



# **Programa Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible**

**(PR-L1151 - 4667/OC-PR)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

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

*Equipo de PCR: Axel Radics (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Oscar Lora Rocha (FMM/CPR); Carlos Pimenta (IFD/FMM); Lorena Kevish (IFD/FMM); Alejandro Rasteletti (IFD/FMM); Anastasiya Yarygina (IFD/FMM); Viviana Maya (LEG/SGO); Rocío Acosta (CSC/CPR); Jorge Seigneur (VPC/FMP); Claudia Silva; y Alberto Barreix (Consultores)*

## ÍNDICE

<b>Enlaces Electrónicos</b> .....	ii
<b>Enlaces Electrónicos Opcionales</b> .....	ii
<b>INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO</b> .....	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO. ....	4
II.1 Relevancia .....	4
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	4
b. Alineación estratégica .....	5
c. Relevancia del diseño .....	6
II.2 Efectividad .....	18
a. Declaración de los objetivos de Desarrollo del proyecto. ....	18
b. Logro de resultados .....	18
c. Análisis contrafactual .....	30
d. Resultados no anticipados .....	33
II.3 Sostenibilidad.....	34
a. Aspectos Generales de Sostenibilidad .....	34
b. Salvaguardas ambientales y sociales .....	36
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	37
III.1 Desempeño del Banco .....	37
III.2 Desempeño del Prestatario .....	37
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	38
IV.1 Dimensiones 1 a 5 .....	38

## **ENLACES ELECTRÓNICOS**

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de Seguimiento del Progreso \(PMR\)](#)
4. [PCR Checklist](#)

## **ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES**

1. [Anexo 1. Matriz cumplimiento](#)
2. [Anexo 2. Referencias](#)
3. [Anexo 3. Medios de Verificación](#)

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AC	Administración Central
AEI	Actualización de la Estrategia Institucional
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal texto enmendado por las disposiciones del Protocolo que enmienda la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal
CFA	Consejo Fiscal Asesor
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CTET	Comisión Técnica Económica Tributaria
CTGP	Comisión Técnica del Gasto Público
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGUDM	Dirección General Unidad de Departamentos y Municipios
DIA	Desarrollo en las Américas (por sus siglas en inglés)
EBP	Estrategia del Banco con Paraguay
EEO	Enlace Electrónico Obligatorio
EGD	Estrategia de Gestión de Deuda
ETIIT	Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria
FE	Factura Electrónica
FG	Foro Global de Transparencia en Intercambio de Información
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONACIDE	Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
FOPREP	Fondo de Preinversión del Paraguay
FSE	Fondo Soberano de Estabilización
GPR	Gobierno de Paraguay
GSN	Gobiernos Subnacionales
IAMC	Informe Independiente de Condiciones Macroeconómicas, por sus siglas en inglés
IFP	Informe de las Finanzas Públicas
II	Indicador de impacto
IR o R	Indicador de resultado
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IRPF	Impuesto a la Renta de Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
MR	Matriz de Resultados
OE	Objetivo Específico
OEE	Organismos y Entidades del Estado
OG	Objetivo general
PBL	Préstamo en apoyo de reforma de políticas de tramos múltiples, por sus siglas en inglés
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, por sus siglas en inglés
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPR	Presupuesto por Resultados
RMSp	Red Metropolitana del Sector Público
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SIFEN	Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

### PR-L1151 Public finance for sustainable development

Country Beneficiary Paraguay	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower pR-pR - REPUBLICA DE PARAGUAY	Loan(s) 4667/0C-PR	Sector Reform / Modernization Of The State	Fiscal Policy For Sustainability And Growth
Date of Board Approval Nov 14, 2018	Date of Eligibility for First Disbursement Feb 06, 2020	Date of Closure (CO) Dec 22, 2020	Loan Amount - Original 300,000,000.00	Loan Amount - Current 300,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 25	Months In Execution from First Disbursement 10	Original Date of Final Disbursement Nov 06, 2021	Actual Date of Final Disbursement Nov 06, 2021	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 300,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

### ▲ Ratings of project Performance in PMRs

Has This Project Received Funds from another Project?	C) Yes O
Has This Project Sent Funds to Another Project?	C) Yes O No
Development Effectiveness Classification	Successful

Positions	At PCR Dec 22, 2020	At Approval Nov 14, 2018
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Ana Maria Rodriguez
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Rosa, Alexandre
Country Manager	Lupo, Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo, Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Schwartz Rosenthal, Moises (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz, Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (IFD/FMM)	Fretes Cibils, Vicente (IFD/FMM)
Country Rep	Attademo-Hirt, Maria Florencia (CSC/CPR)	Attademo-Hirt, Maria Florencia (CSC/CPR)
Project Team Leader	Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM)	Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM)
PCR Team Leader	Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM)	Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM)

### ^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	19.6	190,772.97
Supervision	28.9	225,120.51
Total	48.5	415,893.48

### ^ Time



Time Reported for PR-LI 1 51  
Source SAP May 11, 2023

Approval Date



## I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) del Programa Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible (PR-L1151/4667/OC-PR). El programa se estructuró como un préstamo en apoyo de reforma de políticas de tramos múltiples (PBL, por sus siglas en inglés), cuyos desembolsos se realizaron en dos tramos de US\$150.000.000 cada uno. La definición del tipo de operación respondió al interés del Gobierno de Paraguay de contar con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para impulsar cambios institucionales y reformas de política sectorial en el corto y mediano plazo. El Organismo Ejecutor fue el Ministerio de Hacienda (MH).

La operación fue aprobada el 14 de noviembre de 2018, se suscribió el Contrato de Préstamo el 5 de abril de 2019, y se declaró elegible el 6 de febrero de 2020. El primer y segundo desembolsos tuvieron lugar el 6 de febrero y el 18 de diciembre de 2020, respectivamente.

El programa fue acordado entre el Banco y el Gobierno de Paraguay (GPR), con el objetivo de mejorar la gestión de las finanzas públicas a través de (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público.

Como se desarrolla en este informe, el programa incorporó un significativo conjunto de instrumentos alineados con buenas prácticas internacionales y, a pesar de ejecutarse en el contexto adverso de la crisis originada por la pandemia del COVID-19, exhibió destacables logros.

Al momento de la preparación de la operación, por casi dos décadas, Paraguay había consolidado su gestión fiscal, logrando estabilidad macroeconómica, baja inflación y responsabilidad fiscal. Entre los avances se contaba la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), con el objetivo de mantener las cuentas fiscales en un ambiente de disciplina fiscal y sostenibilidad financiera.

No obstante, Paraguay enfrentaba aún importantes desafíos a fin de encauzar al país en un sendero de desarrollo sostenible, notándose deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos, con brechas en capital físico y humano, así como en la calidad del gasto. El abordaje de estos desafíos de desarrollo se vinculó con un problema principal, que era una débil gestión de las finanzas públicas, manifestado a través de tres problemas específicos: (i) un marco macro fiscal aún poco consolidado<sup>1</sup>, que había mostrado insuficiencia para corregir la elevada volatilidad de ingresos producto de la volatilidad del PIB<sup>2</sup>, dinámica que se trasladaba a los gastos, restándoles previsibilidad, afectando, sobre todo, a gastos en áreas prioritarias para el desarrollo económico, tales como salud, educación, protección social e inversión pública, y un marco legal de endeudamiento que limitaba la posibilidad de realizar operaciones de administración de

---

<sup>1</sup> Paraguay contaba con un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que acompañaba al Informe de Finanzas Públicas (IFP) adjunto al proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación (PGN). Sin embargo, en el MFMP se identificaban las siguientes deficiencias en relación con buenas prácticas internacionales: (a) el horizonte de proyección (tres años) era limitado y no había una suficiente explicitación de supuestos macroeconómicos y proyecciones; (b) la programación no estaba vinculada con la estrategia de manejo de deuda; (c) no se proyectaban las estimaciones del balance estructural; y (d) la evaluación de riesgos fiscales era limitada.

<sup>2</sup> La volatilidad del PIB real durante 2004-17 fue la segunda más alta de América Latina y el Caribe (ALC), entre países con crecimiento superior a 4% por año. La volatilidad del PIB estaba asociada a la vulnerabilidad de las exportaciones a fluctuaciones en precios de materias primas, fenómenos climáticos adversos (lugar 8 de 33 en el "Índice de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático en la Región de América Latina y el Caribe" de la CAF) y concentración de socios comerciales (Brasil y Argentina).

deuda<sup>3</sup>; (ii) debilidades en la política y gestión tributaria, que restringían la disponibilidad de recursos para abordar las brechas de capital físico y humano<sup>4</sup>. Asimismo, se identificaban brechas normativas en materia de transparencia tributaria y de colaboración tributaria internacional que le permitiera al país ampliar la atracción de inversión extranjera directa y el acceso a fuentes de financiamiento externo; y (iii) debilidades en la gestión estratégica del gasto público con la necesidad de mayor eficiencia y transparencia, así como asignación de recursos públicos hacia sectores prioritarios (inversión pública y sectores sociales).

Los problemas antes mencionados determinaron que el GPR definiera una agenda de importantes reformas en materia de finanzas públicas, cuya elaboración había contado con el apoyo del Banco, mediante diversas iniciativas de apoyo técnico, una operación en ejecución y un préstamo de inversión<sup>5</sup>, con el propósito de maximizar la contribución del BID al desarrollo sostenible del país.

El documento de propuesta de préstamo estableció como objetivo de la operación, mejorar la gestión de las finanzas públicas, a través de: (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público. Sin embargo, no explicitó un objetivo general y objetivos específicos. A partir del análisis del diseño del programa se identificó como objetivo general de evaluación: mejorar la gestión de las finanzas públicas; y como objetivos específicos de evaluación: (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto.

Estos objetivos encuentran su fundamento en el apoyo a la agenda de reformas del GPR cuyo objetivo era proveer soluciones a los desafíos y brechas reseñados, mediante un conjunto integral de medidas de política en la gestión de las finanzas públicas que, a su vez, contribuían a consolidar la disciplina fiscal y el cumplimiento de la LRF.

En tal sentido, a fin de contribuir a consolidar el marco macro fiscal, el programa incluyó la mejora del MFMP que acompaña el PGN, mediante su elaboración conforme con buenas prácticas internacionales, y la presentación al Congreso y posterior aprobación de un proyecto de ley que permitiera realizar operaciones de deuda que mejoraran sus condiciones financieras, por ejemplo, en perfil de vencimiento. Asimismo, se puso en agenda de política pública, mediante un Proyecto de Ley, la importancia de contar con un Fondo Soberano de Estabilización (FSE); y se propuso la reglamentación al funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor (CFA) del MH, a fin de mejorar la transparencia y el análisis técnico de la aplicación de las reglas fiscales y las proyecciones macro-fiscales incluidas en el MFMP.

En lo referido a la política y gestión tributaria, se introdujeron reformas sustantivas. Son de destacar la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET); y la presentación al Congreso del Proyecto de Ley de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional (STN), cuyo objetivo fue fortalecer la capacidad recaudatoria y mejorar la progresividad y equidad del sistema tributario nacional.

---

<sup>3</sup> La legislación vigente al momento de prepararse el programa no permitía hacer operaciones de administración de deuda que permitieran mejorar sus condiciones sin tener que someter dichas operaciones a la aprobación legislativa (dentro de los límites de deuda autorizados por el Congreso).

<sup>4</sup> El sistema tributario mostraba elementos regresivos (ver por ej. OVE, 2017). Se advertía elevado nivel de evasión (30,9% de la recaudación potencial en 2014) e impuestos con reducido aporte a la recaudación (particularmente el impuesto a la renta personal, que apenas recaudaba 0,1% del PIB), determinando que el país tuviera la segunda presión tributaria más baja de ALC.

<sup>5</sup> Programa Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible (PR-L1150), preparado y aprobado en simultáneo con el PBL aquí evaluado, con el propósito de complementar la implementación y dar sostenibilidad a ciertas medidas de la presente operación; junto al préstamo PROFOMAF (2014/BL-PR); y Cooperaciones Técnicas ATN/OC-16210-PR, ATN/OC-16747-PR, ATN/OC-13082-PR y ATN/OC-14257-PR.

Igualmente importante para un mejor desempeño de la recaudación tributaria fue la creación, puesta en marcha y reglamentación del Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN), que implicó un salto cualitativo de importancia, ya que, por una parte, facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias al contribuyente y, por otra parte, permite a la autoridad tributaria un mejor control y mayor transparencia.

Asimismo, se introdujeron tres leyes clave para la transparencia tributaria que adoptaron principios internacionalmente aceptados del Foro Global de Transparencia en Intercambio de Información (FG), las que se detallan en la sección 2.1.c.

En lo referente a mejorar la gestión del gasto público, el GPR se proponía avanzar en cambios estructurales en materia social y que el PGN tradujese el propósito de sostener los niveles de inversión en capital humano e infraestructura para impulsar el desarrollo, fortalecer y hacer más eficiente el gasto social. En ese sentido, el programa introdujo importantes medidas de política sólidamente apoyadas por legislación. En el plano estratégico, se creó la Comisión Interinstitucional Público-Privada para el Análisis del Gasto Público que, como espejo de la CTET, actuó como foro de discusión y consenso para la agenda de reformas que permitieran mejorar la eficiencia del gasto público.

Asimismo, se apoyó al Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) y la adopción del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a nivel municipal, apuntando a la mejora de la eficiencia técnica del gasto<sup>6</sup>.

El MH planteó, además, en su agenda de reformas, la modificación de la estructura presupuestaria, con base en el Presupuesto por Resultados (PPR) y la evaluación de programas presupuestarios como herramienta que permitiera determinar la congruencia entre objetivos, metas y logros de los mismos e identificar áreas de oportunidad en el diseño, proceso y eficiencia de las intervenciones integrantes del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De esa manera, contar con información gerencial para la toma de decisiones, que a su vez, permitiera mejorar los criterios aplicados en el proceso presupuestario. El programa, en línea con estos objetivos, impulsó la adecuación del PGN al nuevo marco metodológico de PPR en sectores prioritarios (educación, salud y protección social), incluyendo información y metas desagregadas en materia de género, acompañada por Agendas Anuales de Evaluación del diseño de intervenciones y organismos públicos, en el marco del PPR. Además, se propició la promulgación y posterior reglamentación de la ley de inversión pública. Estas reformas son instrumentales en la mejora de la eficiencia asignativa del gasto público.

En el periodo, el país atravesó complejas situaciones producto de fenómenos externos. En 2019, choques internos y externos, a causa de factores climáticos adversos y, en 2020-2021, la pandemia del COVID-19 que generó un shock económico, sanitario y social, a nivel global<sup>7</sup>. A pesar de la magnitud de esos desafíos y en un contexto de grave crisis global, el programa cumplió, de manera oportuna, con todas las medidas de política previstas en el diseño. Ello ha permitido que Paraguay cuente con un marco macro-fiscal fortalecido, manteniendo la solidez fiscal a pesar de la crisis global atravesada en el periodo; así como también, superar el nivel de

---

<sup>6</sup> Un conjunto de operaciones del Banco que articulan con la presente (PR-L1150; PR-L1175; PR-1179; PR-L1177; y PR-L1185) contribuye a la mejora de otras dimensiones de la eficiencia técnica y asignativa del gasto público, abordando diferentes aspectos de la gestión de éste (entre ellos, personal, pensiones, compras públicas, subsidios). Ello implica una perspectiva integral y adicionalidad del apoyo del Banco y contribuye a la sostenibilidad de las reformas. Con relación a eficiencia técnica y asignativa, ver informe insignia del Banco. Desarrollo en las Américas (BID. 2018. DIA, por sus siglas en inglés).

<sup>7</sup> En 2020, el PIB a nivel mundial se contrajo -3,11%. La caída fue más pronunciada en ALC (-6,64%; y países del Cono Sur -excluyendo Paraguay -6,5%). Paraguay logró amortiguar los efectos sobre la actividad económica (-0,6%) producto del amplio paquete de emergencia y una cierta recuperación del sector agrícola (Banco Mundial. 2023. FMI. 2022. MH. 2022).

recaudación pre-pandemia (como porcentaje del PIB y en términos reales), mejorar la progresividad tributaria vía aumento de la participación de los impuestos directos, y fortalecer la eficiencia y eficacia en la asignación presupuestaria hacia sectores prioritarios.

La lógica de las medidas de política se describe en la sección de relevancia, el logro de los objetivos específicos se discute en la sección de efectividad y la continuidad de los resultados alcanzados se trata en la sección de sostenibilidad del presente documento. Como se desprende de las secciones siguientes, el conjunto de medidas de política apoyadas por el programa, junto con el compromiso del GPR con la disciplina fiscal, contribuyen de modo sustantivo a la solidez fiscal en el mediano plazo<sup>8</sup>.

## **II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

El programa fue relevante al momento de la preparación y mantuvo la relevancia durante la implementación y al cierre. La operación se preparó entre 2017-2018, en un contexto de relativa estabilidad y momento político clave como lo era un cambio de gobierno. Ello permitió anticipar y apoyar reformas profundas, necesarias para sostener el crecimiento, que integraban la agenda de cambio del MH, constituyéndose en una hoja de ruta para la siguiente administración. Así, la operación implicó, entre otras medidas de importancia, la aprobación y promulgación de siete leyes clave, entre las cuales se cuentan, la reforma tributaria, la ley de administración de deuda pública, la ley de inversión pública, y las leyes que contribuyen a que Paraguay adhiera al marco de transparencia tributaria internacional. La nueva normativa está siendo aplicada por el GPR produciendo cambios de importancia en la gestión de las finanzas públicas. Las acciones de política del primer tramo priorizaron los diseños técnicos y la formulación de los plexos normativos y las del segundo tramo se propusieron la aprobación e implementación de los marcos normativos. De esa manera, se acompañó y se apoyó activamente la dinámica de cambio planteada por las autoridades políticas y los equipos técnicos de Paraguay.

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

La operación se alineó con el [Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030 \(PND\)](#). El PND se estructuró en tres ejes estratégicos (reducción de la pobreza y desarrollo social; crecimiento económico inclusivo; e inserción de Paraguay en el mundo) y cuatro líneas transversales (igualdad de oportunidades; gestión pública eficiente y transparente; ordenamiento territorial; y sostenibilidad ambiental). El programa se alineó con el eje estratégico crecimiento económico inclusivo, apoyando medidas de política que abordaron los problemas identificados en la gestión de las finanzas públicas, como medio para contribuir a la estabilidad macrofiscal, generar más recursos y asignarlos con mayor eficiencia para abordar las deficiencias de Paraguay en la provisión de bienes y servicios públicos, incluyendo las brechas en capital físico y humano; también se alineó con la línea transversal gestión pública transparente y eficiente, a través de la optimización en la gestión de los recursos públicos y la orientación de la gestión pública a resultados para la ciudadanía.

Como se explica en la sección I, el MH se había planteado una agenda de profundas reformas en la gestión de las finanzas públicas que buscaban consolidar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas, muchas de ellas plasmadas en el Informe de Finanzas Públicas que el MH publica todos los años junto al envío al Congreso del proyecto de ley de presupuesto<sup>9</sup>. Las mismas abarcaron el fortalecimiento de marcos normativos, instrumentos y procesos. El MH se

<sup>8</sup> En tal sentido, las perspectivas de mediano plazo de Paraguay eran favorables aun reconociendo los retos de corto plazo enfrentados por su economía (ver FMI. 2022).

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el IFP de 2018, que sirvió para la preparación de la presente operación.

propuso mejorar el MFMP como herramienta de planeación del sector público, que fortaleciera la responsabilidad y previsibilidad fiscal; junto con la mejora normativa que permitiera fortalecer la gestión de la deuda pública. En materia tributaria, el MH evaluó que la Ley Tributaria N° 125/91 y sus modificaciones, con más de 27 años de vigencia, requería ordenamiento, simplificación y actualización de modo de contribuir a una visión de país más competitivo, moderno y justo. En consecuencia, se propuso llevar a cabo una reforma tributaria que superase las limitaciones de la normativa vigente (sintetizadas en la sección 1).

En cuanto a transparencia tributaria, el MH consideraba que la implementación de estándares y buenas prácticas internacionales en materia fiscal era una tendencia global irreversible de la cual Paraguay no podía estar ausente. Evaluaba, además, que la adopción de los estándares del FG repercutiría positivamente en la economía, en particular, la inversión, el crecimiento y la institucionalidad, además de contribuir a combatir el fraude, la evasión y elusión fiscal. Sin embargo, el análisis del marco normativo de Paraguay y su aplicación mostraba aspectos que requerían modificación a fin de cumplir con dichos estándares. El MH, entonces, se propuso realizar las reformas necesarias para su cumplimiento.

En lo referente a la gestión del gasto público, el GPR planteó que el PGN permitiera concretar el propósito de sostener los niveles de inversión en capital humano e infraestructura para impulsar el desarrollo, fortalecer y hacer más eficiente el gasto social.

El programa se alineó a las prioridades estratégicas definidas por el GPR, apoyando con medidas de política sustantivas, reseñadas en la sección 1, las metas estratégicas planteadas por el MH y, como se verá en la sección de Efectividad, realizó contribuciones significativas a las mismas.

Por los motivos expuestos previamente, la operación estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país en el diseño, durante la ejecución y en el momento del cierre.

## **b. Alineación estratégica**

Al momento de la preparación, el programa estuvo alineado con la Estrategia de País con Paraguay (EBP) 2014-2018 (GN-2769) en el sector prioritario de gestión pública, a nivel de los objetivos estratégicos de consolidar la sostenibilidad fiscal y mejorar la efectividad, transparencia e integridad de las entidades públicas. Atento a que el programa se ejecutó a partir de 2019 y el cierre operativo fue el 22 de diciembre de 2020, quedó abarcado por la EBP 2019-2023 (GN-2958). Esta última planteó apoyar la transformación institucional y productiva de Paraguay, bajo criterios de sostenibilidad, equidad e inclusión económica y social. La nueva EBP priorizó cuatro áreas de colaboración y apoyo. La primera de ellas es gestión pública e instituciones, con la cual se alinea esta operación. El programa se alineó con el objetivo estratégico de incrementar la movilización de recursos públicos y privados para el desarrollo, apoyando los resultados esperados de mejorar la eficiencia del gasto público, mediante las reformas en relación a la mejora en la efectividad y eficiencia del gasto en sectores prioritarios (salud, educación, protección social e inversión pública), y aumentar la eficiencia de la administración tributaria, a través del apoyo a la reforma tributaria y la mejora de instrumentos que impulsan la transparencia en dicha materia.

Asimismo, el programa era consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (AEI) 2010-2020 (AB-3008) y se alineaba con el desafío de desarrollo de productividad e innovación. El programa también se alineaba con las áreas transversales de: (i) capacidad institucional y estado de derecho; y (ii) igualdad de género y diversidad<sup>10</sup>. Adicionalmente, contribuía al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) y se alineaba con los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas

---

<sup>10</sup> A través de la inclusión del enfoque de género en la implementación de programas de PPR.

por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; (iii) países beneficiados por proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos; y (iv) gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional<sup>11</sup>. Además, era consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), relacionado con el refuerzo del crecimiento en un contexto de sostenibilidad fiscal y estabilidad económica; y la movilización eficiente de recursos públicos para el desarrollo; y con el Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3)<sup>12</sup>. La operación estaba incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915-2).

Asimismo, el programa se mantuvo alineado con el Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID 2020-2023, en particular, teniendo en cuenta la Prioridad Capacidad institucional y Estado de derecho y los indicadores 2.24 Países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas, 2.26 Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas, y 2.27 Instituciones con prácticas reforzadas de transparencia e integridad.

En cuanto a adicionalidad, la operación se diseñó y aprobó simultáneamente con el programa Inversiones en Finanzas Públicas para el Desarrollo Sostenible (PR-L1150) y, en el marco de la pandemia, tuvo continuidad y sostenibilidad mediante el Programa de Fortalecimiento de la Política y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en Paraguay I (PR-L1175) y II (PR-L1179).

En suma, la operación mantuvo la alineación con las prioridades estratégicas del Banco en el diseño, durante la ejecución y en el cierre.

### **c. Relevancia del diseño**

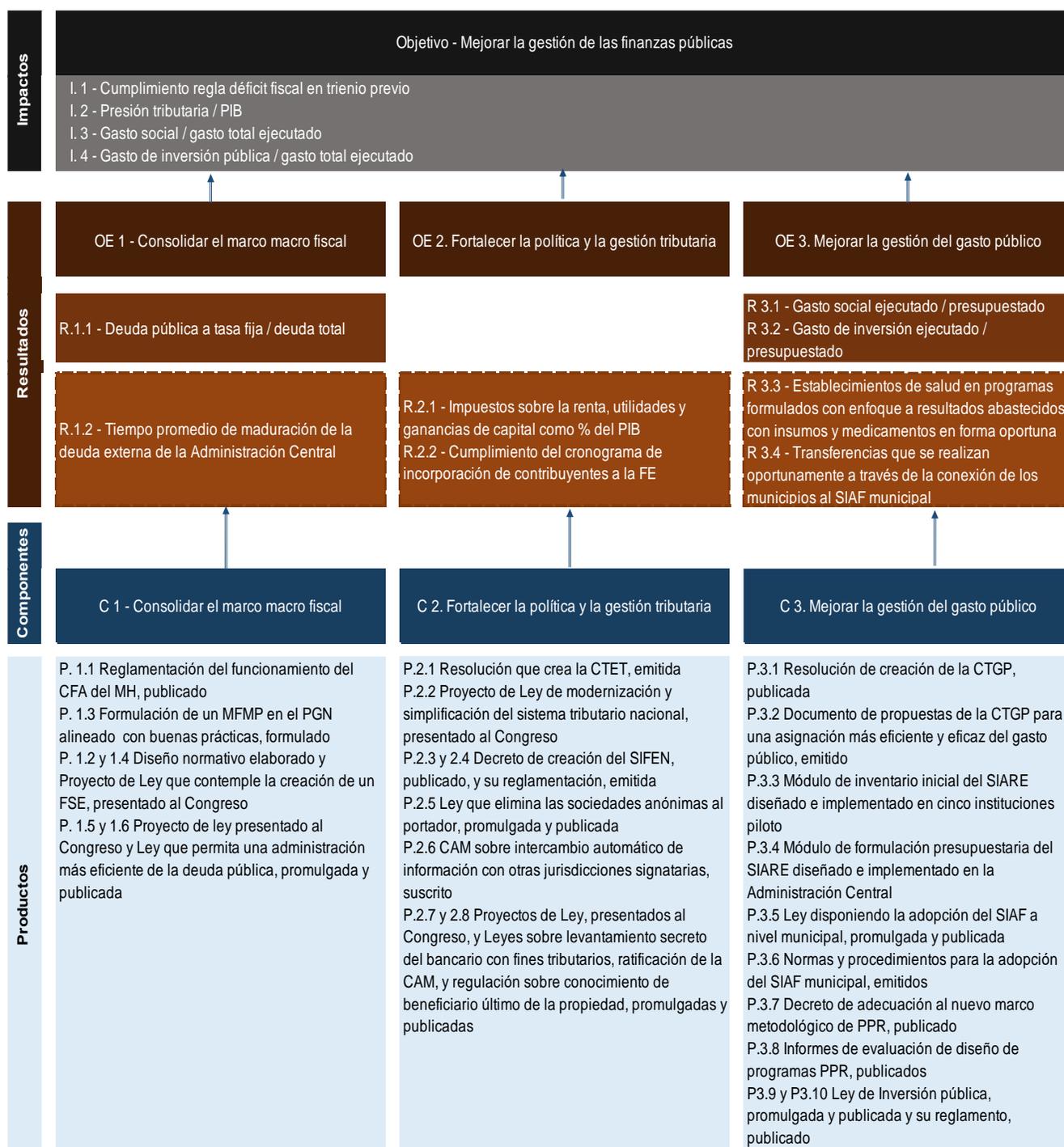
El diseño de la operación exhibió una sólida lógica vertical. La Figura 1 presenta de manera sintética la lógica vertical, en aprobación y al cierre del proyecto, y vincula los componentes y las acciones de política con el logro de los objetivos. Esta alineación se mantuvo durante todo el ciclo del proyecto. El objetivo de la operación fue mejorar la gestión de las finanzas públicas. Para el logro de este objetivo, se definieron tres objetivos específicos (OE) de evaluación. El OE1: consolidar el marco macro fiscal; el OE2: fortalecer la política y la gestión tributaria; y el OE3: mejorar la gestión del gasto público. La operación se estructuró en tres componentes: (i) consolidar el marco macro fiscal; (ii) fortalecer la política y la gestión tributaria; y (iii) mejorar la gestión del gasto público, los que incluyen un total de 24 productos, que permiten lograr los respectivos OE; y un componente transversal relativo al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>11</sup> Ello, en particular, mediante la implementación del sistema de gestión financiera a nivel municipal, junto con la conexión de los municipios a la Red Metropolitana del Sector Público (RMSP).

<sup>12</sup> En referencia a la mejora en la eficiencia y calidad del gasto, así como la transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos Subnacionales (GSN).

**Figura 1. Lógica Vertical de la operación en aprobación y al cierre del proyecto**



Nota: OE: Objetivo Específico. R: Resultado. C: Componente. I: Indicador. Al cierre del proyecto se definió 1 indicador adicional para medir el OE 1; 2 indicadores para medir el OE 2; y 2 indicadores adicionales para medir el OE 3, con la finalidad de que representen de mejor forma los logros del programa. Los indicadores de resultado incluidos al momento de cierre se indican en color marrón claro, mientras que los vigentes al momento del plan inicial se presentan en marrón. El programa tuvo un componente de estabilidad macroeconómica que fue transversal a los otros tres.

**Objetivo Específico 1.** Para lograr este OE se planearon los seis productos del Componente II (Consolidación del marco macro fiscal), cumplidos en su totalidad. Son ellos, la reglamentación del funcionamiento del CFA (producto 1.1), la formulación de un MFMP alineado con buenas prácticas internacionales (producto 1.3), el envío al Congreso del proyecto de ley y la posterior promulgación de la ley para modernizar la administración de la deuda pública (productos 1.5 y 1.6, respectivamente) y el diseño y envío al Congreso del proyecto de ley de un FSE (productos 1.2 y 1.4). Como se detalla en los párrafos que siguen, una amplia literatura, en la que se apoya la operación, respalda la adecuación de dichos productos al fin planteado.

Los CFA tienen como función principal monitorear la política fiscal, opinar sobre las estimaciones macroeconómicas, supervisar el cumplimiento de las reglas fiscales, analizar el costo fiscal de cambios legales, entre otros. En la experiencia internacional, los resultados preliminares indican que los CFA son efectivos en mejorar la precisión de las proyecciones macro-fiscales y el cumplimiento de las reglas fiscales<sup>13</sup>.

Contar con un MFMP diseñado conforme a buenas prácticas permite mejorar la formulación presupuestaria y las proyecciones macro fiscales de mediano plazo, identificar la fuente y el tamaño de los riesgos fiscales y mejorar la asignación de los recursos a nivel sectorial y funcional. La evidencia internacional muestra que países que han adoptado un MFMP mejoraron en promedio su posición fiscal en más de dos puntos porcentuales del PIB luego de su implementación y redujeron la volatilidad del gasto público social<sup>14</sup>.

Por su parte, las operaciones de administración de deuda permiten distribuir los montos de amortización de manera más uniforme en el tiempo, con lo cual, se contribuye a reducir riesgos de refinanciamiento y mejorar el perfil de la deuda<sup>15</sup>.

Los FSE son particularmente relevantes en economías muy dependientes de *commodities*. Contribuyen al ahorro de recursos públicos, el desarrollo económico, y a morigerar la volatilidad del gasto, en economías ricas en recursos naturales, como es la economía paraguaya<sup>16</sup>.

Para medir el logro del OE1, en la etapa del diseño de la operación se definió el indicador de resultado “Deuda pública a tasa fija/deuda total”, que apuntaba al riesgo de tasa de interés y guarda relación lógica con la medida de política 1.3 (MFMP alineado con buenas prácticas), que implicaba la inclusión de la programación fiscal vinculada con la estrategia de manejo de deuda<sup>17</sup>, y también con la medida de política 1.2 (relativa al CFA) para mejorar las proyecciones incluidas en el MFMP.

A su vez, en el momento de preparación del PCR, para una mejor medición del logro del OE1, el equipo incluyó en la Matriz de Resultados (MR) un indicador de resultado adicional, específicamente, “Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central”. Este indicador guarda relación lógica con las medidas de política 1.5 y 1.6 (presentación al Congreso y aprobación de la ley de administración de deuda pública). El indicador contribuye

---

<sup>13</sup> Los Consejos Fiscales son instituciones públicas independientes que buscan promover la sustentabilidad de las finanzas públicas, entre otras cuestiones, a través de la promoción de la transparencia y cultura de la estabilidad fiscal. Sobre un estudio relativo a la efectividad de los Consejos Fiscales, ver por ej. Beetsma y Debrun (2016), también Larraín y Cerda (2016), con una discusión respecto de su aplicación en el contexto de Paraguay.

<sup>14</sup> Por una discusión respecto de MFMP, características, experiencias internacionales y resultados, ver por ej. Banco Mundial (2013); Grigoli et.al. (2012); Vega (2012).

<sup>15</sup> Sobre administración de deuda y recomendaciones de mejora en Paraguay, ver por ej. Filártiga (2018).

<sup>16</sup> Sobre FSE ver por ej. FMI (2008). Sugawara (2014) encuentra que los FSE contribuyen a suavizar la volatilidad del gasto en economías ricas en recursos naturales. Con relación a la experiencia del Fondo de Estabilización Fiscal del Perú y su aporte como instrumento de política fiscal, ver Salas et. al (2018). Para una discusión con relación a la implementación de un FSE en Paraguay, ver Cerda y Larraín (2017a).

<sup>17</sup> La literatura señala la importancia que el MFMP incluya los flujos esperados de financiamiento provenientes de la Estrategia de Gestión de Deuda (EGD). Ver por ej. FMI (2016a).

a medir el logro del OE1, dado que las operaciones de restructuración de deuda, las cuales no eran factibles sin autorización del Congreso antes de la aprobación de la mencionada ley, facilitan distribuir en el tiempo los montos de amortizaciones de deuda mejorando el perfil de la deuda y reduciendo riesgos de refinanciamiento, contribuyendo con ello a la sostenibilidad fiscal. El Enlace Electrónico Obligatorio (EEO)#2 presenta detalles de este indicador. La Tabla 1 resume la MR de la operación en la aprobación, al momento del plan inicial y cierre.

**Objetivo Específico 2.** La conexión entre las actividades de la operación y el OE2 también es robusta y se sostiene con la evidencia, como se detalla en los párrafos que siguen.

El logro del OE2 se apoyó en ocho productos incluidos en el Componente III (Fortalecer la política y la gestión tributaria), que se cumplieron en su totalidad. Entre dichos productos cabe destacar, en el plano institucional y normativo, la creación de la Comisión Técnica Económica Tributaria (producto 2.1), que sirvió como ámbito de discusión y consenso de la propuesta de reforma tributaria; y la fundamental Ley de modernización y simplificación del STN<sup>18</sup> (producto 2.2), que se promulgó en 2019, concretando la reforma tributaria y sobre-cumpliendo el alcance de la medida de política del programa, que era el envío al Congreso del proyecto de ley, junto con la promulgación de leyes de importancia para la mejora del ambiente de negocios a través de la transparencia tributaria (productos 2.5; 2.6; 2.7; 2.8): (i) Ley que elimina las sociedades anónimas al portador, (ii) Ley que levanta el secreto bancario con fines tributarios, (iii) Ley que ratifica la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAM)<sup>19</sup>, cuya firma se propició en el marco del programa; y (iv) Ley que regula el beneficiario último de la propiedad.

Las normas relativas a transparencia tributaria se apoyaron en Estándares de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria (ETIIT) desarrollados por el FG, que es coordinado por la OCDE y está integrado por 153 países<sup>20</sup>. La implementación de los ETIIT favorece la inserción internacional, además de mitigar riesgos reputacionales que pudieran afectar el comercio y posición financiera internacionales del país<sup>21</sup>.

En el plano operativo y de gestión se reglamentó y puso en marcha el SIFEN (productos 2.3; y 2.4), que permite implementar la factura electrónica (FE) en Paraguay, fortaleciendo la eficiencia y transparencia, reduciendo costos transaccionales<sup>22</sup> en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, además de facilitar a la autoridad tributaria el control de cumplimiento<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> La ley de modernización y simplificación tributaria tuvo en cuenta aspectos teóricos y de buena práctica internacional, por ej. reducir deducciones e incorporar tasas diferenciales por tramos de ingresos del Impuesto a la Renta de las Personas (IRP), simplificar y ampliar la base tributaria de los impuestos a la renta empresarial; eliminar deducciones y simplificar la tributación sobre utilidades y dividendos; reducir tasas diferenciales en el IVA, y simplificar impuestos selectivos al consumo e incrementar tasas de productos con externalidades negativas, buscando incrementar la capacidad recaudatoria, favorecer la progresividad tributaria, y simplificar el cumplimiento y el control, entre otras cuestiones, sin incrementar las tasas tributarias, que constituye una ventaja comparativa de Paraguay, dados sus mayores costos de transporte por ser un país mediterráneo. Ver Artana (2018).

<sup>19</sup> Texto enmendado por las disposiciones del Protocolo que enmienda la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

<sup>20</sup> En 2016, Paraguay fue aceptado como miembro 134 del FG, se comprometió al cumplimiento de los ETIIT (MH, 2019) y realizó avances, pero restaban normas y la ratificación legislativa de la CAM, promovida y cumplida con el programa.

<sup>21</sup> En OCDE (2016) se destaca la importancia de incluir a los países en desarrollo en el entorno fiscal internacional de cooperación y que puedan beneficiarse de las mejoras en el campo de la transparencia fiscal, debido a que están más expuestos a la evasión fiscal y flujos ilícitos, a la vez que tienen mayor necesidad de ingresos, que se pierden a través de estas actividades.

<sup>22</sup> En 2018, la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) había realizado una encuesta de grandes contribuyentes que participarían en el piloto de facturación electrónica, que reveló que el costo de almacenamiento, impresión, gestión de carga de información y distribución de facturas había ascendido a US\$17,7 millones ese año.

<sup>23</sup> Por un estudio sobre factura electrónica, ventajas, desafíos y la experiencia en ALC, al respecto ver por ej. Barreix y Zambrano (2018). Este trabajo recopila evidencia rigurosa de los impactos de la facturación electrónica sobre la capacidad de recaudación del Estado.

En cuanto al OE2, si bien el programa incluyó en el diseño el apoyo al GPR en las medidas de política enfocadas en el fortalecimiento de la política y la gestión tributaria, la MR de la operación no contempló un indicador de resultados asociado a estas medidas de política, sino un indicador de impacto (Presión tributaria/PIB). Para fortalecer la medición del logro del OE2, en la etapa de preparación del PCR, el equipo incluyó en la MR dos indicadores de resultado: R 2.1 (Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB), asociado a los productos 2.1; 2.2 y 2.5 a 2.8; y R 2.2 (Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica), relacionado con los productos 2.3 y 2.4. Estos indicadores son buenas métricas del OE2 porque permiten medir los efectos de las medidas de política asociadas al mismo, en todas las dimensiones del OE. En el caso del R 2.1 facilita capturar los efectos de las medidas orientadas a mejorar la progresividad impositiva y la equidad fiscal, con foco en la mejora del rendimiento de los impuestos directos, vía simplificación, eliminación de deducciones y modificación de bases tributarias. En tanto que el R 2.2 es pertinente ya que permite medir el resultado de la introducción de la factura electrónica en Paraguay, que aporta a la mejora de eficiencia, transparencia y capacidad recaudatoria. El detalle de los nuevos indicadores de resultado es presentado en el EEO#2.

**Objetivo Específico 3.** La lógica del OE3 encuentra sustento en la literatura, según se detalla en los párrafos que siguen, al promover una mayor orientación estratégica a la gestión del gasto, abarcando tres aspectos centrales, la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto, junto a sus procesos (incluyendo a nivel subnacional), y la mejora de la gestión de la inversión pública. Para lograr este OE, el diseño previó en el Componente IV (Mejorar la gestión del gasto público) diez productos, que fueron cumplidos en su totalidad y soportan todas las dimensiones del OE3.

En el plano estratégico el programa previó la creación de una Comisión Técnica del Gasto Público (CTGP), de conformación público-privada para analizar el gasto público, definir lineamientos y realizar propuestas para una asignación más eficiente y eficaz del mismo.

En el plano de los procesos, se apoyaron instrumentos necesarios para avanzar en la implementación del SIARE<sup>24</sup> y en la del SIAF, a nivel municipal<sup>25</sup>, que como se mencionó en la sección 1, contribuyen a la eficiencia técnica del gasto público.

En materia de efectividad del gasto, el programa impulsó la implementación del PPR<sup>26</sup>, con la adecuación del marco metodológico en sectores prioritarios (educación, salud y protección social), incorporando, además, información y metas vinculadas a género, y la realización de evaluaciones de diseño de programas presupuestarios aplicando dicho marco. En tal sentido, la

---

<sup>24</sup> Con hitos específicos relativos a módulos de inventario y formulación presupuestaria. El desarrollo e implementación del SIARE es un proyecto de mediano plazo cuya completa ejecución supera el plazo del programa. Esto fue reconocido por el diseño, previéndose la sostenibilidad del apoyo mediante el préstamo de inversión PR-L1150, preparado de manera complementaria con este programa.

<sup>25</sup> A nivel municipal se habían identificado debilidades en la gestión financiera pública. Los municipios están obligados a remitir numerosos informes de gestión financiera con distinta periodicidad a diversos organismos del nivel central, que condicionan el giro de transferencias por regalías y compensaciones. Todos los municipios cumplen con esos requisitos, pero con enormes demoras, que retrasa las transferencias, que, en su mayor parte están asignadas a inversión pública. La generación de información era usualmente realizada de forma manual en planillas de cálculo y las entregas en formato papel (Lo Cane, 2018). Es numerosa la evidencia que sostiene la importancia de contar con sistemas integrados de administración financiera, ya que benefician en términos de sostenibilidad fiscal y eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos. Ver por ej.: Hashim y Allan (2007); Pimenta y Pessoa (2015).

<sup>26</sup> El diagnóstico identificó que uno de los principales obstáculos para la efectividad del gasto radicaba en la estructura presupuestaria que no permitía establecer vínculos entre recursos públicos asignados, productos entregados y resultados esperados. Así tampoco se contaba con instrumentos para monitorear y evaluar el desempeño de los programas presupuestarios.

literatura disponible sugiere que la información sobre desempeño incide sobre la asignación presupuestaria<sup>27</sup>.

El OE3 se enfocó también en el fortalecimiento institucional de la inversión pública propiciando la promulgación de la ley respectiva y la aprobación de su reglamentación, de modo de contribuir a la legitimidad y estabilidad jurídica del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>28</sup>, fijando instrumentos, pautas organizativas y de funcionamiento, y previéndose la formulación de un Plan de Inversiones y la creación del Fondo de Preinversión del Paraguay (FOPREP)<sup>29</sup>. Tanto en el caso del PPR como del fortalecimiento del SNIP se aporta a la eficiencia asignativa del gasto público (ver sección 1).

Para la medición del OE3, en la matriz de resultados preparada durante la etapa del diseño de la operación, se previeron dos indicadores de resultado R 3.1 y 3.2 enfocados en la eficiencia en la ejecución de gastos prioritarios, es decir, gasto social -salud, educación y protección social- e inversión pública. Para facilitar más evidencia sobre el logro de este objetivo específico, en la etapa de preparación del PCR, se incluyeron dos indicadores de resultado: R 3.3 (Establecimientos de salud en programas formulados con enfoque a resultados abastecidos con insumos y medicamentos en forma oportuna); y R 3.4 (Transferencias que se realizan oportunamente a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal). El indicador de resultado R 3.3 es relevante para la medición del OE3, ya que está directamente asociado a los productos 3.7 y 3.8, relativos a la adopción del PPR. Además, las autoridades paraguayas utilizan esta métrica para medir la eficiencia en la gestión del gasto, en particular, en lo que atañe a la eficiencia del sistema de distribución de insumos y medicamentos a los servicios de salud de todo el país, en el periodo de tiempo establecido. El producto 3.7 (decreto de adecuación al nuevo marco metodológico de PPR) permitió cubrir un mayor número de establecimientos, con la medida, el producto 3.8 (informes de evaluación de diseño del programas PPR) permitió mejorar la gestión del gasto de los establecimientos de salud cubiertos y abastecerlos de forma oportuna. El indicador de resultado 3.4 se relaciona con una mayor transparencia en la gestión del gasto público y está asociado a los productos 3.5 y 3.6, que impulsan el sistema de administración financiera a nivel municipal. El detalle de los nuevos indicadores de resultado es presentado en el EEO#2.

La conexión entre los OEs y el OG, refleja la vinculación entre instituciones fiscales clave y la gestión de las finanzas públicas. El adecuado manejo macro fiscal, instituciones tributarias sólidas y una efectiva y eficiente gestión de los recursos públicos son componentes interrelacionados de la misma<sup>30</sup>. La consolidación del marco macro fiscal permite reducir los costos de financiamiento, morigerar la volatilidad de las finanzas públicas e incrementar su sostenibilidad, haciendo más predecible y estable el gasto público, lo que genera un entorno favorable para el desarrollo sostenible. A su vez, el fortalecimiento de la política y gestión tributaria permite contar con recursos públicos para financiar los bienes y servicios públicos que contribuyen a reducir las brechas de capital físico y humano. Por su parte, la mejora de la gestión del gasto público contribuye a la eficiencia técnica y asignativa de dicho gasto. En consecuencia, el adecuado funcionamiento de todos estos elementos contribuye a la mejora de la gestión de las finanzas públicas que es, a su vez, un elemento necesario para el desarrollo sostenible.

---

<sup>27</sup> Zaltsman (2009); Gilmour y Lewis (2006a y 2006b); y Robinson y Brumby (2005).

<sup>28</sup> Una de las debilidades identificadas por el diagnóstico fue la ausencia de un marco legal que guiara y regulara el SNIP. Con la ley propiciada se buscó potenciar el SNIP, de modo de contribuir a una mayor eficiencia en el gasto de capital. Ver por ej. FMI (2015).

<sup>29</sup> A fin de dotar de recursos a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) para formular proyectos de inversión pública siguiendo la metodología del SNIP.

<sup>30</sup> Hemming (2013); Pimenta y Pessoa (2014); BID (2018, Cap. 9).

En cuanto a la alineación con el contexto del país en el momento de diseño, el programa anticipó riesgos e implementó medidas relevantes<sup>31</sup>, incluyendo la promulgación de siete leyes aprovechando el impulso político de una nueva administración de gobierno que permitieron el cumplimiento de las medidas de política y desembolsos oportunos. Asimismo, la relevancia del programa se destacó en el contexto de la crisis del COVID-19, al contribuir a una rápida reacción del Banco, dando apoyo financiero clave durante el primer año de la pandemia.

**Conclusión de la sección de relevancia.** Los objetivos y el diseño del programa estuvieron alineados y fueron consistentes con las prioridades del país, cerrando las brechas relevantes identificadas en el diseño de la operación, y alineándose con las prioridades definidas en los documentos estratégicos del país vigentes durante la preparación de la operación y al momento de la elaboración de este Informe. Más aún, apoyó el diseño y acompañó la agenda de profundas reformas en las finanzas públicas del MH. Asimismo, existe una adecuada vinculación de este programa con las prioridades estratégicas del Banco en el diseño, durante la implementación y en el cierre. La lógica de la operación es robusta, en cuanto a la conexión entre las medidas de política apoyadas y los objetivos, con las relaciones de causa-efecto claras y plausibles. En la fase del diseño, el programa incluyó indicadores de resultado para medir el logro de los OEs 1 y 3, y un indicador de impacto asociado a las actividades de fortalecimiento de la política y la gestión tributaria (OE2). Durante la preparación del PCR, para facilitar la medición del logro de los OEs, se incluyeron indicadores de resultado adicionales, todos relacionados con las medidas de política apoyadas por el programa y asociados a los objetivos específicos. Por lo expuesto, la calificación de relevancia sugerida por la administración es Excelente.

---

<sup>31</sup> Consultar para mayor detalle sección de Sostenibilidad de este informe.

**Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación, plan inicial y cierre)**

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
<b>Impacto 1: Consolidar la sostenibilidad fiscal</b>										
I.1. Cumplimiento regla déficit fiscal en trienio previo	% (años / años)	67	100	% (años/años)	67	100	% (años/años)	67	100	El GPR cumplió con los límites de déficit fiscal vigentes en el periodo, lo cual es captado por el valor al cierre (A).
<b>Impacto 2: Incremento de la presión tributaria</b>										
I.2. Presión tributaria/PIB	% (guaraníes/guaraníes)	9,9	10,5	% (guaraníes/guaraníes)	9,9	10,5	% (guaraníes/guaraníes)	9,9	10,2	La fecha de realización planeada en el diseño fue 2021. La pandemia tuvo un impacto negativo, entre otros, sobre la recaudación tributaria. El valor al cierre se calculó como promedio 2021-2022, en lugar de utilizar el valor de 2021.
<b>Impacto 3: Mayor asignación a gastos prioritarios</b>										
I.3. Gasto social / gasto total ejecutado	% (guaraníes/guaraníes)	54	55	% (guaraníes/guaraníes)	54	55	% (guaraníes/guaraníes)	54	57	Mide la contribución a la mejora en la asignación a gastos prioritarios.
I.4. Gasto de inversión pública / gasto total ejecutado	% (guaraníes/guaraníes)	16	18	% (guaraníes/guaraníes)	16	18	% (guaraníes/guaraníes)	16	17	Mide la contribución a la mejora en la asignación a gastos prioritarios.

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
<b>Objetivo específico 1. Consolidar el marco macro fiscal</b>										
R.1.1 Deuda pública a tasa fija/deuda total	% (dólares / dólares)	69,5	75	% (dólares / dólares)	69,5	75	% (dólares / dólares)	69,5	71,1	La pandemia del COVID-19 alteró las condiciones del mercado. El GPR adaptó su estrategia de deuda, financiando proyectos para enfrentar la crisis del COVID-19 con deuda multilateral que es mayormente a tasa variable. Esta adaptación de estrategia incidió sobre el indicador
R.1.2 Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central	-	-	-	-	-	-	años	11,7	12,6	Este indicador se ha incorporado con la finalidad de contribuir con más información sobre el logro del OE1. En particular, el efecto de acciones de administración de deuda posibilitadas por las medidas de política correspondientes. La meta es 12,5 <sup>32</sup> . Consultar EEO#2 para detalles.
<b>Objetivo específico 2. Fortalecer la política y la gestión tributaria</b>										
R.2.1 Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB	-	-	-	-	-	-	% (guaraníes / guaraníes)	2,3	2,6	Este indicador se ha incorporado con la finalidad de medir logros de las actividades de fortalecimiento de la política

<sup>32</sup> Para establecer el valor P(a) del IR 1.2 se contó con la información provista por el MH, en el sentido de considerar como meta para 2021, el promedio del indicador para 2017 de países de Sudamérica con trayectoria en gestión de pasivos (Chile, Colombia, Perú, Uruguay). Dicho promedio fue, en 2017, 12,5 años (Chile: 11,3; Colombia: 11,9; Perú: 13,1; y Uruguay: 13,8. Fuente: IDB.Standardized Public Debt Database), por lo cual, se tomó dicho valor como meta del indicador.

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
										y la gestión tributaria a nivel de resultado. En particular, la simplificación, cambio en la estructura tributaria y mejora de la progresividad impositiva. La meta es 2,5 <sup>33</sup> . Consultar EEO#2 para detalles.
R.2.2 Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica	-	-	-	-	-	-	% (facturador elect./facturador elect.)	0	83	Este indicador se ha incorporado con la finalidad de medir logros de las actividades de fortalecimiento de la política y la gestión tributaria a nivel de resultado. En particular, modernización y mejora de procesos, con la introducción del SIFEN. La meta es 100 <sup>34</sup> . Consultar EEO#2 para detalles.

<sup>33</sup> En el IFP. 2020, el MH presentó la estimación de la recaudación adicional, en términos de PIB, que esperaba lograr con la ley de simplificación y modernización del STN. Estas estimaciones eran para 2021 = 0,4% del PIB y para 2023 = 0,7% del PIB. A su vez, estimó que el 57% de incremento de 2023 lo aportarían los nuevos impuestos directos. Esta proporción se aplicó al incremento esperado para 2021 (dado que para 2021 la información oficial no explicitó la composición del cambio esperado) obteniéndose el aumento en impuestos directos para 2021, en términos de PIB. La meta resulta de adicionar a la LB, el incremento estimado para 2021:  $P(2,5)=LB(2,3)+Var. ID(0,2)$ .

<sup>34</sup> La implementación del SIFEN comenzó con una experiencia piloto, en 2018, con 14 grandes contribuyentes, seguida de una etapa de incorporación voluntaria de los contribuyentes al sistema, a partir de 2019, habilitándose paulatinamente nuevos contribuyentes como facturadores electrónicos. El programa se implementó en el periodo de adhesión voluntaria, para el cual las autoridades paraguayas se habían planteado hitos en términos de cantidad de contribuyentes adheridos voluntariamente (Informes de la SET sobre adhesión al SIFEN en la etapa de adhesión voluntaria, abril y mayo/2023). La meta de 100% implica lograr el total de facturadores electrónicos planeados. Los valores absolutos se informan en la sección 2.2.b.

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
<b>Objetivo específico 3 Mejorar la gestión del gasto público</b>										
R.3.1 Gasto social ejecutado /presupuestado	% (guaraníes/guaraníes)	80	85	% (guaraníes/guaraníes)	80	85	% (guaraníes/guaraníes)	80	86	El indicador es una medida de la mejora en la asignación a gastos prioritarios. Mide el efecto de las medidas de política sobre el gasto en el sector social.
R.3.2 Gasto de inversión ejecutado /presupuestado	% (guaraníes/guaraníes)	69	75	% (guaraníes/guaraníes)	69	75	% (guaraníes/guaraníes)	69	71,1	El indicador es una medida de la mejora en la asignación a gastos prioritarios. Mide el efecto de las medidas de política vinculadas a fortalecer el sistema de inversión pública.
R.3.3 Establecimientos de salud en programas formulados con enfoque a resultados abastecidos con insumos y medicamentos en forma oportuna	-	-	-	-	-	-	% (est./est.)	0	85	Este indicador se ha incorporado con la finalidad de medir mejoras en la gestión de gasto público en un sector social prioritario. La meta es 85% <sup>35</sup> . Consultar EEO#2 para detalles.

<sup>35</sup> Al presente, hay un total de 6000 establecimientos de salud que deben abastecerse con insumos y medicamentos. La evaluación realizada de los programas presupuestarios pertinentes arrojó que, en 2020, más de 4.000 establecimientos de salud eran abastecidos oportunamente. Atendiendo a las restricciones y situaciones específicas, el GPR se propone lograr el abastecimiento oportuno del 90% de los establecimientos para el año 2026, llegando a esa meta gradualmente. En el marco del PPR, implementado a partir del PGN 2020, el Gobierno se planteó como meta llegar a abastecer oportunamente 5.100 establecimientos, para 2022, que es el 85% de los establecimientos. Este es el valor tomado como meta del indicador. Se toma 2022 para la meta, toda vez que los años previos fueron afectados por la pandemia del COVID-19, por lo que, en 2022 se puede capturar de mejor manera el efecto de la medida de política (Informe de la DGP, mayo/2023 y reporte PPR PGN 2022).

Indicadores	Aprobación			Plan inicial			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (P)	Unidad de medida	Línea de base	Fin del Proyecto (A)	
R.3.4 Transferencias que se realizan oportunamente a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal	-	-	-	- a	-	-	% (guaraníes/ guaraníes)	0	43,1	Este indicador se ha incorporado con la finalidad de medir mejoras en la gestión de gasto público mediante la incorporación de municipios al SIAF municipal, facilitando la realización de transferencias. La meta es 44,5 <sup>36</sup> . Consultar EEO#2 para detalles.

<sup>36</sup> La conexión de los municipios al SIAF a través del RMSP se realiza gradualmente. En 2021, del total de municipios (255), un 26% (67) estaban conectados al RMSP. Las autoridades prevén un avance gradual en las transferencias facilitadas por efecto de la conexión al SIAF vía la RMSP, que llegaría al 50% de las transferencias para 2024. El avance gradual con ese horizonte de logro implicaba que, para 2021, un 44,5% del total de transferencias se realizara de manera oportuna (en el plazo aproximado de una semana) debido a la conexión de los municipios al sistema vía la RMSP. Este es el valor tomado como meta del indicador (Informe DGUDM, marzo/2023).

## II.2 Efectividad

### a. Declaración de los objetivos de Desarrollo del proyecto.

El objetivo del programa fue mejorar la gestión de las finanzas públicas. Para medir el logro del programa, se definieron tres objetivos específicos de evaluación: (i) Consolidar el marco macro fiscal (OE1); (ii) Fortalecer la política y la gestión y tributaria (OE2); y (iii) Mejorar la gestión del gasto público (OE3).

La operación fue estructurada en tres componentes con 24 productos del cumplimiento de las medidas de política, y el componente de estabilidad macroeconómica transversal a las actividades del programa.

**Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es el mantenimiento de un contexto macroeconómico apropiado y consistente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Políticas.

**Componente II. Consolidación del marco macro fiscal.** El objetivo de este componente es fortalecer los avances alcanzados por el país en materia macro fiscal.

**Componente III. Fortalecer la política y la gestión tributaria.** El objetivo del componente es mejorar la eficiencia, progresión, capacidad recaudatoria y transparencia del sistema tributario.

**Componente IV. Mejorar la gestión del gasto público.** El objetivo es fortalecer la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público.

### b. Logro de resultados

La efectividad de la operación es evaluada mediante el análisis del cumplimiento de los objetivos específicos de evaluación. Además, la MR del programa incluyó cuatro indicadores de impacto que miden el logro del OG.

El primer indicador de impacto (Cumplimiento regla déficit fiscal en trienio previo) tenía como meta que, en el periodo 2018-2020, se cumpliera la regla de déficit fiscal.

En la preparación del PCR, se determinó que el GPR cumplió la regla de déficit fiscal en el periodo de medición del indicador<sup>37</sup>. Atento a lo dicho, corresponde señalar que se alcanzó la meta del indicador y, con ello, el efecto buscado de mantenimiento de déficits fiscales compatibles con la sostenibilidad fiscal.

El segundo indicador de impacto (Presión tributaria/PIB) se propuso incrementar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, con una línea de base de 9,9% en 2017 y una meta de 10,5% a alcanzar en 2021. Los años 2020-2021 fueron atípicos para la recaudación tributaria debido a la pandemia del COVID-19. Por ello, se ha tomado el promedio de 2021-2022, que alcanzó 10,2%, de modo de morigerar la incidencia de los fenómenos externos y así identificar mejor el efecto sobre el indicador, el cual tuvo un alcance parcial. Cabe mencionar que el indicador en 2022 fue de 10,4%, muy cercano a la meta.

La meta propuesta para el tercer indicador de impacto (Gasto social / gasto total ejecutado) fue de 55%, para 2021, con una línea de base de 54% en 2017. El indicador superó la meta planeada, presentando un valor del 57% al cierre.

---

<sup>37</sup> Límite de déficit fiscal como porcentaje del PIB: 2018: 1,5%; 2019: 3%; 2020: la Ley 6540/20, declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio de Paraguay debido a la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia del COVID-19 y suspendió la regla de déficit fiscal; 2021: 4%; 2022: 3%. Déficit fiscales incurridos como porcentaje del PIB: 2018: 1,3%; 2019: 2,8%; 2020: 6,1%; 2021: 3,6%; y 2022: 3%.

El cuarto indicador de impacto (Gasto de inversión pública / gasto total ejecutado) tuvo una meta de 18%, a lograr en 2021, con una línea de base de 16% en 2017. El indicador mostró un valor al cierre de 17%, cumpliendo parcialmente la meta propuesta. Sobre este indicador ha incidido la dinámica de la ejecución presupuestaria de la inversión pública, en particular a consecuencia de la pandemia, a la que se hace referencia al abordar el indicador de resultado 3.2 (Gasto de inversión ejecutado / presupuestado).

Las metas de los indicadores de impacto fueron alcanzadas en dos de ellos y se logró un avance parcial en los otros dos, que fueron más afectados por los factores exógenos mencionados.

A continuación, se discute el logro de los OEs, con base en los valores alcanzados por los indicadores de resultado asociados. La información sintética con relación a los valores de los indicadores, las líneas de base, metas y valores logrados, se presenta en la Tabla 2.

### **OE 1. Consolidar el marco macro fiscal**

Para la medición del OE1 se incluyeron dos indicadores de resultado, uno establecido en el diseño y uno incorporado durante la preparación de este Informe.

El primer indicador de resultado es Deuda pública a tasa fija/deuda total. La línea de base de este indicador es 69,5% en 2017 y la meta es 75% en 2021. El valor logrado para 2021 es 71,1%, cumpliéndose parcialmente con la meta establecida por el programa (tasa de logro: 29%). Los cambios observados en este indicador de resultado son atribuibles al producto (1.3) formulación de MFMP alineado con buenas prácticas, que implicó la inclusión de la estrategia de gestión de deuda en la planificación fiscal. Asimismo, se conectan con este indicador de resultado los productos 1.2 y 1.4 referidos al FSE<sup>38</sup>; y el 1.1 referido al CFA. Este indicador de resultado fue planteado en el diseño como una medida de reducción de riesgo de tasa de interés que podría afectar el equilibrio macro fiscal. A pesar del logro parcial de la meta, el indicador mantiene una asociación sólida con las medidas de políticas apoyadas por la operación. El cumplimiento parcial se debe a que las circunstancias excepcionales emergentes de la pandemia incidieron sobre los mercados, determinando que el GPR modificara la estrategia de deuda (orientada hasta ese momento a favorecer la deuda a tasa fija y reducir la deuda multilateral). En efecto, el GPR aceptó el apoyo de las Instituciones Financieras Internacionales, con relación a proyectos estratégicos para enfrentar la pandemia, lo cual implicó aumentar la proporción de deuda multilateral<sup>39</sup>. La deuda multilateral fue mayormente a tasa variable, incidiendo en el resultado del indicador.

El segundo indicador, Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central, fue incluido en la etapa de preparación del PCR, para capturar una dimensión adicional de los resultados esperados con la implementación del programa, vinculada con el riesgo de refinanciamiento. La línea de base definida para este indicador es 11,7 años en 2017, y la meta en el año 2021 es 12,5 años. El valor logrado es 12,6 años, para 2021, cumpliéndose con la meta establecida (tasa logro 100%).

---

<sup>38</sup> El FSE está incluido en el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal, actualmente en el Congreso. Atento a ello no ha tenido aún efectos sobre el indicador de resultado. Este producto del programa apunta a fortalecer lo logrado por el OE1 durante la implementación de la operación, por lo cual, una vez aprobado por el Congreso, habrá de contribuir a la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

<sup>39</sup> Este cambio fue apropiado en las circunstancias excepcionales comentadas, toda vez que el endeudamiento multilateral, si bien a tasa variable, permitía mejores condiciones financieras en el contexto de alta incertidumbre generado por la pandemia. Este cambio de estrategia no constituyó, sin embargo, una vulnerabilidad para la política de endeudamiento de Paraguay. Tan es así, que aun en la pandemia, la deuda paraguaya mantuvo su calificación crediticia. Entre 2019 y 2022, las calificadoras Standard & Poor's Rating Services, Moody's Investors y Fitch Ratings mantuvieron la calificación de la deuda paraguaya: S&P Global Ratings: BB (estable); Moody's: Ba1 (estable); y Fitch: BB+ (estable). Cabe destacar que, en julio de 2022, Moody's cambió la perspectiva económica de estable a positiva (MH. 2023).

Los productos principales que contribuyeron al cumplimiento de este indicador son (1.5 y 1.6), ley de modernización de la gestión de la deuda<sup>40</sup>. De hecho, el dictado de esta ley permitió que, en enero de 2021, Paraguay llevara a cabo su primera operación de administración de pasivos<sup>41</sup>. Con este tipo de operaciones, el GPR logró mejorar el perfil de vencimientos, efecto que es captado por el indicador. En otras palabras, al realizar administración de deuda, el GPR logró extender la vida promedio de ésta y reducir el riesgo de refinanciamiento.

De lo dicho previamente y en la sección 2.1.c, surge que los indicadores de resultado permiten identificar los logros en el fortalecimiento de los avances alcanzados en materia macro fiscal, midiendo todas las dimensiones del OE. El valor de logro alcanzado por el primer indicador de resultado asociado a este OE es 29%, y del segundo es 100%, y los indicadores guardan una relación lógica con las medidas de política apoyadas por el proyecto. De acuerdo con las Guías PCR 2020, el cumplimiento de este OE es calificado como Parcialmente Insatisfactorio.

## **OE 2. Fortalecer la política y la gestión tributaria.**

En la fase de preparación del PCR se incluyeron dos indicadores para medir los logros del programa en el área de fortalecimiento de la política y la gestión tributaria a nivel de resultado.

El primer indicador Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB busca capturar el efecto de los distintos cambios que conformaron la reforma tributaria impulsada por el programa promoviendo, en particular, mejorar la simplificación, el control y la progresividad impositiva. El sistema tributario paraguayo se caracterizaba por tener una de las más bajas presiones tributarias en ALC, con una marcada participación de impuestos indirectos, en tanto el impuesto a la renta personal tenía escasa significación<sup>42</sup>, producto, entre otras razones, de numerosas deducciones, e impuestos a la renta empresaria que, por ej. mostraban distorsiones en el tratamiento de situaciones similares contradiciendo principios de equidad tributaria. Las medidas de política planteadas por el programa apoyaron el diseño y aprobación de un nuevo esquema tributario a fin de resolver las debilidades identificadas en la estructura vigente al momento de prepararse la operación.

La línea de base definida para este indicador es 2,3% del PIB, en 2017, y la meta es 2,5% del PIB, en 2021. El resultado logrado en 2021 fue 2,6% del PIB, con lo cual, el indicador alcanzó la meta planteada (tasa logro 100%). Los productos principales que contribuyeron al logro de este indicador son (2.1) creación de la CTET; (2.2) ley de modernización y simplificación del STN; y (2.5 a 2.8) las cuatro leyes fundamentales para el cumplimiento de los ETIIT del FG<sup>43</sup>.

El segundo indicador es Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica. Este indicador identifica los efectos relacionados con el impulso dado por el programa a la facturación electrónica a través del SIFEN, que mejora la eficiencia y transparencia del sistema y la capacidad recaudatoria. El indicador está asociado a los productos 2.3 y 2.4. El GPR planteó, siguiendo buenas prácticas, la incorporación gradual al SIFEN con

---

<sup>40</sup> La ley 6638/2020 facultó al Poder Ejecutivo, a través del MH, a efectuar operaciones de administración de la deuda pública a fin de contribuir al mejorar el perfil de la misma, conllevando, entre otros, a la modificación de los plazos de vencimiento de la deuda.

<sup>41</sup> Esta primera operación de administración de deuda consistió en la recompra de US\$329,5 millones del Bono 2023, suavizando el perfil de vencimientos.

<sup>42</sup> El IVA y los Impuestos Selectivos al Consumo (ISC) representaban aprox. 60%; de la recaudación de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET); en tanto el impuesto a la renta personal tenía escasa incidencia (aprox. 1,5% de la recaudación de la SET).

<sup>43</sup> La CTET tuvo activa participación en la formulación de la ley de modernización y simplificación del STN, la cual apuntó, entre otras medidas, a mejorar la progresividad impositiva (al reducir las deducciones del IRP), la simplificación tributaria y la reducción del costo de cumplimiento para los contribuyentes (unificando el impuesto a la renta corporativa). Además, la transparencia y el intercambio de información con fines fiscales son una herramienta contra la evasión fiscal (OCDE. 2022).

una etapa inicial piloto (que incluyó 14 contribuyentes), seguida de una etapa de adhesión voluntaria, durante la cual se fueron habilitando grupos de contribuyentes para el uso de FE. La etapa de adhesión voluntaria se desarrolló hasta junio de 2022. Para la etapa de adhesión voluntaria, la SET estableció hitos en términos de la cantidad de contribuyentes voluntariamente adheridos. Esta información fue utilizada para determinar el resultado alcanzado por el indicador.

La línea de base del indicador es 0% en 2017, dado que a ese momento la FE no estaba en uso en Paraguay. La meta es 100% para 2021, ya que se esperaba un total cumplimiento de los hitos de adhesión voluntaria. El resultado logrado para 2021 fue 83%. En términos absolutos, implica que, a 2021, de 118 facturadores electrónicos planeados, se logró la adhesión voluntaria de 98<sup>44</sup>. Aunque el nivel de adhesión fue alto, no todas las empresas se adhirieron al SIFEN, porque, además de la habilitación de la legalidad del documento electrónico, y la disponibilización de la infraestructura tecnológica, es necesario que las empresas adapten sus sistemas y procesos para poder conectar y usar la facturación electrónica.

Los indicadores de resultado se conectan directamente con los productos planeados, sobre los cuales se apoya el logro del OE2, midiendo todas sus dimensiones. A su vez, este OE contribuye al objetivo del programa, en el fortalecimiento de la política y gestión tributaria. Estos logros contribuyen al resultado obtenido por el indicador de impacto #2. Presión tributaria/PIB. De acuerdo con las Guías PCR 2020, la calificación del OE2 es Satisfactoria.

### **OE3. Mejorar la gestión del gasto público.**

Para la medición de este OE, se cuenta con cuatro indicadores de resultado, dos de ellos (indicadores 3.1 y 3.2) fueron incluidos en la MR de la propuesta de préstamo, y dos (indicadores 3.3 y 3.4) fueron incorporados en la fase de preparación del PCR.

Para el indicador 3.1 Gasto social ejecutado / presupuestado se estableció la línea de base de 80% en 2017 y la meta de 85% para 2021. Al cierre del proyecto, con el valor logrado del 86%, el indicador cumple la meta (tasa logro 100%). Al logro de este indicador contribuyó de manera directa el producto 3.4, módulo de formulación presupuestaria en base a resultados del SIARE, que mejora la asignación entre insumos, productos y resultados, y por ende contribuye a mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto; y a los productos 3.1 y 3.2 vinculados a la CTGP, mediante propuestas relativas a la mejora en la asignación del gasto público.

El segundo indicador es 3.2 Gasto de inversión ejecutado / presupuestado. Para este indicador se estableció la línea de base de 69% en 2017 y la meta de 75% para 2021. Al cierre el valor logrado es del 71,1%, mostrando el cumplimiento parcial de la meta (tasa logro 35%). Este indicador está relacionado con los productos 3.9 y 3.10, promulgación de la ley de inversión pública y la aprobación de su reglamentación y con el producto 3.4, relativo al SIARE.

Este indicador de resultado tuvo avance parcial (tasa de logro 35%). Dos cuestiones incidieron en el desempeño del indicador. Por una parte, el hecho que el programa se propuso sentar bases normativas y algunos instrumentos planteados por la ley de inversión pública y su reglamentación están en etapa de implementación, tal como el Plan de Inversiones y el FOPREP<sup>45</sup>. Así también, incidió la dinámica del presupuesto de inversión a causa de la pandemia y sus consecuencias: el GPR amplió el presupuesto de inversión pública para fortalecer las inversiones necesarias para hacer frente a la pandemia y, luego, para apoyar la recuperación. No obstante, este incremento se produjo en un ambiente de incertidumbre en el que era necesario contar con

<sup>44</sup> Fuente: SET.

<sup>45</sup> La Dirección General de Inversión Pública (DGIP) implementó un proceso de mesas de trabajo e intercambio con los ministerios sectoriales para relevar insumos para la elaboración del Plan de Inversiones, tales como análisis de brechas, estado de situación de proyectos de inversión, priorización, cartera de proyectos, entre otros. El Banco apoyó la reglamentación del FOPREP, el que comenzó a capitalizarse en 2022, y la elaboración del Plan de Inversiones, mediante la operación PR-L1179.

recursos presupuestarios disponibles para responder rápidamente a necesidades que surgieran producto, por ej., de posibles nuevos brotes de COVID, en sus distintas variantes, a lo que se sumó los cierres de actividades que dificultaron la ejecución física de obras. La combinación de estos factores determinó que la capacidad y posibilidad de ejecución no se incrementaran en la misma medida que el presupuesto vigente<sup>46</sup>. En suma, la ejecución presupuestaria de inversión pública tuvo un incremento de importancia, que fue inferior al fuerte aumento de la asignación presupuestaria, lo cual ha incidido en los avances en este indicador de resultado.

Para brindar evidencia adicional de la efectividad del programa y del avance en todas las dimensiones del OE3, en el momento de la preparación del PCR se incluyeron dos indicadores de resultado adicionales, que se mencionan a continuación (ver EEO#2 para mayor detalle).

El primer indicador es el 3.3 Establecimientos de salud en programas formulados con enfoque a resultados abastecidos con insumos y medicamentos en forma oportuna<sup>47</sup>, con el objetivo de reflejar mejor el logro de los resultados en un sector prioritario, como es el de salud.

El indicador está relacionado directamente con los productos de PPR (3.7 y 3.8). El producto 3.7 implicó la reestructuración del PGN con enfoque a resultados, ello permitió diseñar los programas presupuestarios con base en la cadena de valor y establecerles indicadores, de modo de asegurar que cumplieran los objetivos y metas planeados. En consecuencia, los programas de salud vinculados al indicador fueron rediseñados con enfoque a resultados. El producto 3.8 fue clave, ya que la posibilidad de medir la oportunidad de la entrega de insumos y medicamentos a establecimientos de salud surgió a partir de evaluaciones de subprogramas, en el marco del PPR. Cabe señalar que dichas intervenciones realizaron modificaciones a sus diseños y modalidad de ejecución, de manera de responder a las recomendaciones surgidas de tales evaluaciones. A través de los instrumentos implementados mediante el PPR, el GPR hace el seguimiento del avance de las actividades presupuestarias, puede identificar retrasos, fortalezas y oportunidades de mejora, así como el cumplimiento de las metas del indicador, apuntando a capturar la eficiencia en la distribución de insumos y medicamentos.

La planificación del GPR implicaba alcanzar el 85% de los establecimientos de salud para 2022. La línea de base del indicador es 0% en 2017, ya que a esa fecha el PGN no contaba con programas diseñados con enfoque a resultados y, consistente con lo señalado, se estableció la meta de 85% para 2022. El resultado logrado fue del 85% en 2022, con lo cual el indicador muestra el cumplimiento completo de la meta (tasa logro 100%). En números absolutos, significa que, en 2022, 5.100 de los 6.000 establecimientos de salud recibían insumos y medicamentos de manera oportuna.

El segundo indicador de resultado incluido fue 3.4 Transferencias que se realizan oportunamente<sup>48</sup> a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal. Este indicador refleja que los municipios utilicen el SIAF municipal y reporten la información de ejecución presupuestaria que surge del mismo a través de la Red Metropolitana del Sector Público; la RMSP permite la transmisión inmediata de dicha información al MH, para su verificación y giro oportuno (dentro de una semana) de las transferencias a los municipios. Así, este indicador está

---

<sup>46</sup> El presupuesto vigente de inversión en obras de la Administración Central pasó de un promedio de aprox. Gs. 5.800 mil millones en el periodo 2017-2018, a un promedio superior a Gs. 9.500 mil millones en 2020-2021. En tanto la ejecución presupuestaria promedio en 2017-2018 alcanzó aprox. Gs. 3.800 mil millones y en 2020-2021 aprox. Gs. 6.200 mil millones (superando el promedio de presupuesto vigente de inversión en obras en el bienio 2017-2018).

<sup>47</sup> Se entiende por abastecimiento oportuno el que se realiza antes del desabastecimiento del stock de seguridad.

<sup>48</sup> Se entiende por plazo oportuno para la transferencia aproximadamente una semana. Como se mencionó en la sección 2.1.c, la revisión del cumplimiento de requisitos para habilitar las transferencias por fuera del sistema podía demorar meses y con ello la realización de dichas transferencias.

relacionado directamente con los productos que buscan avanzar la conexión de los municipios al sistema de administración financiera (3.5 y 3.6).

La línea de base del indicador fue 0% en 2017, ya que a esa fecha los municipios no estaban conectados a la RMSP. La meta se estableció en 44,5% para 2021. El resultado alcanzado para 2021 fue 43,1% en 2021. En virtud de que la conexión de los municipios a la RMSP se realiza gradualmente, las autoridades paraguayas previeron un avance gradual del indicador para llegar al 50% para 2024. La meta a 2021 corresponde a lo esperado para dicho año en el marco de la implementación gradual de la conexión de los municipios.

En resumen, los indicadores de resultado asociados al OE3 presentan tasas de logro del (R 3.1) 100%; (R 3.2) 35%; (R 3.3) 100%; y (R 3.4) 97% y muestran relaciones causales sólidas con las medidas de política apoyadas por el programa. La coyuntura de crisis externa incidió en el progreso de algunos indicadores que exhiben avances parciales. Los logros obtenidos por el OE3 contribuyen a los indicadores de impacto #3 Gasto social /gasto total ejecutado y #4 Gasto de inversión pública / gasto total ejecutado. De acuerdo con las Guías PCR 2020, la calificación del logro de este OE es Satisfactoria.

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Objetivo Específico/Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y alcance real		% logro	Medio de verificación	
<b>Objetivo Específico 1. Consolidar el marco macro fiscal</b>								
R.1.1 Deuda pública a tasa fija / deuda total	%	(dólares / dólares)	69,5	2017	P	75	29	Informe Finanzas Públicas 2023.
					P(a)	75		
					A	71,1		
R.1.2 Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central	años	11,7	2017	P	12,5	100	Informes Dirección de Política de Endeudamiento, marzo y mayo/2023 IDB. Standardized Public Debt Database	
				P(a)	12,5			
				A	12,6			
<b>Objetivo Específico 2. Fortalecer la política y la gestión tributaria</b>								
R.2.1 Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB	%	(guaraníes/guaraníes)	2,3	2017	P	2,5	100	IFP. 2020. SET. Estado recaudación por impuesto 2010- 2022. Banco Central de Paraguay, Anexo Estadístico al Informe Económico, 03/2023
					P(a)	2,5		
					A	2,6		
R.2.2 Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica	%	(facturador elect./ fact. elect.)	0	2017	P	100	83	Informe SET, abril/2023.
					P(a)	100		
					A	83		
<b>Objetivo Específico 3. Mejorar la gestión del gasto público</b>								
R.3.1 Gasto social ejecutado / presupuestado	%	(guaraníes/guaraníes)	80	2017	P	85	100	Portal de Datos Abiertos - Ministerio de Hacienda de Paraguay
					P(a)	85		
					A	86		
R.3.2 Gasto de inversión ejecutado / presupuestado	%	(guaraníes/guaraníes)	69	2017	P	75	35	Ministerio de Hacienda. Informe Financiero 2021
					P(a)	75		
					A	71,1		
R.3.3 Establecimientos de salud en programas formulados con enfoque a resultados abastecidos con insumos y medicamentos en forma oportuna	%	(establec./ establec.)	0	2017	P	85	100	Informe PPR PGN 2022
					P(a)	85		
					A	85		
R.3.4 Transferencias que se realizan oportunamente a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal	%	(guaraníes/guaraníes)	0	2017	P	44,5	97	Informe DGDM, marzo/2023
					P(a)	44,5		
					A	43,1		

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logro		% logro	Medio de verificación
<b>Componente II. Consolidación del marco macro fiscal</b>							
P.1.1. Tramo 1. Reglamentación del funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor del Ministerio de Hacienda publicada	Reglamentación	0	2018	P	1	100	Resolución MH N° 64, del 27 de enero de 2020
				P(a)	1		
				A	1		
P.1.2 Tramo 1. Documento con propuesta de diseño normativo de un Fondo Soberano de Estabilización elaborado	Documento	0	2018	P	1	100	Informe Preliminar "Modificaciones legales y reglamentarias para implementar una regla de Balance Estructural y un Fondo Soberano en Paraguay"
				P(a)	1		
				A	1		
P.1.3. Tramo 2. Marco Fiscal de Mediano Plazo en el Presupuesto General de la Nación, formulado	Ley	0	2018	P	1	100	Nota MH N° 1031, del 30 de noviembre de 2020, con el Informe de Finanzas Públicas al Proyecto de Ley de PGN 2021, en el que se incluye el MFMP.
				P(a)	1		
				A	1		
P.1.4. Tramo 2. Proyecto de Ley que contemple, entre otros, la creación de un FSE, presentado al Congreso	Proyecto de Ley	0	2018	P	1	100	Proyecto de Ley "De Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal", el que en su Capítulo II. Sección III (Art. 15 a 17) propone la creación de un Fondo Soberano con la finalidad de contribuir a la estabilidad económica nacional, presentado al Presidente del Senado mediante Mensaje N° 468, del 3 de diciembre de 2020.
				P(a)	1		
				A	1		
P.1.5. Tramo 1. Proyecto de Ley que permita una administración más eficiente de la deuda pública, presentado al Congreso	Proyecto de Ley	0	2018	P	1	100	Proyecto de Ley que modifica y amplía la Ley N° 5097/2013, presentado al Presidente del Senado mediante Mensaje N° 163, del 28 de marzo de 2019.
				P(a)	1		
				A	1		
P.1.6. Tramo 2. Ley que permita una administración más eficiente de la deuda pública, promulgada y publicada	Ley	0	2018	P	1	100	Ley 6638/2020, publicada en la Gaceta Oficial N° 226, del 18 de noviembre de 2020. Esta Ley modifica y amplía la Ley 5097/13, en materia de administración de la deuda pública.
				P(a)	1		
				A	1		
<b>Componente III. Fortalecer la política y la gestión tributaria</b>							
P.2.1. Tramo 1. Resolución que crea la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET), emitida	Resolución	0	2018	P	1	100	Resolución MH N° 231, del 4 de julio de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
P.2.2 Tramo 2. Proyecto de Ley de modernización y simplificación del	Proyecto de Ley	0	2018	P	1	100	Ley 6380/19 "De modernización y simplificación del Sistema Tributario Nacional", publicada en la Gaceta
				P(a)	1		
				A	1		

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logro		% logro	Medio de verificación
sistema tributario nacional, presentado al Congreso							Oficial N° 186, del 25 de septiembre de 2019.
P.2.3. Tramo 1. Decreto de creación y resolución de puesta en marcha del SIFEN, publicado	Decreto	0	2018	P	1	100	Decreto N° 7795, del 27 de septiembre de 2017, de creación del SIFEN, publicado en la Gaceta Oficial N° 187, del 29 de septiembre de 2017. Resolución General N° 124, del 6 de marzo de 2018, mediante la que se designan las empresas participantes del Plan Piloto para la implementación del SIFEN
				P(a)	1		
				A	1		
P.2.4. Tramo 2. Reglamentación de la creación y puesta en marcha del SIFEN, emitida	Reglamento	0	2018	P	1	100	Resolución General N° 5, del 14 de noviembre de 2018
				P(a)	1		
				A	1		
P.2.5. Tramo 1. Ley que elimina las sociedades anónimas al portador, promulgada y publicada	Ley	0	2018	P	1	100	Ley N° 5895/2017 publicada en la Gaceta Oficial N° 192, del 9 de octubre de 2017
				P(a)	1		
				A	1		
P.2.6. Tramo 1. CAM sobre intercambio automático de información con otras jurisdicciones signatarias, suscrito	Convenio	0	2018	P	1	100	Minuta (Procès-Verbal of Signature) suscrita por el Secretario General de la OCDE donde consta la suscripción de la CAM <sup>49</sup> por parte de Paraguay el 29 de mayo de 2018
				P(a)	1		
				A	1		
P.2.7. Tramo 1. Proyecto de Ley sobre levantamiento del secreto bancario con fines tributarios; ratificación legislativa de la CAM y regulación sobre el conocimiento del beneficiario último de la propiedad, presentado al Congreso	Proyecto de Ley	0	2018	P	1	100	Proyecto de Ley que promueve la implementación de Estándares Internacionales sobre Transparencia Fiscal; y Proyecto de Ley que aprueba la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Material Fiscal, texto enmendado por las disposiciones del Protocolo que enmienda la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, enviados al Congreso mediante Mensajes del Poder Ejecutivo N° 361, del 20 de enero de 2020 y N° 117 del 30 de noviembre de 2018, respectivamente.
				P(a)	1		

<sup>49</sup> Convention of Mutual Administrative Assistance in Tax Matters -según enmienda del Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters.

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logro		% logro	Medio de verificación
				A	1		Proyecto de Ley que crea el Registro de Beneficiarios Finales de la República del Paraguay, presentado al Presidente de la Cámara de Senadores del Congreso, mediante Nota de varios Senadores, del 22 de noviembre de 2018.
P.2.8 Tramo 2. Ley sobre levantamiento del secreto bancario con fines tributarios (a); ratificación legislativa de la CAM (b); y regulación sobre el conocimiento del beneficiario último de la propiedad (c), promulgada y publicada	Ley	0	2018	P	1	100	(a) Ley N° 6657/20, que promueve la implementación de estándares internacionales sobre transparencia fiscal; y (b) Ley N° 6656/20, que aprueba la CAM, ambas publicadas en la Gaceta Oficial N° 232, del 26 de noviembre de 2020. (c) Ley 6446/19 que crea el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales de Paraguay, publicada en la Gaceta Oficial N° 235, del 2 de diciembre de 2019
				P(a)	1		
				A	1		
<b>Componente IV. Mejorar la gestión del gasto público</b>							
P.3.1. Tramo 1. Resolución que crea la Comisión Técnica del Gasto Público, publicada	Resolución	0	2018	P	1	100	Resolución MH N° 108, del 31 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.2 Tramo 2. Documento de propuestas de la Comisión Técnica de Gasto Público para una asignación más eficiente y eficaz del gasto público, emitido	Documento	0	2018	P	1	100	Memorándum DGP 96 del 1 de diciembre de 2020 que adjunta copia del documento de propuestas emitido por la CTGP para una asignación más eficiente del gasto
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.3. Tramo 1. Módulo de inventario inicial del SIARE diseñado e implementado en cinco instituciones piloto	Módulo	0	2018	P	1	100	Resolución MH N° 143/18. Acta 02 del 18 de diciembre de 2018 del Comité de Dirección del SIARE. Nota DGCP N° 2002 del 12 de diciembre de 2019. Inventario de Bienes Registrables de 6 instituciones del 12 de diciembre de 2019.
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.4. Tramo 2. Módulo de formulación presupuestaria del	Módulo	0	2018	P	1	100	Memorándum PF N° 138, del 23 del noviembre de 2020 de la Unidad Coordinadora – PROFOMAF II

Productos	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logro		% logro	Medio de verificación
SIARE diseñado e implementado en la Administración Central				P(a)	1		Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal presentando evidencia del diseño e implementación del Módulo de Formulación Presupuestaria por resultados en la administración central en el SIAF, que es parte del SIARE.
				A	1		
P.3.5. Tramo 1. Ley que dispone la adopción del SIAF a nivel municipal, promulgada y publicada	Ley	0	2018	P	1	100	Ley N° 6258, artículo 6°, publicada en la Gaceta Oficial N° 5, del 8 de enero de 2019
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.6. Tramo 2. Normas y procedimientos vinculados en la forma en que deben adoptar los municipios el SIAF, emitidos	Normas y Procedimientos	0	2018	P	1	100	Ley 6469/20, Art. 6. PGN 2020, publicada en la Gaceta Oficial del 6 de enero de 2020; Decreto 3264, del 16 de enero de 2020, reglamentario de la Ley 6469/20, en cuyo Anexo A "Guía de Normas y Procesos de PGN 2020", Cap. 14 reglamenta la manera en que los Gobiernos Municipales deben cargar su información a través del Sistema de Información Municipal.
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.7. Tramo 1. Decreto de adecuación al nuevo marco metodológico de los programas PPR, publicado	Decreto	0	2018	P	1	100	Decreto N° 1710, del 30 de abril de 2019, publicado en la Gaceta Oficial N° 88, del 9 de mayo de 2019. Fichas ejemplo para programas de sectores prioritarios (Educación; Salud; Protección Social).
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.8 Tramo 2. Informes de evaluación de diseño de los programas PPR, publicados	Informe	0	2018	P	1	100	Resoluciones MH Nros 197, del 18 de mayo de 2018 y 256, del 11 de junio de 2019, por las que se aprueban las agendas anuales de evaluaciones para 2018 y 2019, respectivamente y siete informes de evaluaciones realizados.
				P(a)	1		
				A	7		
P.3.9. Tramo 1. Ley de Inversión Pública, promulgada y publicada	Ley	0	2018	P	1	100	Ley N° 6490, del 2 de enero de 2020, publicada en la Gaceta Oficial N° 3, del 6 de enero de 2020.
				P(a)	1		
				A	1		
P.3.10. Tramo 2. Reglamento de la ley de inversión pública, publicado	Reglamento	0	2018	P	1	100	Decreto N°4436, del 2 de diciembre de 2020, publicado en la Gaceta Oficial N° 238, del 4 de diciembre de 2020.
				P(a)	1		
				A	1		

P = Plan inicial; P (a) = Meta revisada; A = Actual.



### **c. Análisis contrafactual**

El programa contó con un diseño sólido con vínculos causales claros entre las actividades del programa y los objetivos propuestos. Los indicadores de resultado abordan las dimensiones clave de los objetivos específicos y guardan una clara conexión con los productos. Más allá de las medidas de política apoyadas por este Programa, el GPR no implementó otras reformas que podrían haber afectado a los cambios observados en los indicadores de resultado. Asimismo, si bien el Banco está apoyando al país mediante préstamos PR-L1150 y PR-1179, que cuentan con productos complementarios con las reformas apoyadas por el programa, la temporalidad de la implementación de los productos de los préstamos mencionados es tal que facilita el progreso y sostenibilidad de los resultados del programa<sup>50</sup>.

El primer desembolso del programa (US\$ 150 millones) tuvo lugar el 6 de febrero de 2020, luego de un año de sequía en Paraguay que afectó su crecimiento económico y por ende las metas fiscales previstas para 2019. Durante el primer trimestre de 2020, aunque la economía se estaba recuperando de este shock, similar al resto del mundo Paraguay fue afectado a partir de marzo de 2020 y por el resto de la duración del programa por la crisis causada por la pandemia del COVID-19. Fue en este contexto que Paraguay cumplió con las medidas del segundo tramo y accedió a los recursos remanentes del financiamiento (US\$ 150 millones) en diciembre de 2020, al cierre del peor año de la pandemia. Los efectos inesperados de la crisis afectaron de forma adversa la progresión de algunos indicadores de resultado limitando su alcance. Este hecho está reflejado en las tasas de logro menores en los indicadores de resultado específico (R.1.1 Deuda pública a tasa fija / deuda total; y R.3.2 Gasto de inversión ejecutado / presupuestado).

#### **OE1. Consolidar el marco macro fiscal**

En lo atinente a la consolidación del marco macro fiscal se planteó la mejora en el MFMP, para cuya medición se definió el indicador de resultado R.1.1 Deuda pública a tasa fija/deuda total; y en relación a la mejora en la gestión de la deuda, se incluyó el indicador R.1.2. Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central. Se ha señalado previamente, la conexión existente entre los productos del Componente II y los resultados logrados en este OE. En esta sección se establece la relación lógica de ambos indicadores con las medidas de política apoyadas por el programa y se señala que éstas, plausiblemente, contribuyeron al logro, total o parcial, de los indicadores de resultado y al OE1.

El MFMP<sup>51</sup> es uno de los pilares de la mejora de la institucionalidad macro fiscal planteada por el programa, al que ha aportado también el CFA<sup>52</sup>. El MFMP fortalecido, incorporó las buenas prácticas de las que adolecía, entre ellas, la incorporación a la planificación fiscal de mediano plazo de la estrategia de deuda, incidiendo de manera directa sobre el R.1.1. En efecto, el propio Informe de Finanzas Públicas del MH, que acompaña el proyecto de ley de presupuesto de 2018 (elaborado al cierre de 2017), presenta el MFMP de Paraguay y la estrategia fiscal para los próximos años, y explicita los cambios previstos por el GPR en la estructura de la deuda pública; allí menciona la intención de incrementar la proporción de deuda a tasa fija, lo que permite tener previsibilidad sobre los pagos a realizar; así como extender la vida promedio de la deuda, para no acumular compromisos de corto plazo. Como se explicó en la sección previa, la pandemia incidió sobre el indicador Deuda pública a tasa fija / deuda total, por la necesidad de GPR de recurrir a los organismos multilaterales y, por tanto, a deuda a tasa variable, durante la pandemia.

<sup>50</sup> En la sección siguiente se hace referencia al apoyo a la sostenibilidad de resultados logrados, por otras operaciones del Banco.

<sup>51</sup> Por buenas prácticas de MFMP ver por ej. Banco Mundial (2013), surge de ese análisis que las mejoras al MFMP apoyadas por esta operación responden a buenas prácticas.

<sup>52</sup> Respecto al aporte de los CFA a la sostenibilidad de las finanzas públicas, ver Beetsma y Debrun (2016).

Sobre el R.1.2 Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central tuvo particular incidencia el que el GPR pudiera llevar a cabo operaciones de administración de deuda. Dichas operaciones no eran posibles con el marco legal existente previamente al programa. La ley de administración de la deuda pública promovida por esta operación permitió que el GPR realizara sus primeras operaciones de gestión de deuda, con una relación directa sobre los resultados logrados por el R.1.2<sup>53</sup>. Así lo reconoce el propio GPR, que en su documento “Lineamientos estratégicos de mediano plazo para la gestión de la deuda pública – 2021-2025”, menciona que la ley de administración de pasivos, cuya formulación y promulgación fue apoyada por la presente operación, faculta al MH a efectuar operaciones de administración de la deuda pública con los objetivos de mantener una gestión prudente y contribuir al mejoramiento del perfil de la deuda pública, las cuales podrán conllevar la modificación de los plazos de vencimiento de la deuda u otros elementos afines (MH, 2021).

En consecuencia, el análisis contrafactual permite argumentar la atribución al programa de los resultados logrados por este objetivo específico.

## **OE 2. Fortalecer la política y la gestión tributaria**

Para medir el OE2 se incluyeron dos indicadores de resultado durante la etapa de PCR: R.2.1 Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital como % del PIB; y R.2.2. Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica.

En las secciones 2.1.c y 2.2.b se ha expuesto la conexión entre los productos del Componente III y los resultados alcanzados por estos indicadores de resultado, así como la solidez en el abordaje de este objetivo específico. En ambos casos, existe una relación lógica entre los indicadores de resultados con las medidas de política impulsadas por el programa, las que, plausiblemente, contribuyeron al logro de estos y del OE2.

Cabe brevemente señalar, por ejemplo, que el diagnóstico del sistema tributario y propuestas de reforma impulsados por el programa estuvieron sólidamente basados en la literatura y evidencia internacional<sup>54</sup> y fueron elementos clave en la reforma tributaria, en la que tuvo activa participación la CTET<sup>55</sup>. Fue parte también de las reformas en el ámbito tributario el conjunto de reformas orientadas a la transparencia en materia fiscal<sup>56</sup>.

En particular, la reforma tributaria plasmada en la ley de modernización y simplificación del STN llevó a cabo el rediseño de los impuestos directos, lo que implicó, entre otras mejoras, la reducción de deducciones del IRP (principalmente inversiones); la integración de los impuestos sectoriales a la renta corporativa, que generaba inequidad y dificultades de tratamiento y control; y la creación del Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (IDU), que sustituye las tasas previas de uno de los impuestos a la renta corporativa por distribución de dividendos, estableciendo un criterio claro y uniforme a contribuyentes alcanzados. Así, si bien el contexto de crisis derivadas de fenómenos externos ya mencionados en secciones previas incidió sobre el desempeño de la recaudación, los impuestos directos crecieron en mayor proporción que la recaudación total, en términos reales, posteriormente a las reformas en materia tributaria<sup>57</sup>. En el resultado incidieron las distintas medidas de política impulsadas por el programa en el OE2, ya sea de manera directa, como las mencionadas CTET y ley de modernización y simplificación

---

<sup>53</sup> Por una discusión sobre administración de deuda en Paraguay ver Filártiga (2018).

<sup>54</sup> Ver Artana (2018).

<sup>55</sup> Ver por ej. MH (2020), por un detalle de la importancia de la CTET en lo que sería la reforma tributaria.

<sup>56</sup> OCDE (2022) destaca entre los efectos de la cooperación tributaria internacional, los ingresos adicionales identificados (impuestos, intereses, sanciones).

<sup>57</sup> Incremento en términos reales, en 2021 con respecto a 2020, recaudación SET: total 6%; impuestos directos casi 10%; impuestos indirectos 3%. Las autoridades destacan el desempeño del IDU explicado principalmente por la reforma tributaria (MH. 2023).

tributaria, como de manera indirecta, en el caso de las normas de transparencia tributaria, al facilitar el cumplimiento tributario y mejorar el control por parte de la autoridad tributaria y, con ello, por ejemplo, la percepción del riesgo del contribuyente.

El impulso a la facilitación y reducción de costos en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de las medidas de política vinculadas al SIFEN tienen directa relación con el logro del R.2.2 Cumplimiento del cronograma de incorporación de contribuyentes a la facturación electrónica<sup>58</sup>. Evaluaciones de impacto realizadas en países de la región donde la factura electrónica tiene mayor desarrollo, confirman la conveniencia de una estrategia de implementación gradual, así como los efectos positivos de la FE en la recaudación (Barreix y Zambrano, 2018). Las reformas apoyadas por el programa habilitaron el despliegue y la expansión de la FE en Paraguay, sustentando la atribución clara y directa entre las medidas de política del programa y el progreso del SIFEN.

### **OE 3. Mejorar la gestión del gasto público**

Para medir este OE se incluyeron dos indicadores de resultado para evaluar la eficiencia del gasto público en el sector social (salud, educación y protección social) y el otro en inversión pública. Durante la preparación del PCR se incorporaron dos indicadores adicionales, uno para medir el efecto de la implementación del PPR y el otro que mide el efecto de la conexión de los municipios al sistema de administración financiera vía la RMSP.

En la sección 2.2.b se ha explicitado la vinculación entre los productos del Componente IV y cada uno de los indicadores de resultado utilizados para la medición de este objetivo específico. Además, en la sección 2.1.c se han relacionado dichos productos con la evidencia que sostiene la vinculación entre productos y resultados.

Con relación a la ejecución del gasto social y de inversión pública, con el programa se apoyó brindar una mayor orientación estratégica a la gestión del gasto. Uno de los elementos clave para ello fue la mejora de procesos relativos a la Gestión Financiera Pública (GFP) para lograr una mayor eficiencia y transparencia. En este sentido, los productos relacionados con el módulo de formulación presupuestaria con base en resultados del SIARE se vinculan con dichas mejoras y, con ello, tienen directa relación con los indicadores de resultado 3.1 y 3.2. Al respecto, la propuesta de Plan de Acción del Informe PEFA 2017-2021 (PEFA, 2016), en base al diagnóstico PEFA de 2016, propone cuatro líneas de acción prioritarias, de las cuales la primera es apoyar la reingeniería del SIARE y su implementación; y la segunda es articular el proceso de planificación y presupuesto en el marco de la gestión por resultados, a través de iniciativas que aporten, entre otras, a fortalecer el monitoreo y seguimiento del PPR, que es lo que apunta a hacer el módulo de formulación presupuestaria con base en resultados del SIARE.

Asimismo, la mejora en la gestión de la inversión pública es un ingrediente fundamental en la mejor gestión del gasto, que se vincula de manera directa con la promulgación de la ley de inversión pública<sup>59</sup>. Además, la CTGP incidió con propuestas que buscan mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público.

Dada la directa relación entre las medidas de política y los indicadores de resultado, son atribuibles al programa los resultados de la mejora de la ejecución presupuestaria en el gasto social y en el avance parcial en materia de inversión pública, el cual, como ya se mencionó en secciones previas, fue afectado por el hecho que la ley de inversión pública estaba en etapa de

<sup>58</sup> Ver González de Álvarez (2021) por un estudio de percepción de contribuyentes adheridos al SIFEN basado en encuestas, no experimental, realizado en 2021. El mismo mostró una elevada conformidad con el SIFEN (92%), del que se destaca la facilidad para emitir documentos (57%), reducción de costos (21%) y mayor control de facturación (14%). Asimismo, los contribuyentes están conscientes del mayor control que el sistema permite a la SET con relación a la determinación, declaración y pago de impuestos.

<sup>59</sup> FMI (2015) releva evidencia de la importancia y efectos de fortalecer la gestión de la inversión pública.

implementación y circunstancias del contexto ya explicadas vinculadas con la pandemia, reduciendo el efecto de las medidas del programa.

Con respecto al resultado referido a la mejora en el desempeño de programas de salud, cabe destacar que el impulso a la presupuestación con base en desempeño busca recabar información objetiva con relación a los resultados alcanzados por los programas. La revisión de la asignación del gasto público apuntó, entre otras mejoras, a la reestructuración del PGN para implementar el PPR. El PPR ha puesto énfasis en la mejora de los gastos prioritarios, es decir, el gasto social (salud, educación y protección social) e inversión pública, con una observable incidencia en este indicador. De hecho, la medición planteada por este indicador solo fue posible a partir de la introducción del PPR, la reestructuración presupuestaria con base en la presupuestación por resultados y la evaluación de programas presupuestarios que se realizó en dicho marco<sup>60</sup>.

Con referencia a la realización oportuna de transferencias a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal, se destaca que la conexión de los municipios al SIAF<sup>61</sup> municipal permitió reducir sustancialmente los plazos de revisión de cumplimiento de los numerosos informes sobre gestión financiera que los municipios deben presentar a distintos organismos del nivel central. La correcta presentación de estos informes condiciona las transferencias por regalías y compensaciones. En ausencia de la conexión al sistema, los informes son realizados manualmente y con entregas en formato papel o bien con carga manual en los aplicativos<sup>62</sup>. Mediante la conexión al sistema se facilita la toma y procesamiento de la información y el proceso de revisión, permitiendo una sustancial reducción de plazos en las transferencias, pasando de meses a aproximadamente una semana.

El análisis presentado junto con lo expuesto en las secciones 2.1.c y 2.2.b sustenta que las medidas implementadas por el programa contribuyeran a los resultados logrados por los indicadores de resultado del OE3 y, por lo tanto, los logros obtenidos son atribuibles a la operación.

En síntesis, de acuerdo con lo reseñado previamente, el análisis contrafactual permite afirmar que se pueden atribuir al programa los cambios observados en los indicadores de resultado.

#### **d. Resultados no anticipados**

No se han identificado resultados no anticipados.

**Conclusión de la sección de efectividad.** El programa cuenta con tres OEs. En el caso del OE1, la calificación es parcialmente insatisfactoria, dadas las tasas de logro de 29% y 100% de los indicadores de resultado asociados. Los indicadores de resultado asociados al OE2 tienen tasas de logro del 100% y 83%, con lo cual, la calificación de este OE es satisfactoria. Finalmente, en el caso del OE3, los cuatro indicadores de resultado tienen tasas de logro de 100%, 35%, 100% y 97%, respectivamente, por lo que el logro de este OE es satisfactorio. Los cambios observados en los indicadores de resultado de los OE1, OE2 y OE3 son atribuibles a las medidas de política apoyadas por el programa. Con base en la metodología de la evaluación del Banco, la calificación de efectividad sugerida por la administración es Satisfactoria.

---

<sup>60</sup> Se ha mencionado evidencia que sugiere las mejoras en asignación presupuestaria producto de la introducción del análisis de desempeño (Zaltsman. 2009; Robinson y Brumby. 2005).

<sup>61</sup> La literatura ha señalado que la actividad pública al alcanzar múltiples ámbitos y volúmenes superiores a las fuentes fácilmente disponibles para su financiamiento, ha generado la necesidad de contar con información más amplia y útil sobre las actividades y recursos financieros del Estado (Wesberry, J. en FMI. 1988. Diamond y Khemani. 2005. Muigai, E. 2012).

<sup>62</sup> Ver Lo Cane (2018) por un exhaustivo análisis de esta problemática.

## **II.3 Sostenibilidad**

### **a. Aspectos Generales de Sostenibilidad**

En esta sección se abordan los principales riesgos identificados en el diseño y el tratamiento brindado durante la implementación, así como aspectos relevantes relativos a la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

#### **(i) Riesgos identificados en la fase del diseño**

En el diseño, se identificaron los siguientes riesgos: (i) Gestión pública y sostenibilidad: (a) retrasos en la elegibilidad por demoras en el envío y aprobación en el Congreso; (ii) Desarrollo: (b) retrasos en el envío y aprobación legislativa de las reformas principales del programa (deuda pública y transparencia tributaria); (c) retrasos en el desarrollo del SIARE que a su vez generen demoras en la aprobación de los tramos vinculados a dicho sistema; (iii) Macroeconómico y sostenibilidad fiscal: (d) choques externos o por desastres naturales que afectasen el logro de los resultados del programa (por ejemplo, en la recaudación tributaria). Los riesgos (a) y (b) fueron considerados de riesgo medio y ambos fueron adecuadamente mitigados, mediante apoyo a las autoridades en la gestión oportuna del programa y coordinación con la Dirección de Enlace Parlamentario del MH; y apoyo a las autoridades en la preparación oportuna de los proyectos hasta su envío al Congreso<sup>63</sup>, respectivamente. De hecho, surge de las secciones previas que tanto la ley de administración de deuda pública como las leyes de transparencia tributarias fueron aprobadas y se encuentran en vigencia e implementadas.

Los riesgos (c) y (d) fueron considerados bajos. El riesgo (c) no se materializó, ya que se cumplió con las condiciones previstas a su respecto. En cuanto al riesgo (d), en 2019 se produjeron choques externos e internos por crisis climáticas que incidieron sobre algunos de los indicadores de resultado, pero no impidieron que el programa se ejecutara en plazo, se lograra el 100% de los productos y los tres objetivos específicos.

Párrafo aparte requiere el caso de la pandemia de COVID-19, por tratarse de un fenómeno del que no se conocía situación similar en más de un siglo. Por ello, resulta un riesgo que no era posible prever al momento del diseño. El mismo afectó principalmente la estrategia de deuda del GPR incidiendo sobre el indicador 1.1 (deuda pública a tasa fija/deuda total); y el presupuesto asignado a inversión pública afectando el logro del indicador 3.2 (gasto de inversión pública ejecutado/presupuestado). No obstante, estos efectos son temporales y se estima que los resultados se van a alcanzar con el avance de la recuperación post-pandemia. Asimismo, las adecuadas respuestas frente a la crisis producida por el COVID-19, coordinando esta operación con los préstamos PR-L1175 y PR-1179 y la perseverancia de Paraguay con las reformas contribuyeron a que el programa pudiera cumplir la totalidad de las medidas de política y productos planeados, en los plazos previstos y lograr los objetivos esperados.

#### **(ii) Perspectivas de sostenibilidad de los resultados alcanzados**

El GPR está comprometido con las reformas apoyadas por el programa y muestra un alto grado de apropiación, por lo que la sostenibilidad de los resultados alcanzados es alta. Contribuye a la sostenibilidad, el continuo apoyo del Banco a las reformas a través de un conjunto de operaciones que abarcan el fortalecimiento de la gestión y la transparencia fiscal, y el fortalecimiento de programas sociales prioritarios, incluyendo la integración de género y diversidad en la gestión fiscal. Asimismo, es de destacar que también abordan cuestiones relativas a adaptación y mitigación del cambio climático, tema muy relevante en economías como la de Paraguay.

---

<sup>63</sup> Esto último se realizó mediante ATN/OC-16210-PR.

En tal sentido, el préstamo PR-L1150, en ejecución desde fines de 2021, brinda apoyo a mejoras tecnológicas en el contexto de la implementación del SIFEN y acciones orientadas a la modernización de la SET; la etapa final de implementación del SIARE; y el desarrollo del SIARE municipal; así como continúa el apoyo a la estrategia de PPR y la mejora en las compras públicas. En tanto que el PR-L1179 apoya medidas de política que incluyen el calendario de implementación del uso obligatorio del SIFEN, el apoyo al FOPREP y al plan de inversiones, así como fortalecer la institucionalidad macro fiscal incluyendo riesgos macro fiscales asociados al cambio climático, en particular sequías e inundaciones, y metodologías que permitan monitorear la ejecución presupuestaria de programas y actividades enfocados a género, en el marco del PPR. De esta forma, las medidas de política del programa PR-L1179, y las inversiones financiadas bajo el préstamo de inversión PR-L1150, contribuyen a la sostenibilidad de los resultados logrados por el programa PR-L1151.

Objetivo Específico 1: En relación al R.1.2 Deuda pública a tasa fija/deuda total, el GPR mantiene una estrategia de deuda prudente con mayor peso de la deuda a tasa fija y deuda a tasa variable en condiciones favorables, por lo que es altamente probable la sostenibilidad de los resultados y el logro de las metas propuestas a medida que se avance en la recuperación post-pandemia y en un escenario de normalidad en los mercados.

En cuanto al R.1.2 Tiempo promedio de maduración de la deuda externa de la Administración Central. El GPR, con posterioridad al cierre del programa, ha continuado realizando operaciones de administración de deuda con el propósito de suavizar el perfil de vencimientos en el tiempo.

No se identifican riesgos residuales que puedan afectar los resultados. El GPR analiza el escenario económico, sobre todo a nivel global, de modo de poder identificar situaciones que afecten las condiciones del mercado, y tomar medidas que mitiguen los posibles efectos. Asimismo, cabe considerar que el GPR mantiene el compromiso con la responsabilidad fiscal, aún en escenarios globales complejos por los nuevos desafíos que presentan, como la guerra de Rusia en Ucrania y sus consecuencias. Dicho compromiso queda plasmado, por ejemplo, en la presentación del PGN 2023 en el que se señala el mantenimiento de una estrategia de racionalización del gasto, alineación de la planificación fiscal y la estrategia de gestión de deuda con foco en la sostenibilidad y cumplimiento con el Plan de Convergencia Fiscal, para retornar al límite de la LRF para 2024.

Objetivo Específico 2: Las reformas implementadas en materia tributaria cuentan con un elevado nivel de apropiación. La ley de reforma tributaria está consolidándose en su aplicación. Ello puede verse en la consolidación de la tendencia al crecimiento de los impuestos directos, con una mayor participación en la recaudación, lo que permite prever la sostenibilidad del resultado logrado por el R.2.1. Además, Paraguay ha mantenido sus compromisos de cumplimiento con las herramientas e instrumentos del Foro Global, lo cual coadyuva a los efectos en materia de recaudación y, en particular, de impuestos directos. Por lo señalado, no se identifican riesgos residuales que puedan afectar la sostenibilidad de los resultados logrados.

De igual manera, el SIFEN ha continuado creciendo luego del cierre del programa<sup>64</sup>. Además, la SET fijó un cronograma de incorporación obligatoria a la FE, identificando los contribuyentes obligados en cada etapa. El cronograma comenzó en julio de 2022 y concluirá en octubre de 2024. El Banco continúa apoyando al SIFEN a través de las operaciones PR-L1150 y PR-1179. Así, por ejemplo, el préstamo PR-L1150 contribuye al progreso del indicador de cumplimiento con el cronograma del SIFEN, apoyando las etapas de voluntariedad controlada y masificación

---

<sup>64</sup> De hecho, la facturación electrónica ha mostrado aceptación y exhibe rápido crecimiento. En 2020, la facturación vía SIFEN alcanzó al 5% de la facturación total, en tanto que, en 2021, fue del 10% y, en 2022, ascendió al 38%. También creció el número de facturadores electrónicos superando los 900. A la vez, son facturadores electrónicos el 52% de los grandes contribuyentes (Fuente: SET).

de la FE. Cualquier riesgo de demora en alguna de las etapas del cronograma de cumplimiento de adhesión a la FE es de nivel bajo, y está mitigado por el seguimiento que realiza el MH.

Objetivo Específico 3: El GPR se encuentra abocado a la completa implementación de la ley de inversión pública, desarrollando el Plan de Inversiones y comenzando la capitalización del FOPREP. Además, el proyecto de desarrollo e implementación del SIARE avanza satisfactoriamente, con continuidad del apoyo de Banco, en ambos casos, mediante las operaciones PR-L1150 y PR-L1179. Ello contribuye a la sostenibilidad de los resultados alcanzados en materia de eficiencia en la gestión del gasto, reflejada en la ejecución del gasto social y de inversión pública. La conjunción de ambos elementos, compromiso del GPR junto con el apoyo del Banco determina que no se identifiquen riesgos residuales en el avance de los logros en materia de ejecución de gastos prioritarios.

En cuanto al resultado logrado en relación a la mejora en la gestión de programas prioritarios posibilitada por la introducción del PPR y la evaluación de programas presupuestarios, cabe consignar que en el PGN 2023, se utiliza la metodología de PPR fortaleciendo la continuidad del proceso de mejora del gasto público, mediante la estructura presupuestaria basada en resultados, a la vez que se mantiene el foco en sectores prioritarios tales como educación, salud, protección social e inversión pública. De hecho, se diseñaron programas sustantivos surgidos de identificar problemáticas sociales específicas y sus soluciones, con enfoque al logro de resultados<sup>65</sup>. Más aún, recientemente, el GPR profundizó la aplicación del PPR reglamentando aspectos sustantivos en esa materia<sup>66</sup>. Todo lo cual, profundiza los cambios logrados, no advirtiéndose riesgos residuales, permitiendo prever la sostenibilidad de los resultados alcanzados. En particular, las autoridades realizan el seguimiento del desempeño del programa de salud relacionado con el R 3.3 y de dicho indicador, al que consideran un indicador estratégico.

Asimismo, el GPR continua la conexión de los municipios al sistema de administración financiera. Por lo cual, no se advierten riesgos residuales que afecten la sostenibilidad de lo logrado. De hecho, en 2022 continuó ampliándose la cantidad de municipios conectados, que pasó de 67 en 2021 a 78 en 2022<sup>67</sup>, lo cual favorecerá la sostenibilidad del resultado 3.4 Transferencias que se realizan oportunamente a través de la conexión de los municipios al SIAF municipal.

Finalmente, cabe recordar que Paraguay atravesó elección de autoridades, en abril de 2023. El trabajo de campo realizado para la preparación del PCR identificó que hay conformidad con las reformas realizadas, por lo que se espera que se mantengan y consoliden. Resulta oportuno destacar la continuidad del diálogo técnico entre el Banco y el GPR para el perfeccionamiento del marco tributario y otras reformas de importancia en materia de gestión fiscal, entre las que destaca la reforma a la caja fiscal, apoyada por la operación PR-L1179.

## **b. Salvaguardas ambientales y sociales**

Esta operación no requirió clasificación, según la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703). Las reformas previstas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

---

<sup>65</sup> Como se ha mencionado en secciones previas, el Banco continúa acompañando las reformas mediante el programa PR-1150, en ejecución. Asimismo, el GPR ha profundizado la aplicación y uso de las herramientas que emergen del PPR, por ejemplo, con el lanzamiento en 2021 de la plataforma Paraguay en Resultados, que cuenta con el apoyo del Banco, y que incluye, entre otras informaciones, indicadores de desempeño de los programas presupuestarios.

<sup>66</sup> Decreto N° 9065, del 3 de abril de 2023.

<sup>67</sup> El total de municipios existentes en Paraguay aumentó entre 2021 y 2022, pasando de 255 a 263.

**Conclusión de sección de sostenibilidad.** Dado que no se identifican riesgos no mitigados para la continuación de los resultados logrados, la calificación de sostenibilidad sugerida por la administración es Excelente.

### **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

#### **III.1 Desempeño del Banco**

El desempeño del Banco se analiza teniendo en cuenta dos dimensiones: calidad del diseño y calidad de la supervisión.

El diseño exhibe una cuidadosa etapa de preparación, que recurrió a estudios técnicos especializados que echaran luz sobre las medidas que se estaban planeando, no solamente, en términos de evidencia internacional, sino en el análisis específico de su posible funcionamiento y aplicación en el contexto paraguayo<sup>68</sup>. Asimismo, refleja las prioridades del GPR, apoyando las reformas de política planeadas tanto en lo estratégico como en el plano operativo. Además, el diseño tuvo en cuenta lecciones aprendidas surgidas de evaluaciones al apoyo del Banco<sup>69</sup>, acompañando la operación con un préstamo de inversión (PR-L1150) que permitiera dar sostenibilidad a varias de las medidas de política apoyadas por el programa.

En la preparación de la operación el Banco hizo trabajo relevante de coordinación con otros cooperantes, en concreto, con el FMI en el área macro fiscal y con la OCDE en estándares de transparencia internacional, buscando crear sinergias y evitar duplicidad de esfuerzos.

Para la supervisión se realizaron misiones de administración y supervisión, además de mantenerse un contacto permanente con funcionarios y equipos técnicos del GPR. Asimismo, durante la implementación se ha tenido en cuenta la importancia de la adicionalidad en el apoyo del Banco, articulando esta operación con otras aprobadas por efecto de la emergencia (PR-L1175 y PR-L1179). Atento a lo señalado la calificación del desempeño del Banco sugerida por la administración es Excelente.

#### **III.2 Desempeño del Prestatario**

La evidencia relevada muestra el cumplimiento, en tiempo y forma de los compromisos asumidos por el Prestatario mediante el Contrato de Préstamo, lográndose la totalidad de las medidas de política previstas en el diseño. Asimismo, se observa apropiación de las medidas implementadas, tanto a nivel estratégico como operativo, por parte de autoridades y equipos técnicos del Prestatario. Esta apropiación se puede ver, también, en las acciones desarrolladas por el GPR a posteriori de la finalización de la operación en el sentido de mantener y profundizar las reformas implementadas con el programa. Además, es necesario destacar y agradecer la amplia colaboración brindada por el Prestatario durante la preparación del PCR. Por lo expresado, la calificación del desempeño del Prestatario sugerida por la administración es Excelente.

---

<sup>68</sup> Como ejemplo de la relevancia de esa meticulosa preparación, cabe mencionar que el estudio tributario sectorial realizado en la etapa de diseño fue uno de los principales insumos del proyecto de ley de simplificación y modernización tributaria.

<sup>69</sup> OVE (2017).

## IV.HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

### IV.1 Dimensiones 1 a 5

**Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnico-Sectorial</b>	
Hallazgo # 1 El Banco llevó a cabo un adecuado relevamiento de las prioridades y necesidades del Prestatario y un acompañamiento técnico de alto nivel, lo que posibilitó elaborar una operación correctamente enfocada y con elevado grado de apropiación.	Recomendación # 1 Trabajar desde el momento de la identificación de manera articulada entre el equipo del Banco y el Prestatario, tanto a nivel estratégico como de los equipos técnicos, complementando con asistencia técnica específica.
Hallazgo # 2 La cuidadosa preparación del programa con la realización de diagnósticos, estudios sectoriales y propuestas concretas de mejora contribuyó a un diseño sólido y a una correcta lógica vertical.	Recomendación # 2 La experiencia y solidez de los equipos del Banco en la temática del programa, apoyados por asistencia técnica experta contribuyen a la solidez de los programas y al logro de resultados planeados, constituyéndose en una buena práctica, que es de utilidad tener presente en el diseño de los programas.
Hallazgo # 3 La coordinación con otros cooperantes en la etapa de preparación de la operación permitió crear sinergias y evitar duplicación de esfuerzos.	Recomendación # 3 Es conveniente, cuando ello sea factible, coordinar con otros cooperantes, favoreciendo complementar esfuerzos y crear sinergias en la asistencia.
Hallazgo # 4 El acompañamiento de los programas basados en políticas con proyectos de inversión contribuye a dar continuidad a las reformas apoyadas desde los primeros, favoreciendo la sostenibilidad de los resultados.	Recomendación # 4 En la medida de lo posible, en la etapa de diseño, es conveniente evaluar la posibilidad de adicionalidad vía acompañar programas basados en políticas con operaciones de inversión.
Hallazgo # 5 El Banco fue consistente en el acompañamiento estratégico y técnico durante todo el ciclo del proyecto, en particular, articulando la presente operación con otras operaciones diseñadas con instrumentos de préstamo flexibles como PBL, lo cual posibilitó hacer una contribución sustantiva en términos de apoyo, en circunstancias críticas del contexto.	Recomendación # 5 Durante todo el ciclo del proyecto analizar posibilidades de adicionalidad entre operaciones en preparación y en etapa de implementación y asegurar una fluida comunicación entre equipos de proyecto.
Hallazgo # 6 El momento político es una variable a tener en cuenta en relación con la continuidad de las reformas o su ritmo. De hecho, el cambio de gobierno fue un momento oportuno para impulsar reformas profundas.	Recomendación # 6 Tener en cuenta el ciclo político y mantener los canales de comunicación que el Banco ha abierto con las autoridades y equipos técnicos, tanto para apoyar reformas profundas, como para brindar el apoyo técnico que pueda ser necesario para la sostenibilidad de las reformas en curso.
<b>Dimensión 2: Organizativa y Administrativa</b>	
Hallazgo # 7 El trabajo técnico realizado y la continuidad de los equipos técnicos en el Prestatario y en el Banco contribuyeron a la comunicación y creación de confianza con el cliente favoreciendo la ejecución en tiempo y forma y, con ello, el logro de los resultados planeados	Recomendación # 7 Procurar, en la medida de lo posible, la continuidad de equipos desde el Banco, de modo de generar vínculos estables con las contrapartes. Este tipo de acción es importante con equipos de contraparte estables y es aún de mayor importancia frente a la rotación de los equipos de contraparte.
	Recomendación # 8 Trabajar articuladamente con los actores de gobierno a distinto nivel durante todo el ciclo del proyecto, dado que facilita la creación de memoria institucional, apropiación y consistencia en la ejecución.

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 3: Procesos o actores públicos</b>	
Hallazgo # 8 El compromiso del gobierno con las reformas planteadas por la operación fue fundamental para la implementación oportuna y el logro de resultados.	Recomendación # 9 Involucrar tempranamente a los actores locales, tanto a nivel estratégico como técnico, ya que permite la correcta comprensión de las reformas a distinto nivel de las estructuras de gobierno, facilitando la apropiación, la obtención de resultados y la sostenibilidad de los cambios.
<b>Dimensión 4: Fiduciaria</b>	
Hallazgo # 9 La exhaustiva preparación, la adecuada comprensión de las prioridades gubernamentales, la corrección técnica y el compromiso del gobierno permitieron la ejecución en tiempo y forma, aun atravesando circunstancias de crisis global de difícil abordaje.	Recomendación # 10 Conocer en profundidad las necesidades del cliente y responder con flexibilidad y agilidad a cambios en necesidades y/o circunstancias, dado que ello facilita el avance de las reformas y el logro de resultados.
<b>Dimensión 5: Gestión de riesgos</b>	
Hallazgo # 10 El análisis de riesgos consideró la posibilidad de choques externos producto de fenómenos climáticos.	Recomendación # 11 En países altamente vulnerables a fenómenos climáticos, es conveniente que el análisis de riesgos sea exhaustivo en los efectos que tales circunstancias pueden implicar para el desarrollo de los proyectos.
Hallazgo # 11 La pandemia del COVID-19 fue un fenómeno global que implicó riesgos de difícil previsión al momento del diseño y respecto de los cuales se lograron respuestas adecuadas que permitieron continuar avanzando con el programa.	Recomendación # 12 Frente a riesgos de muy difícil previsión y alto impacto, es importante mantener la flexibilidad de los instrumentos en relación con las necesidades emergentes, así como también procurar evitar rigidez de las herramientas utilizadas que no permitan una adecuada evaluación de resultados logrados.
Hallazgo # 12 Con relación al Hallazgo anterior, este tipo de situaciones, junto con el imperativo de mantener los indicadores de resultado de la matriz de resultados del diseño de la operación, pueden redundar en situaciones cuando en el cierre de la operación la matriz de resultados tiene indicadores que han perdido la capacidad de reflejar el logro del objetivo asociado en forma adecuada.	