarios dentro de 12</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de Ejecución del Programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poca resistencia a los cambios por parte de los funcionarios del SNII.</li> <li>- Ejecución de las actividades dentro del cronograma programado.</li> <li>- Capacidad del SNII de cumplir con los requisitos del Programa.</li> <li>- Disponibilidad en el ámbito internacional y nacional de consultoría con las calificaciones necesarias.</li> </ul>



**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS (SNII)**  
**(BO-0186)**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>meses; (ii) implementación de un sistema de control de gestión dentro de 15 meses; (iii) redistribución de funciones entre servicios centrales y descentralizados dentro de 9 meses; (iv) extensión del SIRAT dentro de 12 meses; (v) desarrollo de módulos de cobra coactiva y de información gerencial dentro de 18 meses.</p> <p>c) La capacidad gerencial desarrollada con (i) definiciones de la estructura dentro de 3 meses; (ii) diagnostico del personal dentro de 6 meses; (iii) habilidades gerenciales desarrollados dentro de 36 meses; y (iv) sensibilización sobre la reforma institucional dentro de 6 meses.</p> <p>2.</p> <p>a) La capacidad central de planeación, coordinación y evaluación de la actividad de fiscalización fortalecida dentro de 6 meses.</p> <p>b) Programas de fiscalización desarrolladas y adoptadas dentro de 12 meses.</p> <p>c) Acceso a fuentes externas e internas de información dentro de 12 meses.</p> <p>d) La Unidad Nacional de Estudios Fiscales fortalecido dentro de 12 meses.</p> <p>e) Grupo operativo de Inteligencia Fiscal creado dentro de 24 meses.</p> <p>f) Régimen de facturación modernizado dentro de 18 meses.</p> <p>3.</p> <p>a) Capacidad de gestión y desarrollo en</p>		

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS (SNII)**  
**(BO-0186)**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>el área informática fortalecida dentro de 24 meses.</p> <p>b) Los mayores requerimientos derivados del nuevo enfoque de fiscalización dentro de 24 meses.</p> <p>c) Conexiones a Internet instaladas y ampliación de la capacidad de las redes de comunicación efectuadas dentro de 30 meses.</p>		
<p>lo Organizacional:</p> <p>ación de normas de</p> <p>nía técnica, administrativa</p> <p>iera en el SNII:</p> <p>ción de estrategia</p> <p>cional</p> <p>ón de metas y objetivos</p> <p>cionales</p> <p>e estructura organizacional y</p> <p>ón a nuevo marco instit.</p> <p>ación/difusión institucional</p> <p>ategia de autonomía</p> <p>imiento de la capacidad de</p> <p>cción, gestión y supervisión</p> <p>procesos tributarios:</p> <p>egal y normativo</p> <p>de los procesos tributarios</p> <p>lo e implementación de un</p> <p>de control de gestión</p> <p>eo de gestión y desempeño</p> <p>ución de funciones entre</p> <p>centrales y descentralizados</p> <p>n del SIRAT al resto de</p> <p>yentes</p> <p>lo de módulos de cobro</p> <p>y de información gerencial</p>	<p>Consultoría, Capacitación</p> <p>Equipamiento/hardware/software</p> <p>Pasantías. Comunicación y difusión.</p> <p>Total Componente I: 1.477.000</p> <p>1.1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un plan estratégico del SNII</li> <li>- Organigrama oficial del SNII</li> <li>- Manual de organización y funciones</li> <li>- Existencia de programas de comunicación interna y externa</li> </ul> <p>1.2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales de procedimientos</li> <li>- Cobertura del sistema de control de gestión a implantar</li> <li>- Informes de control de gestión</li> <li>- Informes gerenciales</li> <li>- Cobertura del SIRAT</li> <li>- Programa de cobranza coactiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de ejecución del Programa.</li> <li>- Informes de ejecución del Presupuesto del Programa.</li> <li>- Informes oficiales periódicos y memorias anuales del SNII.</li> <li>- Reportes del sistema de control de gestión.</li> <li>- Reportes del área de fiscalización.</li> <li>- Reportes sobre las actividades de capacitación y entrenamiento gerencial.</li> <li>- Reportes de producción de los sistemas de información gerencial</li> <li>- Reportes de producción del área de fiscalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de consult</li> <li>firmas consultoras cualific</li> <li>- SNII está administrando la</li> <li>del Programa con eficienci</li> <li>- Se vence la resistencia al c</li> </ul>

**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS (SNII)**  
**(BO-0186)**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><i>Desarrollo capacidad gerencial:</i></p> <p>Definición estructura gerencial</p> <p>Metodológico</p> <p>Desarrollo de habilidades gerenciales</p> <p>Unidad de Capacitación</p> <p>Formalización sobre el cambio</p> <p><i>Desarrollo la Fiscalización:</i></p> <p>Definición y evaluación a nivel</p> <p>Desarrollo de metodologías de</p> <p>Definición por sector económico,</p> <p>Tipos y por significado</p> <p>Metodológico de los contribuyentes a</p> <p>Control</p> <p>Definir régimen simplificado</p> <p>Desarrollar metodologías en las DD y</p> <p>Definir la ejecución de la</p> <p>Definición a nivel descentralizado</p> <p>Acceso a fuentes externas y</p> <p>Definición de información</p> <p>Definir la Unidad Nacional de</p> <p>Estudios Fiscales</p> <p>Definición de área de Inteligencia</p> <p>Definir régimen de facturación</p>	<p>1.3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de cuadros gerenciales</li> <li>- Contenido y cobertura de los programas de capacitación gerencial</li> </ul> <p>Consultoría, Capacitación</p> <p>Equipamiento/hardware/software</p> <p>Pasantías.</p> <p>Total Componente II: 1.292.000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuales de programas de fiscalización</li> <li>- Contenido de los programas de entrenamiento para auditores</li> <li>- Rendimiento efectivo (recaudación) de programas de fiscalización.</li> <li>- Ajustes como % de la recaudación, por año (5,4%; 5,4%; 5,4%)</li> <li>- Ajustes pagados como % de la recaudación, por año (1,35%; 1,55%; 1,80)</li> <li>- Número de fiscalizaciones en GRACOS por programa y por año (Integrales (200, 220, 240), Parciales (500, 550, 600), Débito/Crédito (180, 290, 400), Masivas (10500, 10750, 12000)</li> <li>- Número de fiscalizaciones en Régimen General por programa y por año (Parciales (770, 850, 950), Débito/Crédito (5500, 7500, 10000), Masivas (74000, 77000, 81000).</li> <li>- Actuaciones Régimen Simplificado (5000, 12000, 24000)</li> <li>- Informes y Estudios de Unidades de Estudios Fiscales e Inteligencia</li> </ul>		

**MARCO LOGICO**

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS INTERNOS (SNII)  
(BO-0186)**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>gía de Información (TI):                      imiento de la capacidad de                      y desarrollo en TI                      a componentes apoyados por                      rama</p>	<p>Fiscal.                      - Nuevo régimen de facturación</p> <p>Consultoría, Capacitación                      Equipamiento/hardware/software                      Pasantías.                      Total Componente III: 536.000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas de Información Gerencial operativos</li> <li>- Sistemas de Control de Gestión operativos</li> <li>- Sistema de Cobro coactivo operativo</li> <li>- Sistemas de apoyo a la fiscalización implantado (cruce de información)</li> </ul>		

**PLAN PRELIMINAR DE ADQUISICIONES**

(en miles de US\$)

Principales Adquisiciones	Monto y Lotes	Financiamiento		Fechas Posibles (Trimestre)
		BID	Local	
<b>Consultorías</b>				
- Firmas Consultoras				
- Desarrollo Organizacional	120	102	18	1
- Fiscalización	70	60	10	1
- Consultores Individuales				
- Individuales internacionales (118 meses)	986 10 Lotes	986		0 UEP
- Individuales nacionales (411 meses)	955 21 Lotes	567	388	1-4 Org. 1-2 Fisc. 1 TI
<b>Equipos y Materiales</b>				
- Desarrollo Organizacional	109	90	19	0-1
- Fiscalización	100	85	15	
- Tecnología Información	50	42	8	
- Unidad Ejecutora	20	17	3	
<b>Hardware</b>				
- Desarrollo Organizacional	120	102	18	1-4
- Fiscalización	192	163	29	
- Tecnología Información	110	95	15	
- Unidad Ejecutora	4	3	1	
<b>Software</b>				
- Desarrollo Organizacional	84	71	13	
- Fiscalización	140	120	20	
- Tecnología Información	50	42	8	
- Unidad Ejecutora	3	2	1	
<b>Totales</b>	<b>3113</b>	<b>2547</b>	<b>566</b>	

PROYECTO DE RESOLUCION

BOLIVIA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA EL PROGRAMA DE  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE  
IMPUESTOS INTERNOS (SNII)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución de la propuesta referida en el Documento \_\_\_\_ sobre un préstamo de cooperación técnica con la República de Bolivia, para la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII).
2. Destinar para los fines de esta resolución hasta el equivalente de US\$3.200.000 (tres millones doscientos mil dólares norteamericanos), con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco.
3. Establecer que la suma anteriormente indicada sea otorgada con carácter reembolsable, de acuerdo con las condiciones pertinentes especificadas en el respectivo Contrato de Préstamo de Cooperación Técnica.