



PARAGUAY

El Proceso de Modernización de la SET (2013 -2016)

Agosto 2016

Resumen Ejecutivo

El presente informe documenta el proceso de modernización de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) desde el 2013 al 2016. Al inicio del periodo de estudio la SET enfrentaba un escenario poco alentador. El diagnóstico realizado el 2013 mostraba que la SET tenía una estructura organizacional inadecuada, serias debilidades en el proceso de registro de contribuyentes, una incipiente estrategia de segmentación de contribuyentes, varias debilidades en el marco regulatorio impositivo y de aplicación de los procesos de control, pocos mecanismos para dar cuenta de los casos de corrupción, y una escasa cultura de planificación estratégica y de control de gestión. Desde aquel entonces, la SET ha dado sólidos pasos en su proceso de modernización, lo cual le ha permitido mejoras considerables en los procesos de gestión, control, y servicios.

Además del Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI), vía el programa TPA-TTF¹, la SET ha sido acompañada y apoyada en su proceso de modernización por diversos organismos internacionales y agencias especializadas. Las asistencias técnicas recibidas por la SET han sido provistas por la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (OTA), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), EUROsociAL, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ²), la Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina (AFIP), la Dirección General de Ingresos del Uruguay (DGI). Una de las primeras tareas de FAD, vía el programa TPA-TTF, fue establecer en conjunto con la SET un marco para coordinar y aprovechar la sinergia de las distintas asistencias técnicas provistas por los organismos internacionales y agencias especializadas.

¹ Tax Policy and Administration – Topical Trust Fund.

² Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

El rol de FAD vía el programa TPA-TTF ha sido el diseño de la estrategia y desarrollo de productos en los siguientes ámbitos: planificación estratégica, control de gestión, registro de contribuyentes, modelo de servicios a los contribuyentes, modelo de control, gestión de deudas, y fortalecimiento del pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet. Con este fin, desde el 2013, FAD ha realizado diversas actividades de asistencia en la SET, las que se indican en el recuadro siguiente.

Tabla 1. Actividades de Asistencias de FAD en la SET

- Misión FAD: 'Modernización de la administración tributaria y aduanera: Balance 2008-12 y acciones en el corto plazo', P. Castro et al, marzo 2013.
- Visita Asistencia Técnica: 'Modernización de la administración tributaria y aduanera: balance 2008-2012 y acciones en el corto plazo' J. Linskens & S. Rufail, marzo 2013.
- Misión FAD: 'Una agenda para la transformación de la administración tributaria—oportunidades y desafíos', P. Castro et al, septiembre 2013.
- Misión FAD: 'Estrategia y plan de implementación para la modernización de la SET', E. Rojas et al, agosto 2014.
- Visitas Asistencia Técnica: 'Proyecto fortalecimiento del cumplimiento y procedimientos tributarios': Informe #1, S. Rufail & S. Leal, noviembre 2014; Informe #2, S. Leal, enero 2015; Informe #3, S. Leal, marzo 2015; Informe #4, O. Vazquez y S. Leal, abril 2015; Informe #5, S. Leal, junio 2015;
- Visita de Staff FAD, E. Rojas, Julio 2015.
- Visitas Asistencia Técnica: Informe #6, S. Leal, julio 2015; Informe #7, S. Leal, agosto 2015; Informe #8, S. Rufail, agosto 2015; Informe #9, S. Leal, septiembre-octubre 2015; Informe #10, S. Rufail, noviembre 2015; Informe #11, S. Leal, diciembre 2015; Informe #12, S. Leal, enero 2016; Informe #13, S. Leal, abril 2016.
- Misión FAD: 'Estado de Avance Proceso Modernizador de la SET', E. Rojas et al, marzo 2016.

Como consecuencia de este esfuerzo mancomunado, la SET ha logrado avances que se ven reflejados en los siguientes resultados de la institución: un aumento sostenido de la recaudación tributaria; la disminución de la evasión en el IVA; la aplicación de mayores multas y recargos; la implementación de más y mejores servicios a los contribuyentes; y el aumento de la capacidad para detectar, abordar y resolver los casos de mega fraudes. Respecto de este último elemento, el resultado de los operativos de detección y sanción de los casos de mega evasión confirman la efectividad de la aplicación de una política más decidida de control, basada en la regularización de incumplimientos tributarios. De la misma forma, se aprecian sustantivos avances en los procesos de cobro de deudas y en las acciones de fortalecimiento interno de la SET. El desarrollo y seguimiento

del Plan Operativo Anual, vinculado al Plan estratégico Institucional, ha ayudado a desarrollar la capacidad de planificación y medición en la institución.

Finalmente, uno de los elementos más destacados ha sido la generación de una cultura proclive al cambio al interior de la SET, la cual ha sido posible gracias al liderazgo del equipo directivo de la institución. Este elemento es crucial para abordar el desafío de mantener el actual ímpetu de progreso, no solo para preservar el espacio ganado, sino también para darle sostenibilidad en el tiempo a las políticas ya implementadas.

En respuesta a solicitudes de asistencia técnica formuladas por las autoridades tributarias de Paraguay, la División de Administración Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional ha desarrollado, desde el 2013, un intenso programa de trabajo con la Subsecretaría de Estado de Tributación a través de misiones de asistencia técnica, visitas de inspección del proyecto, y asesorías especializadas de expertos de corto plazo pertenecientes al panel de expertos del Fondo Monetario Internacional.

Este documento resume los avances logrados por la SET en los años— 2013-2016 —en que el programa TPA-TTF ha apoyado el fortalecimiento institucional de la administración tributaria del Paraguay.

CONTENIDOS

1. AVANCES PROCESO MODERNIZADOR DE LA SET	7
A. Avances en el Registro Único de Contribuyentes.....	7
B. Avances en los Servicios a los Contribuyentes.....	8
C. Avances en el pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet.....	10
D. Avances en los procesos de control a los contribuyentes	11
E. Avances en la gestión de cobro de deudas de los contribuyentes.....	14
F. Avances en la gestión interna de la SET.....	15
2. LOS PRÓXIMOS DESAFIOS PARA LA SET	18

TABLAS

Tabla 1. Actividades de Asistencias de FAD en la SET	2
Tabla 2. Resultados lucha contra la evasión fiscal, 2014-2016.....	12

FIGURAS

Figura 1. Evolución de la recaudación de Paraguay, 2011 – 2015.	11
Figura 2. Comparativo entre la Evasión en el IVA de Paraguay y Latinoamérica.	16

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AT	Administraciones Tributarias
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DACCF	Dirección de Asistencia al Contribuyente y Créditos Fiscales
DAAF	Dirección de Apoyo y de Administración y Finanzas
DGFT	Dirección General de Fiscalización Tributaria
DGGC	Dirección General de Grandes Contribuyentes
DPTT	Dirección de Planificación y Técnica Tributaria
DGROR	Dirección General de Recaudación y Oficinas Regionales
ERAS	Entidades Recaudadoras Autorizadas
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRACIS	Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRAGRO	Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias
IPS	Instituto de Previsión Social
IRP	Impuesto a la Renta de las Personas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MH	Ministerio de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
RRHH	Recursos Humanos
RFRI	Régimen de Facturación, Registración e Información
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SET	Subsecretaría de Estado de Tributación
TIC's	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAI	Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda

1. AVANCES PROCESO MODERNIZADOR DE LA SET

Para efecto de este reporte, los avances se han agrupado en seis grandes categorías: (a) el Registro Único de Contribuyentes, (b) los Servicios a los Contribuyentes, (c) el pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet, (d) los procesos de control a los contribuyentes, (e) la gestión de cobro de deudas de los contribuyentes, y (f) la gestión interna de la SET. Estas categorías, están en concordancia con los módulos del programa TPA-TTF establecidos para Paraguay.

A. Avances en el Registro Único de Contribuyentes

1. La SET modernizó radicalmente su proceso de Registro de Contribuyentes (RUC), migrando desde una transacción predominantemente manual a un proceso moderno e informatizado dentro del Sistema Marangatú. La normativa actual incluso obliga el registro de una dirección de correo electrónico a los contribuyentes para el uso de clave de acceso a los servicios electrónicos, y permite una preinscripción vía Internet para el trámite de registro.
2. Los módulos del Sistema Marangatú son la principal herramienta para las labores del RUC como, por ejemplo, entregar a los contribuyentes (vía sistema) un Certificado de Cumplimiento Tributario o la Constancia de No Ser Contribuyente. Estos documentos se exigen como requisitos para diversos trámites en el país, tales como: la obtención en general de patentes en las Municipalidades; para suscribir escrituras de enajenación de inmuebles, auto-vehículos, y demás bienes de activo fijo; para participar en licitaciones y concursos del Sector Público; y la obtención o renovación de créditos de entidades de intermediación financiera; entre otros (art. 196 Ley N° 125/1991, y Resolución General N° 08/2008).
3. Durante el proceso de modernización del procedimiento de registro de contribuyentes fue muy relevante la constitución en la SET de un equipo de trabajo a cargo de proponer un plan de fortalecimiento del RUC, lo que, sumado a la detección de los primeros casos de Mega Evasión, provocó una pronta respuesta de la SET para solucionar las debilidades que tenía dicho registro.
4. Dentro de los avances, que abordaron exitosamente las debilidades anteriores en el registro, están la implementación del registro biométrico de los datos del contribuyente para la inscripción y la actualización de datos en el RUC de Contribuyentes; y la implementación gradual de la verificación de domicilios de forma previa a la inscripción, vía la aplicación de una matriz de riesgo (Resolución

General N° 77 de marzo de 2016). Sobre esta última medida se constata que se ha iniciado la ejecución de este proceso en Asunción como primera etapa: según las estimaciones actuales (abril 2016) de cada 100 contribuyentes inscritos, 30 de ellos pasan a canal rojo, de los cuales 15 no pasan las verificaciones en terreno.

5. La SET ha incorporado diversas buenas prácticas a este proceso, tales como el desarrollo de indicadores que evalúen la calidad de la información del RUC (v.g. la tasa de éxito de las notificaciones realizadas en el domicilio declarado por el contribuyente en el RUC, cuya primera medición para el año 2015 fue de un 82,9% de efectividad), y la generación de reportes comparables del avance en el RUC (por ejemplo, respecto de la composición por segmento de contribuyente, estado de actividad de contribuyente, y principales trámites realizados, entre otros).

6. Dado que la SET acertadamente ha detectado que aún hay espacios de mejora para el RUC, se ha desarrollado un documento con la identificación y prioridad de propuestas a manera de hoja de ruta para los siguientes pasos, tales como: fortalecer el proceso de autorización de emisión de documentos tributarios con límite en la cantidad de facturas a autorizar, vincular los atributos del RUC con los procesos de control y de servicio, y generar un catastro de propuestas de cambios legales y/o de interpretación para fortalecer el proceso del RUC.

B. Avances en los Servicios a los Contribuyentes

7. La labor de mantención y desarrollo de los Servicios a los Contribuyentes está a cargo de la Dirección de Asistencia al Contribuyentes y Créditos Fiscales (DACCF). Esta Dirección (incorporada a la estructura de la SET mediante la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 265/2014) constata la reconocida importancia y prioridad que tienen para la SET el desarrollo de servicios a sus contribuyentes.

8. La SET cuenta con servicios gratuitos para que el contribuyente encuentre la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Estos servicios han sido implementados tanto bajo la forma de acciones de facilitación como de acciones de asistencia a los contribuyentes, los cuales consideran varios canales, tales como: la vía presencial, vía telefónica, vía internet, PAC Móvil, y redes sociales. Además, existe un marco normativo que establece los principios generales, procedimientos, y normas del ordenamiento jurídico-tributario. El Libro V de la Ley N°

125/91 establece los deberes y derechos de los contribuyentes, las responsabilidades de la SET, los procedimientos administrativos de determinación, sanciones, entre otros.

9. Se han logrado grandes avances en el desarrollo de los servicios a contribuyentes. Por ejemplo:

- i. Los módulos de captura vía internet para las declaraciones, pagos, e información de terceros (sistema Marangatú), donde se han agregado validaciones para la presentación de declaraciones juradas rectificativas.
- ii. El Buzón Electrónico Marandú, donde se pueden realizar notificaciones al contribuyente de las resoluciones emitidas por la SET que determinen tributos, impongan sanciones administrativas, decidan recursos, decreten la apertura de la causa a prueba, requieran la presentación de documentos, y en general todas aquellas que causen gravamen irreparable (Resolución General N° 65/2015).
- iii. El desarrollo e implementación del sistema TESAKA, para emisión de facturas y comprobantes de retención en forma virtual.
- iv. El desarrollo de guías y tutoriales en la página WEB de la SET para divulgación y uso de los diferentes servicios de la SET. Los destinatarios de estos productos son tanto los funcionarios de la SET como los contribuyentes.
- v. Las mejoras desarrolladas a los servicios de Call Center y a la formalización de la Guía de Preguntas Frecuentes.
- vi. Además, se tiene considerado el desarrollo de una aplicación informática para el registro y consulta de facturas anuladas por la SET, que incluya tanto las causales de pérdida de documentación y de contribuyentes con mal comportamiento comprobado (bloqueo).

10. Como parte de las herramientas que se han desarrollado en la SET, se ha construido una Matriz de Servicios vs Canales. Esta matriz indica qué canales (presencial, telefónico, internet, entre otros) están habilitados para cada uno de los servicios/trámites ofrecidos actualmente. Con esto se facilita efectuar sistemáticamente un análisis horizontal de la Matriz para identificar si hay servicios/trámites que no están asociados a ningún canal y/o verificar la consistencia de la información del trámite que se proporciona en los diferentes canales. Así como también, un análisis vertical para identificar canales que no prestan ningún servicio/trámite y/o requieren ser potenciados con nuevos servicios.

11. Respecto de la cultura tributaria, la SET ha desarrollado un programa de cursos, talleres, y charlas de capacitación dirigidas a los contribuyentes, el cual ha tenido una alta convocatoria (24,498 participantes durante el 2015). También ha desarrollado capacitaciones a pedido de los contribuyentes (40 actividades durante el 2015). Estas actividades están bajo la tuición del Departamento de Formación y Difusión de la Cultura Tributaria.

12. El éxito de estas iniciativas se ha visto reflejado en los resultados de las encuestas realizadas sobre la percepción de la ciudadanía para con los servicios que presta la SET, por ejemplo, en el Barómetro Fiscal (EUROsociAL, septiembre de 2015, muestra efectiva 659 personas) la opinión sobre los servicios de la SET en la resolución de problemas fue considerada por un 19.7% como 'muy positiva, y un 67.7% como 'positiva'. También se ha visto reflejado en los buenos resultados obtenidos en las mediciones de calidad de atención y satisfacción del contribuyente en procesos específicos, por ejemplo, respecto de los servicios prestados en las PAC's (87,4%), los servicios ofrecidos a través del Sistema Marangatú con y sin clave de acceso (87,4%), y el proceso de Cobranza (89,0%)

13. Dado que la SET acertadamente ha detectado que aún hay espacios de mejora para los Servicios a los Contribuyentes, se ha construido un documento con la identificación y prioridad de propuestas a manera de hoja de ruta para los siguientes pasos, por ejemplo, para fortalecer y alinear cada uno de los canales, para la coordinación con las áreas de control, y para el desarrollo de propuestas de cambios legales y/o de interpretación para fortalecer los servicios a los contribuyentes.

C. Avances en el pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet.

14. La SET ha avanzado de forma muy importante en fortalecer el pago de impuestos vía herramientas bancarias e Internet: desde el año 2012 se cuenta con la opción de acceder a entidades recaudadoras habilitadas para pagos online, y actualmente son seis los bancos de la plaza que prestan este servicio.

15. Con el fin de fortalecer las herramientas vía internet, se desarrollaron en el Sistema Marangatú los módulos de captura de declaraciones, pagos, e información de terceros. Consecuentemente, se ha masificado la entrega de claves de acceso a los módulos informáticos proporcionados por la SET a los contribuyentes, donde a abril del 2016, de 780 mil RUC, 450 mil ya tienen clave. Las declaraciones juradas de los pequeños contribuyentes recibidas vía electrónica superaron en el 2015 los 5.3 millones, lo que significó un incremento de 17,6% respecto de lo alcanzado en el 2014. Además, el

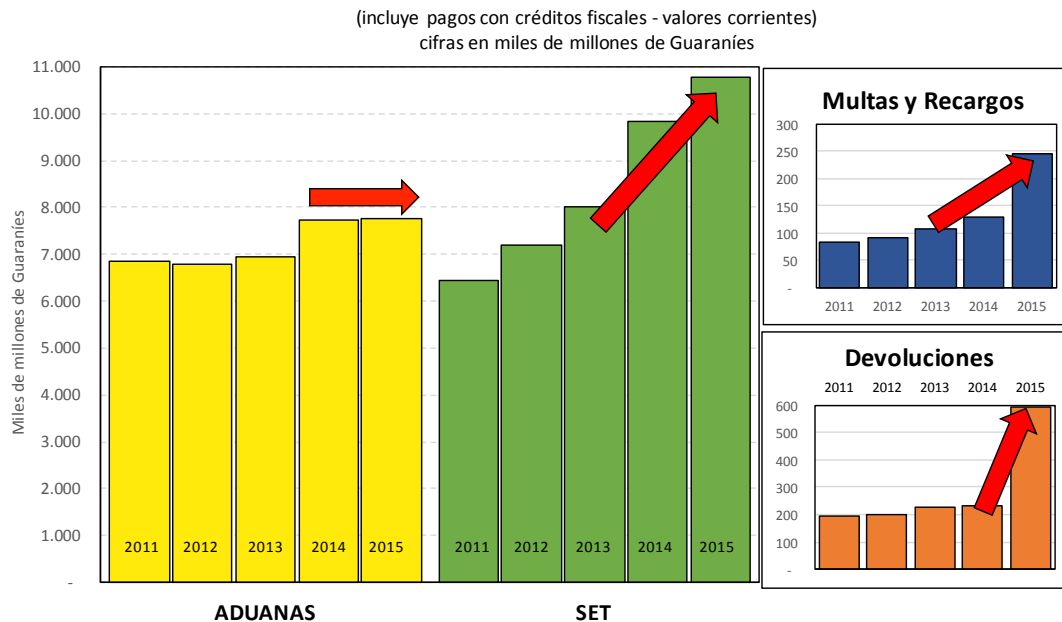
sistema Marangatú dispone de un módulo que proporciona estadísticas en línea para los principales procesos, tales como Declaraciones Juradas presentadas, recaudación por impuesto, y gestión de cobranza, entre otros.

16. Recientemente, la SET ha tomado medidas para mejorar la cobertura y utilización de la opción de pago de impuestos por internet (que el 2015 fue de un 33,5% de los montos y 8,0% en cantidad): mediante la Resolución General N° 73 del 24 de diciembre de 2015, se estableció la obligatoriedad de pago electrónico para los grandes contribuyentes desde su fecha de promulgación, y para los medianos contribuyentes a partir del 1° de abril de 2016.

D. Avances en los procesos de control a los contribuyentes

17. La SET ha logrado un importante aumento en su recaudación, principalmente, gracias al esfuerzo desplegado para detectar, abordar y resolver los casos de mega fraudes, así como los cambios introducidos en el sistema tributario. Una consecuencia directa ha sido el crecimiento de lo recaudado por multas o recargos, lo que confirma los resultados de una política más decidida de control implementada por la SET en base a la regularización de incumplimientos tributarios de varios ejercicios anteriores. Estos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

Figura 1. Evolución de la recaudación de Paraguay, 2011 – 2015.



Fuente: Gráfico elaborado en base a la Información oficial de la SET.

18. Se ha avanzado en el desarrollo de un Plan Nacional Anual de Controles Tributarios (PNACT) y un Plan Operativo Anual de Investigaciones Tributarias (a partir del año 2015). Este plan establece la focalización y coordinación de las acciones de control de las diferentes unidades de la SET, tanto en la Dirección General de Grandes Contribuyentes (DGGC), la Dirección General de Fiscalización Tributaria (DGFT), y la Coordinación de Investigación y Tributaria y Gestión de Riesgos (CITGR).

19. Producto de esta coordinación, se han realizado investigaciones y operativos en forma conjunta entre Departamentos de Planeamiento Operativo de la DGGC y la DGFT, encabezados por la CITGR. Esto ha desembocado en la detección de casos de mega evasión entre el 2014 y 2016. Como resultados concretos de estos esfuerzos, se destaca que los montos de impuestos ya recuperados y/o en proceso de ingresar a la etapa de sumario (reclamo formal por parte del contribuyente) superan en más de 4 veces las estimaciones iniciales. Los resultados de estos operativos se encuentran en el cuadro siguiente:

Tabla 2. Resultados lucha contra la evasión fiscal, 2014-2016.

Millones de guaraníes, a marzo 2016

Operativos	Cantidad de Contribuyentes vinculados	Monto total denunciado al Ministerio Público	Estimación preliminar del impuesto a ingresar	Total de Impuestos y accesorios ya recuperados	Montos determinados y pendientes de ingreso en instancia sumarial
Mega 1 (2014)	310	310.106	44.660	107.438	95.632
Mega 2 (2015)	300	383.617	59.781	65.209	218.232
Mega 3 (2016)	287	1.602.837	152.978		
Mega 4 (2016)	26	16.592	1.562	248	
	Total Operativos	2.313.152	258.981	172.895	313.864

Fuente Presentación realizada por la SET (Paraguay) en la Asamblea General CIAT 2016.

20. La SET ha realizado numerosas acciones coordinadas de 'victorias rápidas' para encarar los casos de mega-evasión (comentado anteriormente), así como para el control de los impuestos que tiene que administrar. Por ejemplo, se ha fortalecido el ciclo de control de cumplimiento para el Impuesto a la Renta Personal (IRP) mediante lo dispuesto en la Resolución General N° 82 del 04 de marzo de 2016; la cual establece requerimientos de información de terceros, de obligaciones de presentar electrónicamente información a la SET, y de inscripción de oficio en el RUC para quienes habiendo superado el rango incidido para el IRP no han cumplido con este trámite. Además, ya se han realizado 80 controles para el IRP durante el año 2015, con un recupero y/o determinación de

6.000 millones de guaraníes, así como la inscripción de oficio de numerosos obligados a dicho impuesto.

21. Respecto del control de las devoluciones, desde diciembre del 2014, la SET ha implementado un módulo de selectividad que indica la cantidad a devolver antes de pasar al proceso de revisión³, y que permite autorizar devoluciones dentro de 24 horas. Se ha avanzado en medir la efectividad de los canales de selectividad y se tiene contemplado incorporar más criterios de control para avanzar en seleccionar a qué solicitudes revisar o no en detalle, de acuerdo al nivel de riesgo que presenten.

22. Adicionalmente, la SET ha fortalecido a sus recursos internos mediante la capacitación en auditoría básica al 100% de los funcionarios de los Departamentos Operativos de la DGGC y DGFT, además de la capacitación por sectores a determinados grupos interdisciplinarios de la DGGC, abarcando sectores tales como Agroexportadoras, Bancos y Financieras, Farmacéuticas y Telecomunicaciones. Esto ha permitido el desarrollo de fiscalizaciones específicas en dichos sectores por parte de la DGGC.

23. Como buena práctica para fortalecer la coordinación y retroalimentación entre los equipos de control, se ha establecido un protocolo para contar con una Base de Datos de Antecedentes de Control y/o Investigación a nivel nacional. El encargado de cada área involucrada deberá proveer a esta base de la información respecto a los controles o investigaciones originados en sus respectivos departamentos, así como el avance de los mismos hasta su finalización. El propósito principal de esta base de datos es evitar la duplicación de los trabajos de control y/o investigación. De esta manera, si un contribuyente está siendo analizado por una de las áreas aquí comprometidas, las demás, tendrán conocimiento de dicho proceso.

24. La SET ha logrado un gran avance en la aplicación de una cultura de medición, reflejada en los reportes desarrollados y mantenidos por los Deptos. de Planeamiento Operativo tanto de la DGFT y la DGGC. Estos incluyen tanto elementos de seguimiento de los planes, como del cumplimiento de los protocolos de operación internos establecidos.

25. Dado que la SET acertadamente ha detectado que aún hay espacios de mejora para los procesos de control, se ha avanzado en construir un documento con la identificación y prioridad de

³ La política actual es revisar todas las solicitudes, devolviendo previamente un 90% de los montos solicitados para los contribuyentes seleccionados en canal verde, un 80% para los contribuyentes seleccionados en canal amarillo, y un 0% para los contribuyentes en canal rojo.

propuestas a manera de hoja de ruta para los siguientes pasos, por ejemplo, avanzar hacia una fiscalización masiva 100% electrónica, el desarrollo de herramientas avanzadas de control de carga de trabajo y desempeño de los equipos de control, la coordinación de acciones con las áreas de Servicio a Contribuyentes, el desarrollo de nuevas propuestas de cambios legales para fortalecer el control, entre otros.

E. Avances en la gestión de cobro de deudas de los contribuyentes

26. La SET tiene a su cargo la fase de cobranza persuasiva dentro del proceso de cobro de deudas a los contribuyentes. Por su parte, la cobranza coactiva es responsabilidad de la Abogacía del Tesoro—órgano dependiente del Ministerio de Hacienda—con el cual la SET ha desarrollado diversas instancias de coordinación. Dentro la SET, esta labor recae en la Dirección General de Recaudación y de Oficinas Regionales (DGROR) y en la Dirección General de Grandes Contribuyentes (DGGC). La DGROR realiza el control de los ingresos, la gestión de cobranza, así como la coordinación de las diferentes Oficinas Regionales para los contribuyentes en general; y el Departamento de Recaudación y Asistencia al Contribuyente dependiente de la DGGC realiza de forma especializada, para dicho segmento de contribuyentes, el control de los ingresos y la gestión de cobranza.

27. Una de las herramientas principales desarrolladas en la SET es el módulo del Sistema Marangatú para la gestión de la Cuenta Corriente. Esta aplicación refleja en línea las transacciones y movimiento de los contribuyentes para los diferentes impuestos que gestiona la SET. Además, en caso de detectar inconsistencias para los Grandes Contribuyentes se realiza una gestión personalizada, actualizando la Cuenta Corriente y realizando notificaciones a través del sistema Marandú.

28. Dentro de las buenas prácticas que ha iniciado la SET están las reuniones entre las jefaturas de la DGROR con el fin de coordinar y monitorear las iniciativas de fortalecimiento del proceso de Recaudación y Cobranza. Un elemento esencial para éstas labores de coordinación y monitoreo es haber desarrollado el 'Diagrama de Operación para el Proceso de Cobro en SET'. Este diagrama contiene en una sola vista el ciclo de operación completo, desde la generación de los diferentes tipos de deuda hasta la fase de envío a cobro coactivo o pago por parte del contribuyente—indicando tanto la cantidad de operaciones, sus montos, e indicadores de operación más relevantes.

29. Adicionalmente, la SET ha formalizado su Plan de Trabajo en Cobranza Persuasiva para el año 2016, el que consiste en un documento formal que identifica detalladamente la cartera actual de deuda, cuál es la meta del monto de deuda a procesar en el período, así como la estimación de la cantidad de casos a resolver y los programas de cobranza a aplicar por las diferentes Unidades Regionales. Cabe destacar que para el caso de los Grandes Contribuyentes la SET tiene la capacidad de gestionar cada mes el 100% de las deudas que posee este segmento.

30. Finalmente, los criterios de selección para los programas de cobranza consideran elementos como el tamaño de las deudas, así como su antigüedad, privilegiando tanto aquellas más recientes y que son de fácil recuperación, como aquellas eventualmente más cercanas a los plazos de prescripción. Además, ya se han iniciado desarrollos para incorporar más variables para determinar la prioridad de recuperación de las deudas, tales como el tipo de contribuyente, la ubicación geográfica, historial del contribuyente, entre otros.

F. Avances en la gestión interna de la SET.

31. Uno de los pasos relevantes dados por la SET para el fortalecimiento de su gestión interna fue el ajuste a su estructura organizacional. Esto se formalizó mediante la Resolución del Ministerio de Hacienda N° 265/2014, la cual, entre otros aspectos, destacó la labor de desarrollo y mantención de los Servicios a los Contribuyentes vía la creación de la Dirección de Asistencia al Contribuyentes y Créditos Fiscales (DACCF).

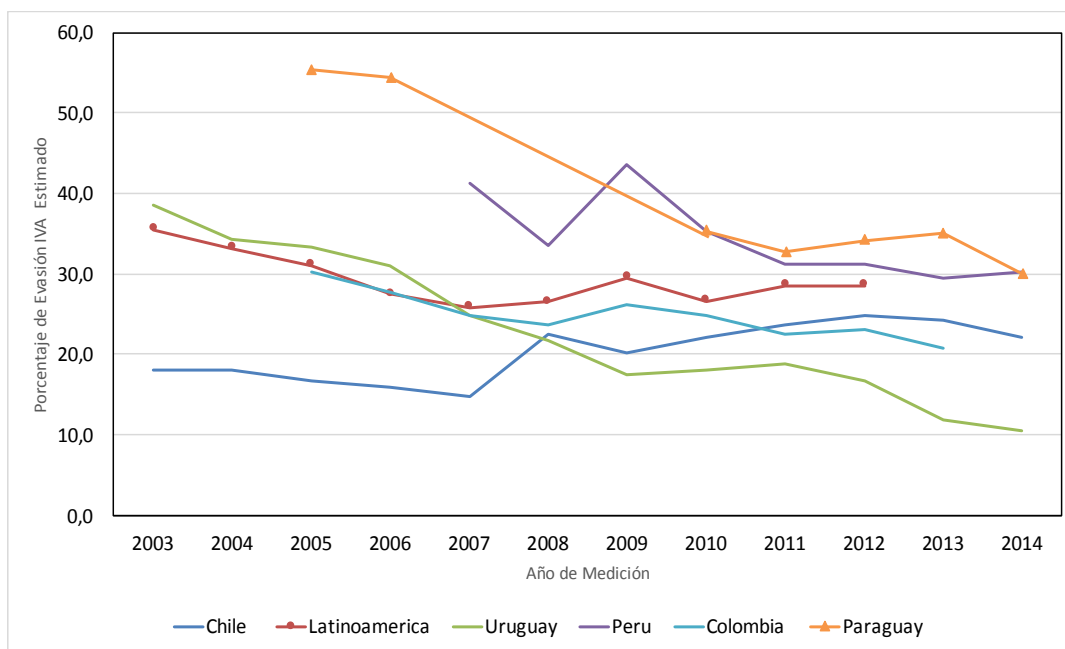
32. Junto con esto, se ha avanzado rápidamente en la introducción de la planificación operativa como herramienta de gestión, con el efecto positivo que los directivos priorizan el cumplimiento de sus indicadores. La SET ha desarrollado un Plan Estratégico, además de un efectivo seguimiento de los resultados operativos vía la medición de indicadores de cumplimiento para su Plan Operativo Anual, cuya primera versión fue implementada el año 2014.

33. Se han desarrollado reportes de naturaleza contable y/o estadística para los resultados alcanzados en recaudación, la incidencia de los factores exógenos en dicho concepto, así como el analizar las causas y los impactos de las medidas adoptadas. En particular, la DGGC cuenta con un sistema de seguimiento diario del comportamiento de las recaudaciones, así como el desarrollo de análisis de los mayores negativos en cada vencimiento, y la aplicación de controles masivos

relacionados con la presentación de los Estados Financieros con lo cual se realizan proyecciones de ingresos.

34. Junto con los reportes mencionados en el párrafo anterior, desde el año 2015 se viene desarrollando el estudio de estimación de gastos tributarios, y se ha progresado en contar con los primeros estudios de evasión del IVA. Los resultados de estos estudios de evasión en IVA y su comparación con otros países de la región se muestran en el cuadro siguiente:

Figura 2. Comparativo entre la Evasión en el IVA de Paraguay y Latinoamérica.



Fuente: SET (Paraguay), CIAT 2012, AT de cada uno de los países, y estimaciones RA-GAP.

35. Estos elementos, junto con el liderazgo de la Alta Dirección de la SET, han potenciado la capacidad de gestión en sus diferentes niveles. Los directivos han aplicado una visión sistémica del funcionamiento de la institución para la toma de decisiones, adquiriendo un cabal conocimiento de sus respectivos procesos a cargo, y generando valiosas iniciativas de desarrollo en sus respectivos negocios.

36. El Departamento de Auditoría y de Investigación Interna sistemáticamente identifica riesgos y define planes de mejora institucional. Para estos planes se realiza seguimiento al cumplimiento de las acciones de mitigación, tanto por parte de Contraloría, Auditoría del Poder Ejecutivo, Auditoría Institucional del Ministerio de Hacienda, y el Departamento de Auditoría y de Investigación Interna de

la SET. Además, se ha tomado como buena práctica el publicar en la página Web de la SET las desvinculaciones de funcionarios, y, para los casos emblemáticos, realizar una comunicación desde la Alta Dirección de la SET a todos los funcionarios.

37. Finalmente, la SET ha generado un documento con un proyecto de ley, con el fin de fortalecer el régimen sancionatorio, de procesos de control, y eliminar la prejudicialidad respecto de iniciar acciones penales, entre otros elementos de fortalecimiento.

2. LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS PARA LA SET

Sin dejar de reconocer el gran avance que ha tenido la SET, la institución aún tiene un largo camino por recorrer para estar a la par de las Administraciones Tributarias más desarrolladas; sin embargo, la velocidad con la cual ha avanzado en su proceso de modernización es un buen augurio para afrontar mayores desafíos.

38. En lo inmediato, el principal desafío para la SET es mantener el actual ímpetu de progreso, no solo para preservar el espacio ganado, sino también para darle sostenibilidad en el tiempo a las políticas ya implementadas. Se ha logrado instaurar una cultura proclive al cambio, en gran medida porque la plana directiva de la SET empezó a tomar decisiones basadas en los resultados obtenidos—utilizando indicadores y haciendo seguimiento a los proyectos claves—lo cual permitió alinear los esfuerzos de los distintos equipos a los desafíos propuestos por la alta dirección de la SET: es un gran avance que debe seguir robusteciéndose.

39. Es también parte de los desafíos siguientes la consolidación de los avances logrados en los procesos de Registro, Servicios, Control, Recaudación, y Gestión Interna. Tal como se comentó en los apartados anteriores, en cada uno de estos temas existen diversos espacios de mejora para los que la SET puede y debe estar preparada. Además, como parte importante de esta consolidación está llevar adelante el "Plan de Fortalecimiento de la Infraestructura Tecnológica y Sistemas de la SET", el cual consiste en una importante actualización tecnológica, de infraestructura, y de desarrollos informáticos, que permitirá potenciar a la institución —basado en un completo informe de diagnóstico preparado por la Dirección de TIC's de la SET.

40. Las siguientes tareas forman parte de los desafíos de corto plazo de la institución, los cuales están siendo abordados por las distintas áreas de la SET, de acuerdo a su ámbito de competencia:

- a. *Políticas del Registro de Contribuyentes:* (i) revisar y aplicar la nueva versión para la propuesta de reportes de estado para el RUC, así como el protocolo de generación de los reportes propuestos, y (ii) formalizar la descripción conceptual de los parámetros que utilizará la autorización de emisión de documentos tributarios.
- b. *Cumplimiento de los contribuyentes:* (i) terminar de explicitar la Matriz de Servicios vs Canales, (ii) actualizar el documento de Hoja de Ruta para el desarrollo del Modelo de

- Servicios, y (iii) formalizar un documento con el plan de trabajo para un Proyecto Integral de Gestión y Uso de preguntas frecuentes.
- c. *Proceso de Control de Devoluciones*: utilizar la metodología de la evaluación de los canales de selectividad Dic-2014 a abril-2016, actualizando los resultados, con el fin de realizar un seguimiento periódico.
 - d. *Pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet*: formalizar un documento con la lista total de las iniciativas detectadas para el desarrollo del proceso de fortalecer el pago de impuestos vía herramientas bancarias e internet, así como la prioridad de ejecución de éstas.
 - e. *Procesos de control a los contribuyentes*: (i) implementar las herramientas de apoyo para control operativo, reportes de operación, reportes para verificar el cumplimiento de las reglas de operación, y agregar puntos de medición para el estado de avance de los casos, entre otros; (ii) actualizar y dar inicio a los protocolos desarrollados para apoyo al Plan Nacional Anual de Controles Tributarios; (iii) formación de una fuerza de tarea a cargo de la definición y desarrollo de la Fiscalización Masiva en la SET, utilizando como guía las actividades y material desarrollado; (iv) formalizar el procedimiento desarrollado para la recepción y resolución de denuncias de terceros en la SET; y (v) formalizar y sistematizar el conocimiento que se ha adquirido para la fiscalización a sectores.
 - f. *Gestión de cobro de deudas de los contribuyentes*: (i) formalización del equipo de trabajo a nivel táctico para el desarrollo y monitoreo de iniciativas de fortalecimiento del proceso de Recaudación y Cobranza; (ii) revisar y aplicar los reportes desarrollados para los resultados de evaluación de las emisiones (tandas) de asignación de casos de deudas a las Unidades; y (iii) realizar el levamiento de situación a Nivel Central y en las Oficinas Regionales sobre la devolución de Certificados de Deuda desde la Abogacía del Tesoro.
 - g. *Gestión interna de la SET*: (i) Revisar, adecuar, y aplicar las herramientas propuestas para la gestión interna de la CDI, tales como el Calendario de Operación para Generación de Indicadores Plan Operativo Anual (POA), el Informe Mensual del análisis del POA, el Resumen Ejecutivo del análisis de indicadores del POA, además de la nueva herramienta de determinación de ponderación para los indicadores del POA; y (ii) avanzar en el calendario de actividades propuesto para el proyecto de 'Evaluación y Levantamiento de Necesidades de Asistencia Técnica'.
41. Sin embargo, el mayor desafío de largo plazo para el sistema tributario del Paraguay es aumentar la presión fiscal del país. Para ello se requiere, en primer lugar, fortalecer la capacidad de la

SET para disminuir la evasión fiscal; en segundo lugar, simplificar el sistema tributario a través de la eliminación de la deducibilidad del IVA y de los gastos del Impuesto a la Renta de las Personas (IRP), la simplificación del procedimiento de fiscalización y sumarios, y el de aplicación de multas y sanciones; en tercer lugar, ampliar la base impositiva, a través de, por ejemplo, asegurar el IVA a las cooperativas y mejorar la equidad, eficiencia y efectividad del sistema tributario. No obstante, los importantes pasos que ha dado la SET han sido claves para cimentar las bases que soporten proyectos más complejos de modernización, como la Fiscalización Masiva Electrónica, y también para alcanzar la madurez suficiente para romper las limitantes estructurales que afectan a la institución en los ámbitos de los recursos humanos, de la tecnología, y de las atribuciones administrativas que le impiden mejorar el cumplimiento de los contribuyentes.

42. Finalmente, para dar cuenta de estas limitantes estructurales y lograr un aumento sostenido de la presión fiscal, la última misión de FAD (marzo 2016) recomendó implementar un Plan de Lucha Contra la Evasión (PLCE) para el fortalecimiento de la SET. El PLCE es un plan ambicioso y de alto impacto que apunta a fortalecer significativamente la capacidad de la SET condicionando los recursos otorgados a la disminución de la evasión y aumento de la presión fiscal—y por ende a un aumento de la recaudación. El PLCE contempla aumento de dotación, mejoras salariales, y fortalecimiento de las facultades de control y de capacidad tecnológica.