



Potenciales fuentes de financiamiento para inversiones ODS

MAPEO DE INVERSIONES ODS EN PARAGUAY
SDSN & SDG POLICY INITIATIVE

Noviembre 2022

El presente informe es el fruto de una colaboración entre la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) y el Ministerio de Hacienda de Paraguay con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de Paraguay y de Itaipú Binacional.

Las opiniones expresadas en este informe no reflejan los puntos de vista de ninguna organización, agencia o programa de las Naciones Unidas ni del Ministerio de Hacienda. Ha sido preparado por un equipo de expertos independientes de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible.

Rodriguez Heredia M., Camperi G., Lascano D., McCord G., 2022. *Potenciales fuentes de financiamiento de inversiones ODS*. SDSN. San Diego y Asunción.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	4
2. PANORAMA MACRO-FISCAL	7
3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO	19
3.1. REFORMA FISCAL	21
3.1.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS	24
3.1.2. IMPUESTOS CORRECTIVOS	29
3.1.3. IMPUESTOS A LAS HERENCIAS, SUCESIONES INDIVISAS Y DONACIONES	33
3.1.4. ELIMINACIÓN DE GASTOS FISCALES	36
3.2. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS	39
3.2.1. REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL	39
3.2.2. POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN	44
3.3. ATRACCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO	46
3.3.1. BLENDED FINANCE	47
3.3.2. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP)	49
3.3.3. BONOS ODS	52
3.4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	54
3.4.1. PREVENCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE	55
3.4.2. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO	56
3.4.3. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA OBESIDAD	57
3.4.4. TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES	57
3.4.5. DEFORESTACIÓN	58
4. COMENTARIOS FINALES	60
REFERENCIAS	63

RESUMEN EJECUTIVO

Paraguay obtuvo el lugar 91 de 163 países de acuerdo con el Índice ODS global 2022, con una puntuación ligeramente inferior al promedio latinoamericano. Esto advierte de la necesidad de inversiones significativas para avanzar en el cumplimiento de los ODS. Un estudio previo estimó inversiones anuales necesarias en torno al 0,9% del PIB entre 2023 y 2030 para implementar políticas clave en cinco áreas donde el país presenta altos niveles de rezagos (prevalencia de la obesidad, fertilidad adolescente, deforestación, tratamiento de aguas residuales, e investigación y desarrollo).¹ Otra estimación del FMI sobre brechas de financiamiento ODS, específicamente en áreas de educación e infraestructura física, ubican una inversión anual necesaria de poco más del 5% del PIB.²

Dado el contexto reciente de las finanzas públicas, un análisis de inversiones ODS debe incluir también el análisis de medidas para la obtención de recursos adicionales. Este documento presenta recomendaciones de políticas que podrían considerarse en un plan integral de financiamiento. Estas se clasifican en cuatro ejes que reconocen los espacios fiscales existentes para incrementar los recursos propios del gobierno central y la necesidad de recursos externos:

1. **Reforma fiscal.** Incluye una serie de políticas orientadas a cambios cruciales en el marco tributario: cambios en la estructura y las tasas de los principales impuestos, énfasis en impuestos correctivos, introducción del impuesto a las herencias, y reducciones de gastos fiscales. De haber alcanzado el promedio de recaudación de Latinoamérica en 2020, suponiendo todo lo demás constante, la recaudación en Paraguay hubiera sido USD\$1.366 millones más alta en dicho año, lo que hubiera sido más que suficiente para financiar las políticas clave en las cinco áreas con altos niveles de rezagos analizadas.
2. **Medidas administrativas.** Comprende políticas para la expansión de la base fiscal a través del combate a la evasión fiscal y la adopción de estrategias que faciliten la formalización

¹ Rodríguez Heredia M., Camperi G., Lascano D., McCord G., 2022. *Recomendaciones de políticas públicas*. SDSN. San Diego y Asunción.

² IMF Staff. (Junio 2022). Paraguay: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/16/Paraguay-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-519691>

de unidades económicas y trabajadores.

3. **Atracción del financiamiento privado.** Son herramientas para incentivar la participación de financiamiento comercial que incluyen el uso de finanzas combinadas (*blended finance*) y Alianzas Público-Privadas para mejorar los perfiles de riesgo y retorno de los proyectos, así como el uso de bonos etiquetados cuyos fondos se destinen al cumplimiento de los ODS.
4. **Cooperación internacional.** Se provee una serie de recomendaciones de diferentes iniciativas de la comunidad internacional que pueden proveer fondos reembolsables y no reembolsables para las cinco áreas ODS de atención.

Todas las medidas que se proponen en este documento corresponden con una serie de opciones para el corto, mediano y largo plazo. Análisis y estudios adicionales que provean evaluaciones complementarias sobre la factibilidad de cada medida son requeridos. Estas propuestas pueden formar parte de una hoja de ruta para los próximos años que sea consistente con los planes y las metas de desarrollo sostenible que ha adoptado el país. Asimismo, se presentan opciones que, si bien ya han sido aplicadas por el gobierno paraguayo, se podrían profundizar y formar parte en un plan integral de financiamiento. Las recomendaciones en materia fiscal se elaboraron independientemente de consideraciones de factibilidad política y se espera que estas propuestas abran un debate más amplio entre los tomadores de decisión sobre la implementación de iniciativas que permitan movilizar recursos internos y externos para invertir en los ODS.

1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), contenidos en la Agenda 2030, requieren la implementación de políticas públicas coherentes y eficientes en Paraguay. No obstante, las restricciones presupuestales del sector público limitan el alcance y la cobertura de programas e iniciativas que podrían ayudar a reducir las principales brechas de desarrollo. Como la Figura 1 sugiere, hay una correlación entre los niveles de gastos públicos y el cumplimiento de los ODS a nivel internacional. Si bien esto no supone una estricta relación causal, el Estado ejecuta programas de gastos para la provisión de servicios y bienes públicos que incrementan el bienestar de las personas y la sostenibilidad en múltiples dimensiones.

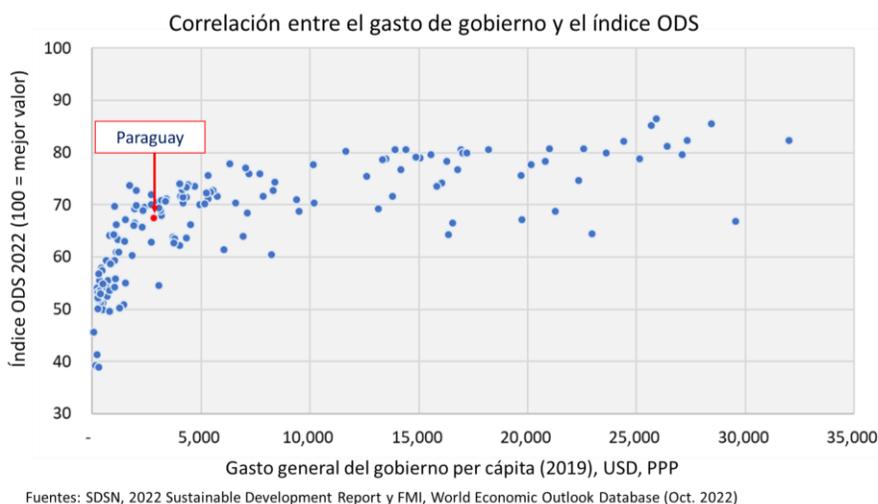


Figura 1

En la última edición del Reporte de Desarrollo Sostenible (2022),³ Paraguay obtuvo el lugar 91 de 163 países de acuerdo con el Índice ODS, con una puntuación de 67,4 sobre 100. Esta puntuación es ligeramente inferior al promedio de América Latina y el Caribe (69,5). Por su construcción, los puntajes del índice pueden entenderse como un porcentaje de avance en el cumplimiento de la Agenda. Esto indica que el país aún tiene camino por recorrer para alcanzar los ODS y esto necesitará de inversiones en programas y proyectos que reduzcan los rezagos y brechas más persistentes.

Esto requiere de encontrar espacios para aumentar los recursos disponibles para el financiamiento de políticas efectivas. Paraguay es uno de los países con menores niveles de

³ La última versión del Reporte puede consultarse en: <https://www.sdgindex.org/>

presión fiscal en la región y esto se relaciona directamente con sus niveles de gasto relativamente bajos. Esto sugiere que hay oportunidades para la implementación de medidas que generen recursos adicionales para el Estado que permitan elevar el gasto público manteniendo niveles de déficit aceptables y consistentes con principios de disciplina fiscal.

Elevar el financiamiento para los ODS demandará una combinación de recursos internos y externos. Los bajos niveles de recaudación sugieren que existe espacio para reformas y medidas que incrementen los ingresos tributarios en Paraguay. Estas medidas necesitan evaluaciones rigurosas posteriores acerca de su potencial recaudatorio e incidencia con miras hacia la mayor progresividad de la política fiscal y buscando limitar posibles impactos en términos de eficiencia. Cabe mencionar que la implementación de algunas de las iniciativas propuestas va más allá del corto plazo y podrían formar parte de una agenda para los próximos años. La conveniencia de incorporarlas en los planes integrales dependerá finalmente de las evaluaciones de los responsables de las políticas públicas. Al mismo tiempo, es necesario explorar medidas para hacer valer los códigos tributarios existentes, combatir la evasión fiscal, y facilitar la formalización laboral y empresarial.

Por otro lado, la participación del sector privado podría ser crucial para complementar los recursos públicos en diversas áreas. Iniciativas de finanzas combinadas y Alianzas Público-Privadas (APP) en proyectos específicos (por ejemplo, sistemas de tratamiento de aguas residuales) podrían utilizarse para sumar el financiamiento y la experiencia de los privados a proyectos con potencial de generar beneficios sociales positivos. Adicionalmente, bonos soberanos etiquetados y asociados a los ODS podrían usarse para canalizar recursos desde los mercados internacionales de capital a proyectos con el potencial de avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030. Finalmente, otra opción de acceso a financiamiento importante tiene que ver con los recursos reembolsables y no reembolsables proveídos por la comunidad internacional mediante diferentes mecanismos e instituciones, como programas de financiamiento de infraestructura de agencias o bancos de desarrollo.

Este documento, presenta una serie de alternativas para el financiamiento de inversiones en ODS preparada por un equipo de trabajo de expertos independientes y no necesariamente refleja los

puntos de vista de alguna institución del sector público. Las medidas propuestas podrían analizarse como componentes de futuros planes integrales para el incremento de recursos. Estas iniciativas requieren de un análisis detallado sobre su factibilidad (por ejemplo, en términos legales y/o técnicos) así como sus potenciales beneficios y costos que incluyan la interacción de diferentes medidas. Además, la implementación de estas políticas requerirá la voluntad de múltiples actores. Es importante hacer notar que mayores ingresos no son un fin en sí mismo y recordar también que estos son necesarios para avanzar los planes de desarrollo del país.

A continuación, se presentan algunos datos claves para caracterizar la situación fiscal general de Paraguay. Posteriormente, se presenta una serie de medidas para el incremento de recursos disponibles separadas en cuatro áreas: reforma fiscal, medidas administrativas, iniciativas para atraer financiamiento privado, y canales de cooperación internacional. Finalmente, se discuten algunas consideraciones adicionales que podrían ser relevantes para la generación de un plan integral en el futuro, como la necesidad de complementarlos con estrategias de comunicación que informen a la opinión pública sobre estas medidas.

2. PANORAMA MACRO-FISCAL

En la última década, el PIB per cápita paraguayo (en dólares internacionales corrientes y ajustado por poder de compra) ha mostrado tasas de crecimiento anuales mayores que el promedio de América Latina y el Caribe.⁴ Esto se ha traducido en una convergencia gradual. En 2011, el PIB per cápita regional era 35% mayor que el paraguayo, mientras que en 2021 este porcentaje se redujo a 24%. Sin embargo, la brecha es aún significativa. Si se extienden las series de ingreso latinoamericano y paraguayo, usando como tasa de crecimiento anual el promedio de 2011 a 2021, Paraguay superaría el PIB regional hasta 2046 aproximadamente. En 2030, la brecha sería del 14% en este mismo ejercicio.

Los pronósticos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la economía paraguaya señalan un crecimiento real virtualmente nulo (0,2%) en 2022, y este cambio se explica básicamente por un deterioro de la balanza comercial, aunque el consumo y la formación de capital muestran señales de avance. Asimismo, se espera una aceleración del crecimiento para alcanzar el 4,3% en 2023. Aunque el pronóstico para 2022 está por debajo de las medias regionales (3,6% en Sudamérica y 3,5% en América Latina y el Caribe), para 2023 se espera que el crecimiento paraguayo esté por encima de sus pares en promedio (1,6% en Sudamérica y 1,7% en América Latina y el Caribe).⁵

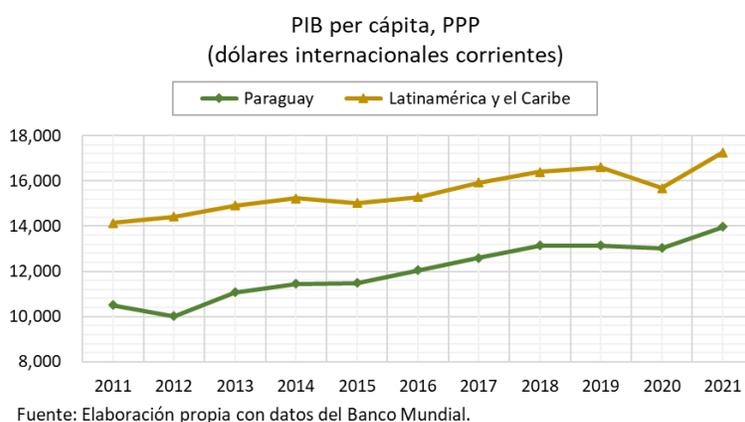


Figura 2

⁴ Se utilizan datos del Banco Mundial. (2022). *GDP per capita, PPP (current international \$)*. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

⁵ IMF. (Octubre 2022). *World Economic Outlook*.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

Por otro lado, el desempleo ha sido sostenidamente menor al promedio regional. En 2021, la tasa de desempleo fue de 7,2% en el país, mientras que llegó a 14,4% en Brasil, 10,9% en Argentina, 9,1% en Chile y 8,5% en Bolivia.⁶ Sin embargo, desde 2017, en parte acelerado por la pandemia, se observa una tendencia al alza en el desempleo con una ligera reducción en 2021 coincidiendo con la recuperación en la producción.⁷

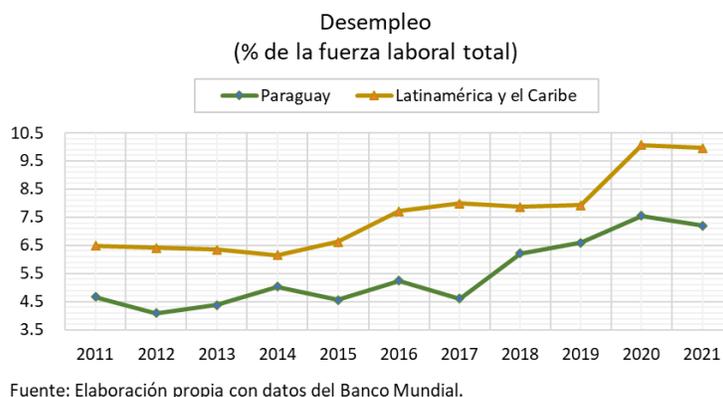


Figura 3

En términos de inflación, la tasa promedio sobre el periodo de 2011 a 2021 fue 1,1 puntos porcentuales más alta en Paraguay que en Latinoamérica (3,98% vs. 2,86%).⁸ Sin embargo, como se observa en la Figura 4, en los tres últimos años las tasas han convergido. Las expectativas de inflación, según datos publicados por el Banco Central de Paraguay (BCP), son de 8,9% para 2022 y 5% para 2023.⁹ Como respuesta, el BCP ha elevado la tasa de política monetaria (TPM), la cual alcanzó 8,5%. En octubre de 2022, la inflación total acumulada en el año fue de 7,5%, frente al

⁶ Se utilizan datos del Banco Mundial. (2022). *Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate)*. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>

⁷ De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas, la tasa de desempleo abierto alcanzó 8.5% en el primer trimestre de 2022, mientras que la tasa de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo fue 5.4%. Datos disponibles en: INE. (2022). *Estadísticas por tema: empleo*. <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>

⁸ Se utilizan datos del Banco Mundial. (2022). *Inflation, consumer prices (annual %)*. <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG>

⁹ Banco Central del Paraguay. (2022). *Encuesta de Expectativas de Variables Económicas octubre 2022*. <https://www.bcp.gov.py/encuesta-de-expectativas-de-variables-economicas-eve-i472>

6,3% en el mismo mes del año anterior.¹⁰ Entre los principales factores asociados al incremento en el índice de precios al consumidor están los alimentos y transporte.

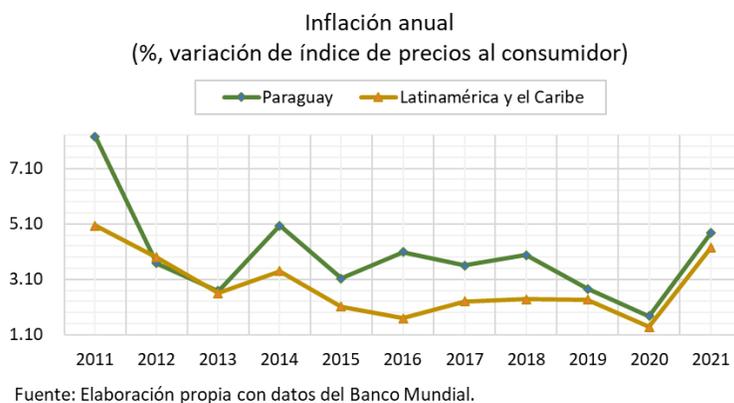


Figura 4

Paraguay es uno de los países con menor recaudación tributaria. Comparando contra sus vecinos regionales,¹¹ el país recaudó el equivalente al 9,51% del PIB en 2020, alejado en casi cuatro puntos porcentuales del promedio para América Latina y el Caribe (13,38%).¹² La baja recaudación limita la capacidad del país para invertir en proyectos socialmente rentables. Al igual que en otros países en desarrollo, la recaudación depende mayoritariamente de la proveniente de impuestos indirectos. Destaca también que, dentro de la recaudación total, la proveniente de impuestos a ingresos, utilidades y ganancias de capital (impuestos directos) representa 14,3% del total de ingresos públicos totales. Esto constituye diez puntos porcentuales menos que el promedio latinoamericano.

¹⁰ Banco Central del Paraguay. (2022). *Informe de inflación mensual - octubre 2022*. <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>

¹¹ Para fines comparativos, se utilizan bases de datos de diferentes instituciones internacionales buscando la consistencia en los datos entre países. El año reportado en las gráficas de la sección responden al año más reciente disponible en estas bases de datos que puede no coincidir con el último año disponible en las fuentes oficiales de cada país.

¹² Se utilizan datos del Banco Mundial. (2022). Tax Revenue (% of GDP). <https://data.worldbank.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=PY>

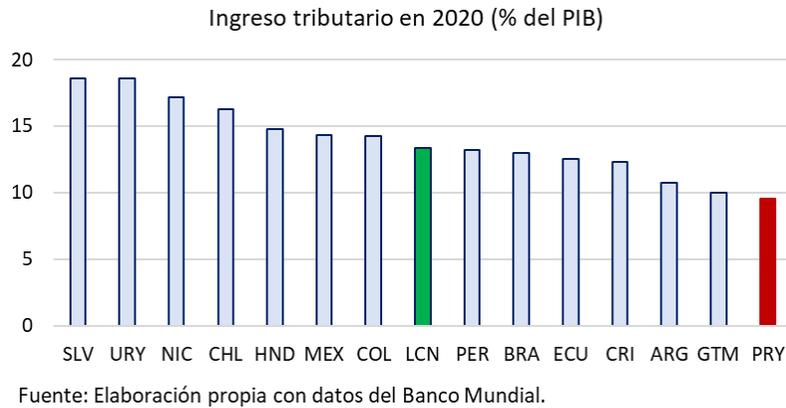


Figura 5

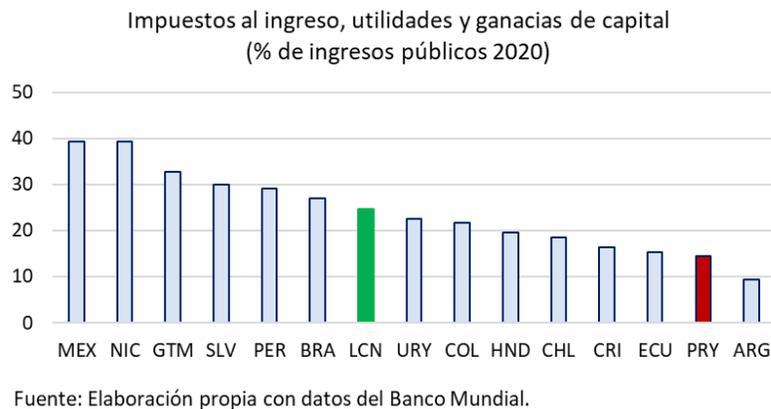


Figura 6

La tabla, ubicada en la parte inferior, muestra la estructura de ingresos de la administración central en 2021. Los ingresos totales representaron el 14% del PIB de este año. El 71% del total de ingresos proviene de ingresos tributarios, de los cuales tres quintas partes son de impuestos sobre bienes y servicios, mayoritariamente bajo el concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta mayor contribución del IVA es común en los países en desarrollo que, contrario a economías de ingresos más altos, ponen una mayor carga a los impuestos indirectos que a los directos en sus estructuras recaudatorias. Por otro lado, los ingresos no tributarios representan 28,8% del total de ingresos. Un componente para destacar son las regalías y la compensación por cesión de energía de las hidroeléctricas que representan un total de 0,9% del PIB o 6,5% del total de ingresos.

Ingresos de la administración central en 2021

Miles de millones de guaraníes

	Monto	% del total	% de GDP
Total ingresos - administración central	37,102	100.0%	14.0%
(a) Ingresos tributarios	26,409	71.2%	10.0%
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	6,934	18.7%	2.6%
Impuestos sobre los bienes y servicios	16,616	44.8%	6.3%
<i>Impuestos sobre el valor agregado</i>	13,631	36.7%	5.2%
<i>Impuestos selectivos</i>	2,985	8.0%	1.1%
Otros impuestos sobre bienes y servicios	-	-	-
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,423	6.5%	0.9%
Otros impuestos	437	1.2%	0.2%
(b) Contribuciones sociales	2,778	7.5%	1.1%
(c) Donaciones	1,832	4.9%	0.7%
De gobiernos extranjeros	317	0.9%	0.1%
<i>Corrientes</i>	106	0.3%	0.0%
<i>De Capital</i>	211	0.6%	0.1%
De organismos internacionales	72	0.2%	0.0%
<i>Corrientes</i>	-	-	-
<i>De Capital</i>	72	0.2%	0.0%
De otras unidades del gobierno general	1,443	3.9%	0.5%
<i>Corrientes</i>	1,443	3.9%	0.5%
<i>De Capital</i>	-	-	-
(d) Otros ingresos	6,083	16.4%	2.3%
Rentas de la propiedad	2,673	7.2%	1.0%
<i>Regalías y compensación Itaipú y Yacyretá</i>	1,662	4.5%	0.6%
<i>Otras Rentas de la propiedad</i>	1,012	2.7%	0.4%
Ventas de bienes y servicios	2,099	5.7%	0.8%
<i>Compensación cesion de energía Itaipu y Yacyreta</i>	748	2.0%	0.3%
<i>Otras Ventas de Bienes y Servicios</i>	1,350	3.6%	0.5%
Otros ingresos	1,311	3.5%	0.5%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Figura 7

Los datos en la tabla muestran que el gobierno paraguayo recauda relativamente poco y que la política tributaria depende principalmente de los impuestos indirectos. Entre las causas que podrían explicar esto se puede enlistar las bajas tasas impositivas de IVA, Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) e Impuesto a la Renta Personal (IRP). Como muestra la Figura 8 en la parte inferior, los tipos impositivos en Paraguay (10% de IVA e impuestos directos) son relativamente bajos en comparación con sus vecinos. Otras causas importantes pueden incluir altos niveles de informalidad y de evasión que impactan sobre la base fiscal.

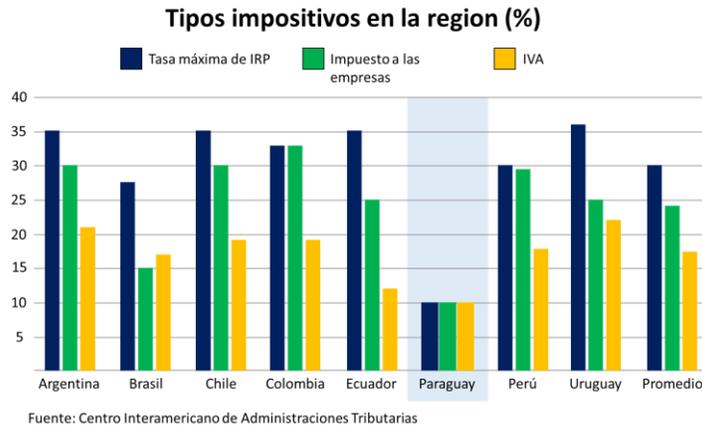


Figura 8

Un estudio del CEQ Institute concluye que, aunque las intervenciones fiscales tienen un efecto reductor sobre la pobreza, este es limitado.¹³ Si bien se observa que los impuestos indirectos tienden a generar efectos empobrecedores, los directos son neutros—los dos deciles más ricos pagan el 60% de impuestos indirectos y el 75% de directos. Con excepción del subsidio a transporte público que es neutro, todos los programas de transferencias y subsidios contribuyen a reducir la pobreza. El estudio también concluye que las intervenciones fiscales son igualadoras o neutras (especialmente el programa de subsidios a adultos mayores y el Tekoporã). Destaca que los impuestos indirectos son igualadores. Las consideraciones sobre la equidad e incidencia de las políticas fiscales deben ser incorporadas en futuros análisis sobre nuevos impuestos e instrumentos de recaudación.

El gasto público en el país muestra niveles bajos en comparación con sus pares regionales. La Figura 9 muestra el gasto operativo del gobierno requerido para la provisión de bienes y servicios, incluyendo nómina, intereses, subsidios, entre otros. El gasto fue de 19,2% del PIB en 2020,¹⁴ mientras que el promedio para América Latina y el Caribe fue 31,1%. Si bien es cierto que estos bajos niveles de gasto han contribuido a mantener niveles de endeudamiento manejables, podrían ser incompatibles para disminuir diferentes retos sociales, económicos y ambientales.

¹³ Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colman, H., Galeano, J. J., & Farfán, G. (2017). Paraguay: análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. *CEQ Working Paper 74*.

¹⁴ Se utiliza el concepto de “Expense (% of GDP)” (Código del indicador: GC.XPN.TOTL.GD.ZS) del Banco Mundial que incluye pagos en efectivo por actividades operativas del gobierno en el suministro de bienes y servicios. Incluye la compensación a empleados, intereses, subsidios, subvenciones, beneficios sociales y otros gastos como rentas y dividendos. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=PY>

En términos de inversión pública (formación bruta de capital fijo), se invirtió 3,3% del PIB en 2019. Este nivel es comparable con vecinos en la región como se sugiere en la Figura 10.¹⁵ En términos per cápita, Paraguay invirtió 439 dólares internacionales (PPP) en 2019; además, este monto exhibió una tendencia creciente durante la década anterior. Datos del Ministerio de Hacienda, señalan que el monto de la inversión pública en 2021 representó el equivalente al 2,9% del PIB.¹⁶

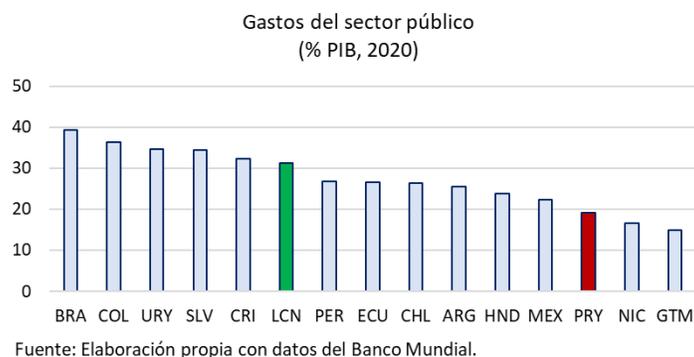


Figura 9

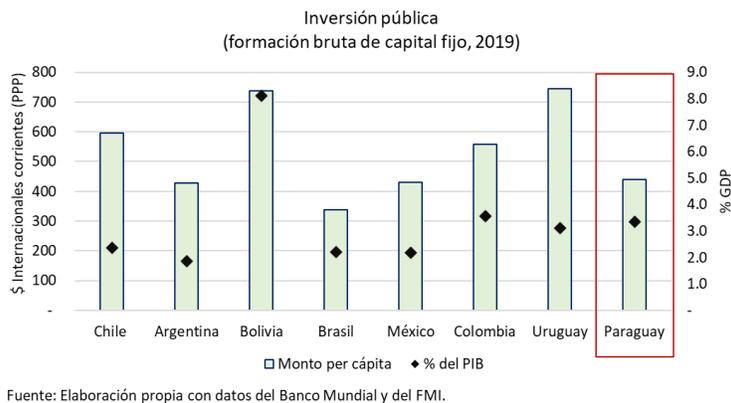


Figura 10

Los pagos por intereses para servir la deuda pública representan un nivel relativamente bajo del gasto público. En 2020, 5,5% del gasto se destinó a este concepto en Paraguay, mientras que el promedio de la región fue de 9,7%.¹⁷ Esto refleja una prudencia fiscal histórica. Sin embargo, este

¹⁵ IMF. (2022). *Investment and capital stock dataset*. <https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4&slid=1441803350568>

¹⁶ Ministerio de Hacienda. (s. f.). *Cierre Fiscal 202; Informe de la Situación Financiera; Administración Central*. https://economia.gov.py/application/files/6316/4121/4351/SITUFIN_Cierre_2021_preliminar_corte_30-12-2021_vf.pdf Nota: las estimaciones oficiales pueden no coincidir con los datos del FMI presentados en la Figura 10.

¹⁷ Se utilizan datos del Banco Mundial. (2022). Interest payments (% of expenses). <https://data.worldbank.org/indicador/GC.XPN.INTP.ZS>

monto ha incrementado en los últimos años, desde el 1,5% en 2011. Estos pagos, además, seguirán elevándose en el corto plazo debido al endeudamiento contratado por el choque fiscal y la adopción de programas para hacer frente a la pandemia. Datos del SITUFIN, señalan que el gasto en intereses se incrementó en 16% entre 2020 y 2021, y representó el 7.59% del gasto total de la administración central este último año.¹⁸

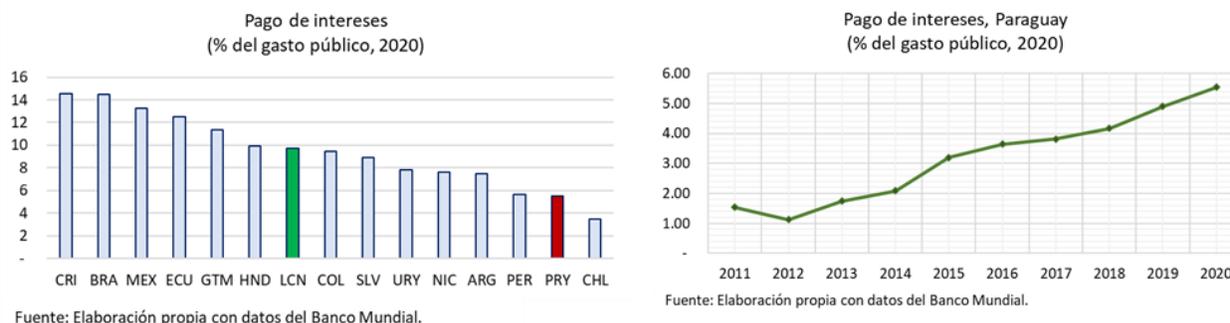


Figura 11

La Ley 5.098 de 2013 establece el 1,5% del PIB como el techo del déficit, además de imponer un límite al crecimiento de los gastos corrientes de la administración pública. Si bien estos límites han sido suspendidos por la emergencia nacional, el Ministerio de Hacienda espera disminuir el déficit para alcanzar este objetivo en 2024. Esto limita la capacidad del Estado para ejecutar inversiones adicionales dirigidas a proyectos ODS. Un plan de inversión coherente debe de buscar fuentes de financiamiento que no abonen a las presiones deficitarias que enfrenta la hacienda pública.

En los últimos años ha habido un correspondiente incremento de la deuda pública. Al cierre del ejercicio fiscal 2019, de acuerdo con datos oficiales, la deuda pública alcanzó 8.931 millones de dólares, lo que fue equivalente al 22,9% del PIB.¹⁹ Al cierre de 2020, este monto creció en 36% para alcanzar 12.220 millones de dólares (34,25% del PIB).²⁰ Aunque este aumento es

¹⁸ Estos datos pueden variar con los reportados en bases internacionales.

Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe de la Situación Financiera - Administración central, Diciembre 2021*. Archivo Excel.

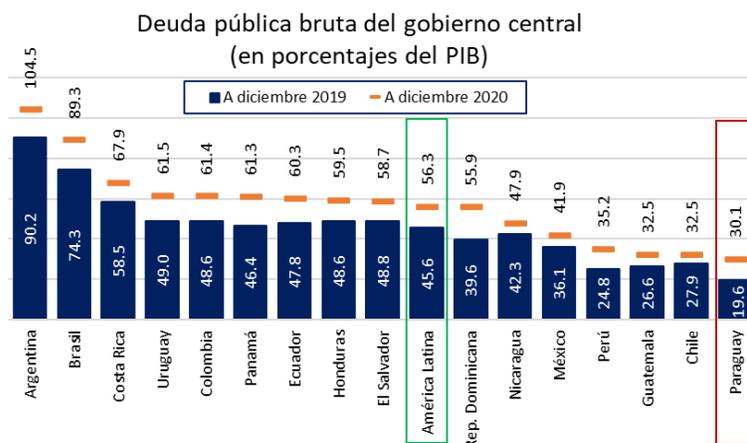
¹⁹ Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe Financiero 2019 – 6 Crédito y Deuda Pública*.

<https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/archivo.php?a=b0b0b3b9c4bdc3bec27eb0bdc4b0bb7c817f80887ec3bebcbe6fc5b87dbfb3b5b004f&x=1e1e0bc&y=1d1d0bb>

²⁰ Ministerio de Hacienda. (2021). *Informe Financiero 2020 – 6 Crédito y Deuda Pública*.

<https://www.hacienda.gov.py/web->

significativo, se observaron incrementos en toda la región. Como muestra la Figura 12,²¹ los niveles de endeudamiento de Paraguay siguen siendo los más bajos entre sus vecinos y se encuentran significativamente alejados de los casos de gran endeudamiento—los ratios de endeudamiento de CEPAL en la gráfica pueden variar respecto a estadísticas oficiales.



Fuente: CEPAL. (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe
Nota: Para Brasil, las cifras corresponden al gobierno general.

Figura 12

Los bajos niveles de endeudamiento relativos a sus pares sugieren la existencia de espacios para el incremento de la deuda pública con el fin de financiar programas socialmente rentables. Por ejemplo, dirigir este financiamiento hacia proyectos de investigación y desarrollo que impulsen la productividad de la economía podría tener beneficios en el largo plazo. Sin embargo, esto requiere de análisis más amplios de las autoridades hacendarias que se enmarquen en principios de sostenibilidad del endeudamiento público. Adicionalmente, esto podría utilizarse mediante instrumentos con condiciones favorables como bonos etiquetados o financiamiento reembolsable de organizaciones y socios internacionales.

El último informe financiero disponible para el cierre de 2021 apunta a una deuda pública de 13.663 millones de dólares (+11,8% respecto a 2020) que representó 33% del PIB.²² El 89% de la

contabilidad/archivo.php?a=aeaeb1b7c2bbc1bcc07caebbc2aeb97a7f7d7f7d7cc1bcbabc6dc3b67bbdb1b3ae04d&x=9393032&y=cccc06b

²¹ CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf

²² Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe Financiero 2021 – 6 Crédito y Deuda Pública*. <https://www.hacienda.gov.py/web->

deuda corresponde a la administración centralizada. En términos de composición, el 87% de la deuda total es externa. La mayor parte de esta deuda está denominada en dólares, lo que acentúa los riesgos asociados al tipo de cambio.

Bajas calificaciones soberanas implican el encarecimiento de la deuda. En julio de 2022, la agencia Moody's mantuvo la calificación del país en Ba1, lo que implica que sus bonos de largo plazo están dentro de la categoría de especulativos.²³ Sin embargo, cambió su perspectiva de estable a positiva, lo que podría traducirse posteriormente a un incremento en la calificación. Dentro de los factores que podrían ayudar a mejorar la calificación del país, la agencia enlista las reformas estructurales del servicio civil, pensiones y adquisiciones públicas. Por su lado, en mayo de 2022, Standard & Poor's mantuvo las calificaciones soberanas en BB para los bonos de largo plazo en moneda extranjera y en B los de corto plazo, mientras que mantienen la perspectiva estable.²⁴ Estas también implican que el país no obtiene aún el grado de inversión.

En resumen, las interrupciones en la economía resultado de la pandemia de la COVID tuvieron un impacto importante sobre las finanzas del sector público. Esto se refleja primordialmente en los incrementos en los déficits públicos que se tradujeron a incrementos en la deuda acumulada. Esto estará repercutiendo en los próximos años a través del servicio de esta deuda que se sumará a la tendencia creciente de pagos de intereses que se ha observado en los últimos años. A la par, el gobierno central busca continuar con el proceso de consolidación fiscal y sus expectativas apuntan a alcanzar un 1,5% de déficit público en 2024. Esto seguramente implica, entre otras medidas, la implementación de políticas para la contención del gasto. Sin embargo, como se puede observar en comparativa con los vecinos regionales, los niveles de presión tributaria y, equivalentemente, de gasto son significativamente menores a los de la región. Esto sugiere la

<contabilidad/archivo.php?a=bfbfc2c8d3ccd2cdd18dbfccd3bfca8b908e908f8dd2cdcbbcd7ed4c78ccec2c4bf05e&x=23230c1&y=26260c4>

²³ Moody's. (22 de julio de 2022). *Rating Action: Moody's affirms Paraguay's Ba1 ratings; changes outlook to positive from stable*. https://www.moodys.com/research/Moodys-affirms-Paraguays-Ba1-ratings-changes-outlook-to-positive-from--PR_467030

²⁴ S&P Global Ratings. (18 de mayo de 2022). *S&P Global Ratings confirmó calificaciones de 'BB/B' de Paraguay; la perspectiva se mantiene estable*. https://disclosure.spglobal.com/ratings/es/regulatory/delegate/getPDF?articleId=2842087&type=NEWS&subType=RATING_ACTION

existencia de espacios para incrementar los recursos de la hacienda pública que podrían invertirse en proyectos con potencial de generar rentabilidad social y avanzar hacia las metas de desarrollo sostenible adoptadas por el país.

Por otro lado, la Cooperación Internacional (CI) es un instrumento fundamental en Paraguay para promover el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS. De modo que, desde hace décadas, ha permitido la transferencia de recursos financieros y conocimientos técnicos al país. Si bien la CI puede ser de tipo financiera o técnica, para el propósito de este documento se toma en cuenta únicamente la cooperación financiera reembolsable (CIR) y no reembolsable (CINR).

En cuanto a la CINR, durante el periodo 2018-2020 se ejecutaron 449 proyectos en Paraguay, entre los cuales 288 corresponden a organismos multilaterales, lo que representa al 64% del total de los proyectos. Mientras que 117 proyectos fueron impulsados por fuentes bilaterales, lo que representa el 26% del total de proyectos. En cuanto a los proyectos de inversión multilaterales, de acuerdo con datos preliminares de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), el total de la inversión de la cooperación multilateral fue de USD\$752,8 millones entre 2018 y 2020. En 2020, este monto ascendió a USD\$501,3 millones, de los cuales la Unión Europea donó USD\$197,6 millones para actividades relacionadas con la agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS. Asimismo, Paraguay recibió USD\$23 millones de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y USD\$7,4 millones de ONU-Ambiente, entre los más destacados. Los principales cooperantes son la Unión Europea (33%), Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (25%), UNOPS (14%), y el Fondo Verde para el Clima (11%).

Además, otra de las iniciativas relevantes en materia de CINR con las que cuenta el país es ITAIPÚ Binacional, la cual contribuye a los distintos proyectos enfocados hacia el cumplimiento de los ODS. En 2017, esta iniciativa contribuyó USD\$9,2 millones a Salud y Bienestar (ODS 3), USD\$7,9 millones en Educación de calidad (ODS 4), USD\$8 millones a Agua limpia y Saneamiento (ODS 6), y USD\$1 millón a Acción por el Clima (ODS 13).

Por otro lado, la CIR también se ha destacado como un instrumento de apoyo externo para el desarrollo sustentable de un país, a través del cual se canalizan recursos financieros que

complementan los esfuerzos nacionales en aquellas áreas definidas como prioritarias. Es así que, desde 2012 a 2020 el país ha recibido USD\$278,8 millones en préstamos. Los montos de créditos entre el año 2012 a 2016 se mantuvieron relativamente estables alrededor de los USD\$6 millones, mientras que para el año 2017 ascendió a USD\$17,4 millones y para el año 2020 alcanzó los USD\$143 millones.

Entre los principales organismos con los que Paraguay mantiene líneas de crédito abiertas, se destacan el BID con un financiamiento a una tasa de interés aproximada del 5% y 5 meses de gracia, JICA con opciones de tasas de interés fijas entre 0,9% a 1,45% y 10 meses de gracia, la CAF a una tasa aproximada de 5,35% y 5 meses de gracia, entre otros. Entre los proyectos de cooperación no reembolsables financiados por organismos multilaterales que mantiene Paraguay se destacan los enfocados al desarrollo de planes de inversión a largo plazo del sector de agua y saneamiento entre el BID y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) por un monto de USD\$1,2 millones, el apoyo al programa de fortalecimiento de las redes integradas e integrales de servicios de salud basadas en la atención primaria de la salud entre el BID y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) por un monto de USD\$173 millones y la promoción de soluciones para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de la Región Occidental o Chaco y Ciudades Intermedias de la Región Oriental del Paraguay entre el BID y el MOPC por un monto de USD\$60 millones, entre otros.

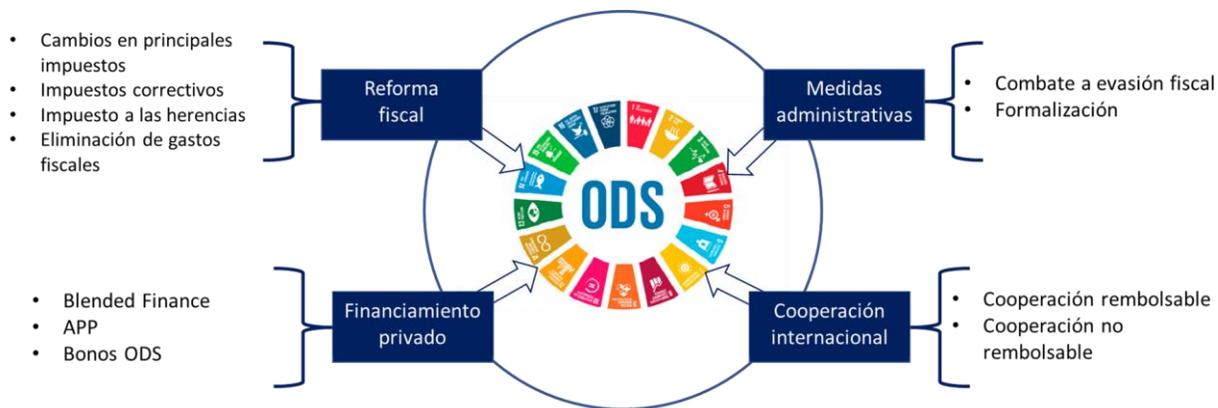
Finalmente, Paraguay avanza en la construcción de una estrategia de cooperación internacional para el Desarrollo a través del trabajo conjunto del Comité Técnico Interinstitucional (CTI) para la gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), coordinado por el Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la STP. A través de esta iniciativa, el país busca fortalecer las capacidades de las instancias rectoras de cooperación internacional en Paraguay, para impulsar un proceso articulado de construcción de una Estrategia de Cooperación Internacional a nivel nacional.

3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Una de las metas ODS es fortalecer la movilización de recursos, incluyendo los provenientes de la asistencia internacional, para mejorar la capacidad doméstica para la recaudación de impuestos y otras fuentes. Esta meta está dentro del ODS 17 para el fortalecimiento e implementación de la Agenda. Esta tarea tiene especial énfasis en países en desarrollo donde los niveles de tributación son bajos en comparación con los más desarrollados, lo que limita su capacidad para financiar proyectos necesarios que promuevan sus planes de desarrollo.

En esta sección, se presenta una identificación de potenciales fuentes de financiamiento para las inversiones ODS en Paraguay. El diagrama abajo resume las medidas recomendadas divididas en cuatro grandes áreas de acción: *(i)* reforma fiscal, *(ii)* medidas administrativas, *(iii)* atracción del financiamiento privado, y *(iv)* cooperación internacional. Mientras que las primeras dos áreas se basan en la potencial existencia de espacios para incrementar los ingresos tributarios, las últimas dos reconocen la necesidad del financiamiento de entidades del sector privado y de la comunidad internacional para fondar las ambiciosas metas de la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo.

Todas las medidas que se proponen en este documento corresponden con una serie de opciones para el corto, mediano y largo plazo. Análisis y estudios adicionales que provean evaluaciones complementarias sobre la factibilidad de cada medida son requeridos. Estas propuestas pueden formar parte de una hoja de ruta para los próximos años que sea consistente con los planes y las metas de desarrollo sostenible que ha adoptado el país. Asimismo, se presentan opciones que, si bien ya han sido aplicadas por el gobierno paraguayo, se podrían profundizar y formar parte en un plan integral de financiamiento. Las recomendaciones en materia fiscal se elaboraron independientemente de consideraciones de factibilidad política y se espera que estas propuestas abran un debate más amplio entre los tomadores de decisión sobre la implementación de iniciativas que permitan movilizar recursos internos y externos para invertir en los ODS.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 13

Estas políticas podrían enmarcarse en un proceso de fortalecimiento del sistema presupuestario, en el cual se siga un análisis integral que parta de la planeación de políticas públicas, financiera y fiscal a corto, mediano y largo plazo. Todo esto puede contribuir a la consolidación de capacidades estatales y a la alineación de la política tributaria y crediticia con las políticas sectoriales. Los ODS sirven como guía para estas discusiones, toda vez que su marco de indicadores y metas ayudan a la identificación de rezagos y brechas en relación con los planes de desarrollo nacionales.

A continuación, se describen las principales fuentes de financiamiento identificadas. Las cuales, si bien no constituyen una lista exhaustiva en términos de alternativas, se presentan como potenciales alternativas para sumar recursos adicionales significativos que pueden dirigirse a los ODS, además de otras ventajas que se destacan respecto a otras opciones. No obstante, deben realizarse análisis más profundos sobre la factibilidad legal y administrativa, así como probables efectos sobre la eficiencia y equidad de la política fiscal en general, a cargo de las autoridades en la materia. En la conformación de un plan integral, el análisis debe también considerar la interacción entre las políticas y posibles efectos en conjunto.

3.1. REFORMA FISCAL

En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios son complejos y su eficiencia es reducida debido a regímenes de exenciones e incentivos fiscales, bajos tipos impositivos, y reducidas bases fiscales debido a la imperfecta aplicación de la normativa fiscal.²⁵ Estos representan fallas críticas que deben ser atendidas en futuras reformas fiscales. Como se mencionó anteriormente, la diferencia de recaudación entre Paraguay y el promedio regional es de casi cuatro puntos porcentuales del PIB. También, se detecta una relativamente baja participación de los impuestos a rentas dentro de todo el ingreso tributario. Esto se podría explicar parcialmente por los bajos tipos impositivos. Alcanzar la recaudación promedio de la región, supondría un incremento significativo de los recursos que se podrían destinar a programas y políticas sociales, económicas y ambientales.

Cabe mencionar que a partir de 2020, entró en vigor una reforma fiscal en Paraguay (Ley 6.380) para la modernización y simplificación del sistema tributario. Entre las medidas principales se encuentran la introducción de un impuesto a dividendos y utilidades, fusión del IRACIS y el IRAGRO, límites a las devoluciones de IVA, gravámenes a servicios digitales, entre otros. También se estipuló que los recursos adicionales generados se dirigirán a un fondo de Fortalecimiento de Infraestructura y Capital Humano. Estimaciones previas determinan que el rendimiento de largo plazo de la reforma estaría en torno al 0,8% del PIB.²⁶ Datos compartidos por la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), señalan que en el ejercicio fiscal 2020, la implementación de la reforma generó un monto de recaudación adicional equivalente al 0,23% del PIB, mientras que en 2021 esta fue de 0,19% del PIB. Cabe notar que el impacto de la reforma pudo verse afectado por los efectos de la pandemia sobre la economía y diversas medidas implementadas por el Estado.

²⁵ Acosta Ormaechea, S., Pienknagura, S., Pizzinelli, C. (2022). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper* No. 2022/008. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>

²⁶ IMF Staff. (Junio 2022). Paraguay: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/16/Paraguay-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-519691>

En la región, los sistemas fiscales tienen problemas para alcanzar sus objetivos de eficiencia, progresividad y estabilización económica resultante de diferentes factores que también se identifican en Paraguay. Primero, se identifican cargas fiscales bajas en comparación con países de niveles de ingresos similares. Segundo, la estructura fiscal muestra un sesgo hacia los impuestos indirectos, lo que podría disminuir la capacidad progresiva de los impuestos. Finalmente, la evasión, la informalidad y/o los gastos fiscales altos en conjunto reducen la base tributaria.²⁷ Por otro lado, factores estructurales de la economía podrían afectar la capacidad recaudatoria del Estado. Por ejemplo, los datos apuntan a una correlación con el tamaño relativo del sector agrícola en la economía y menor recaudación.²⁸ Esto podría deberse a que resulta más complicado recaudar en este sector, principalmente si hay un amplio porcentaje dedicado a la agricultura de subsistencia.

Por otro lado, la capacidad administrativa del Estado también puede ser clave en la determinación del sistema tributario. Cómo se administra un sistema fiscal es un factor que puede determinar su eficiencia y nivel de retornos.²⁹ Un estudio del Banco Mundial, que analiza reformas fiscales en ocho países en desarrollo, concluye que en todos los países las estructuras fiscales se alejan de lo óptimo para ajustarse a sus capacidades administrativas.³⁰ Una lección relevante es que la simplicidad del sistema fiscal puede ser determinante en contextos de bajo nivel de cumplimiento—como en el caso paraguayo, donde la economía informal representa un porcentaje significativo.

Diversos principios podrían considerarse en una reforma de gran calado. Por ejemplo, debe tomarse en cuenta los requerimientos de recursos para financiar el gasto público que necesita el país. Dado los actuales niveles de gastos y logros ODS, se puede argumentar que el gobierno

²⁷ Gómez Sabaini, J. C., & Jiménez, J. P. (2012). *Tax structure and Tax Evasion in Latin America*. CEPAL – Serie Macroeconómica del Desarrollo No. 118.

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5350/S1200023_en.pdf

²⁸ Sen Gupta, A. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries*. IMF Working Paper No. 07/184. <https://ssrn.com/abstract=1007933>

²⁹ Bird, R. M. (2014). Administrative Dimensions of Tax Reform. *Annals of Economics and Finance*, 15(2), 269-304. <http://aeconf.com/Articles/Nov2014/aef150202.pdf>

³⁰ Thirsk, W. (ed.) (1997). *Tax reform in developing countries*. The World Bank, Washington D.C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/672151468758144070/pdf/multi-page.pdf>

central aún tiene espacios para incrementar el alcance de las políticas públicas actuales e implementar con el potencial de avanzar la Agenda 2030. Otra directriz podría ser la capacidad redistributiva de los impuestos, enfocándose en aquellos con mayor potencial como los gravámenes sobre riqueza y renta. Aunque se ha hecho énfasis en que, en los países con baja capacidad administrativa, la redistribución debe concentrarse en el direccionamiento del gasto, las políticas de tributación deberían también contribuir a esta tarea y establecer estructuras basadas en la capacidad de pago de los contribuyentes. Por otro lado, podría concentrarse en la formalización laboral, la cual está también vinculada a la evasión. A la par, debería fomentarse una discusión y análisis constante del desempeño de la administración tributaria para identificar áreas de mejora.³¹

Otro factor por considerar son los potenciales impactos en la eficiencia. Esto tiene dos dimensiones relevantes: (1) la costo-eficiencia del impuesto para alcanzar una meta dada de recaudación, y (2) el impacto sobre la economía. Los costos operativos de los impuestos se relacionan con los costos administrativos del Estado y los que enfrentan los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Por otro lado, los impuestos pueden afectar las decisiones de ahorro, consumo, e inversión de los agentes económicos y esto tendrá efectos sobre la economía.³² La selección de medidas tributarias podría examinar la minimización de estos costos.

En esta subsección, se identifican potenciales medidas para incrementar la recaudación a través de modificaciones a la normativa fiscal. Cada medida propuesta conlleva ventajas y potenciales costos que deben analizarse por expertos nacionales en la materia. Por otro lado, las iniciativas también se asocian a la necesidad de invertir en el fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria que deben considerarse. Análisis posteriores deben considerar estas inversiones, así como los demás costos y ponderarlos contra sus potenciales beneficios.

³¹ Gómez Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2014). Tax Policy in Latin America. CEPAL – Serie Macroeconómica del Desarrollo No. 133.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36806/S1420166_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³² Chetwin, J. M. (1983). Personal income tax: an economic perspective. *VUW Law Review*, 12, 115-126.

<http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/1983/12.pdf>

3.1.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

Los tipos impositivos sobre la renta empresarial y el IVA en Paraguay están entre los más bajos de la región, lo mismo que las tasas máximas de IRP—10% en todos los casos. Por ejemplo, el promedio de esta última tasa (en Colombia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) es de 32,8%. En esta muestra, el país con una tasa sobre la renta empresarial más cercano a Paraguay es Brasil con un gravamen de 15%, mientras que en términos de IVA es Ecuador con el 12%. Los bajos tipos impositivos podrían explicar parte significativa de los bajos niveles de presión fiscal. En 2020, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en Paraguay fueron 3,87 puntos porcentuales del PIB menores al promedio de América Latina y el Caribe. De haber alcanzado el promedio de recaudación de Latinoamérica, suponiendo todo lo demás constante, la recaudación en Paraguay hubiera sido USD\$1.366 millones más alta ese año.

Determinar los tipos adecuados de los principales impuestos involucra análisis complejos. Una de las primeras preguntas a determinar es cuáles serían los niveles de recaudación que el Estado requiere para financiar sus políticas y programas. Esto supone la necesidad de determinar cuáles son las necesidades de inversión del país, los ODS pueden funcionar como una guía para esta identificación. Por otro lado, una recomendación estándar es que los países con bajos niveles de recaudación deben apuntar a alcanzar una presión fiscal de alrededor del 15%.³³ Este porcentaje además está alineado con datos mostrando mayores niveles de desarrollo después de este objetivo, lo que quizá esté asociado a mayor capacidad legal, administrativa y tributaria del Estado, al mismo tiempo que con cambios en las normas sociales que favorecen el cumplimiento de los contribuyentes.³⁴

Usando los datos de recaudación de 2021 del Ministerio de Hacienda, ésta tendría que incrementarse en 50% (equivalente a cinco puntos porcentuales de PIB) para alcanzar este objetivo de presión fiscal. Esto requeriría de múltiples esfuerzos para incrementar el potencial

³³ Junquera-Varela, R. F., & Haven, B. (Diciembre 18, 2018). *Getting to 15 percent: addressing the largest tax gaps*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-15-percent-addressing-largest-tax-gaps>

³⁴ Gaspar, V., Jaramillo, L., & Wingender, P. (2016). Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?. *IMF Working Paper* WP/16/234. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>

recaudatorio en el corto, mediano y largo plazo. Una medida crucial en esto tendría que ver con las modificaciones a las tasas y estructuras de los principales impuestos: IVA, IRE e IRP.

Estas reformas tendrán que buscar balances adecuados entre los efectos de eficiencia y los distributivos de las potenciales medidas en su conjunto. Además, deben considerarse múltiples dificultades para el éxito de las reformas, como obstáculos de tipo administrativo y/o institucional, e incluir medidas para mitigarlos o resolverlos. El éxito de una reforma depende además de diferentes factores. En primer lugar, la economía política en torno a la reforma puede influir en su aprobación o contenido. Por otro lado, reformas exitosas en los últimos años han desarrollado planes estratégicos con objetivos y medidas claramente especificados para alcanzarlos. Además, las reformas exitosas también incorporan en sus líneas de acción la modernización de la administración tributaria. Incrementos sostenidos como resultado de la reforma son más probables de presentarse si se acompañan de normas de cumplimiento y se busca elevar la moral de los contribuyentes.³⁵

Usando datos del FMI para 2019, podemos ver en la Figura 14 que la recaudación del IVA está entre las más bajas de la región.³⁶ Ese año, Paraguay colectó el equivalente a 4,9% de su PIB por concepto de este impuesto. En contraste, Chile recaudó 8,33%, Brasil 7,6%, Bolivia 7,22%, y Argentina 7,15%. El promedio para los países de la OECD que aplicaban el impuesto fue de 6,8% del PIB en 2018.³⁷

³⁵ Martínez-Vazquez, J. (2022). *Successful Tax Reforms in the Recent International Experience: Lessons in Political Economy and the Nuts and Bolts of Increasing Country Tax Revenue Effort*. ADB Background paper. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/782851/ado2022bp-tax-reforms-experience-lessons.pdf>

³⁶ IMF. (2022). World Revenue Longitudinal Data (WoRLD). <https://data.imf.org/?sk=77413f1d-1525-450a-a23a-47aead40fe78>

³⁷ OECD. (2020). Value added taxes as a percentage of GDP and total taxation. En *Consumption Tax Trends 2020*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/152def2d-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/152def2d-en&_csp_=c74456d46ecc7b2f6fd3352bb00363ec&itemIGO=oecd&itemContentType=book#component-d1e6720



Figura 14

Dada las bajas tasas estándares actuales, incrementar el IVA podría implicar incrementos considerables en los niveles de recaudación. Otra medida asociada podría ser la reducción de algunas excepciones y alícuotas disminuidas. Aunque esta medida podría incrementar la regresividad del impuesto, las transferencias de la recaudación adicional podrían resultar en una política fiscal más progresiva.³⁸ Existen claramente diversas consideraciones de potenciales incrementos en torno a estos. Por ejemplo, respecto a la eficiencia del impuesto, incrementos en las tasas estándares podrían impactar el potencial distorsionante de las exenciones o la propensión de los contribuyentes de cumplir con sus obligaciones fiscales.³⁹

La existencia de espacios para incrementos de IVA no debería inhibir a las autoridades fiscales de analizar reformas a los regímenes de impuestos directos. Especialmente, dado que estos representan un porcentaje relativamente bajo del total de ingresos públicos. Aún comparado con sus vecinos regionales, donde esta participación es también baja en comparación con la OCDE, el porcentaje de los ingresos totales que representan estos impuestos es cuatro puntos porcentuales más bajo en Paraguay. Además de su importante potencial recaudatorio, estos podrían incrementar la progresividad de la política tributaria y fiscal en general. Impuestos progresivos se relacionan con disminuciones en la desigualdad entre ingresos observados, aunque su impacto sobre el índice GINI (basado en consumo) es pequeño. Sin embargo, el efecto

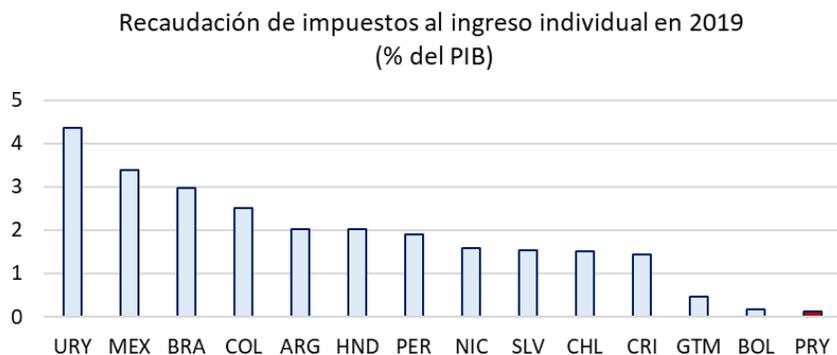
³⁸ Jorrat, M. (2011). Evaluando la equidad vertical en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos de Ecuador, Guatemala y el Paraguay. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 113. Cepal, Santiago.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5345/S1100385_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁹ Keen, M. (2013). The Anatomy of the VAT. *National Tax Journal*, 66(2), 423-446.
<https://doi.org/10.17310/ntj.2013.2.06>

fiscal puede ser más progresivo si se acompañan de políticas redistributivas que favorezcan a la población que vive en situación de pobreza.⁴⁰

Benedek et al. analizan la trayectoria de recaudación de impuestos sobre ingresos personales en países de bajos ingresos y emergentes.⁴¹ Uno de sus principales hallazgos es que la recaudación como porcentaje del PIB se incrementó significativamente entre 1990 y 2019—más que doblándose en promedio en países de bajos ingresos. Pero advierten que estos incrementos se han debido más a cambios en las variables económicas que a reformas sobre las estructuras del impuesto. También se argumenta que estos impuestos contribuyeron a la reducción de desigualdad, debido presumiblemente a la estructura progresiva de estos; sin embargo, bajas tasas agregadas del impuesto pueden reducir su capacidad redistributiva.

La recaudación de impuestos sobre los ingresos individuales en Paraguay es muy baja. La Figura 15 muestra una comparación del país contra sus vecinos regionales. En 2019, esta recaudación representó el 0,12% del PIB, esto es 4,2 puntos porcentuales más bajo que Uruguay que tiene el porcentaje más alto. Dado su potencial, el país podría encontrar diferentes ventajas de rediseñar o ajustar el régimen de estos gravámenes.



Fuente: IMF, World Revenue Longitudinal Data.

Figura 15

⁴⁰ Duncan, D., & Sabirianova Peter, K. (2016). Unequal inequalities: Do progressive taxes reduce income inequality?. *Int Tax Public Finance* 23, 762–783. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9412-5>

⁴¹ Benedek, D., Benitez, J. C., & Vellutini, C. (2022). Progress of Personal Income Tax in Emerging and Developing Countries. IMF Working Paper, No. 2022/020. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/28/Progress-of-the-Personal-Income-Tax-in-Emerging-and-Developing-Countries-512234>

En el reporte Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, la CEPAL argumenta que la región requiere de reformulaciones en la estructura del impuesto sobre la renta personal, cuya limitada recaudación—en 2018, el promedio de recaudación para los países de la región fue 2,3% del PIB comparado contra el 8,1% en la OCDE. Además, señala que esto podría “incidir en la reducción de la desigualdad”. También aconseja que, independientemente de sus obligaciones, todas las personas presenten declaraciones, lo que permitiría al gobierno tener un registro que podría servir como base para “identificar potenciales beneficiarios de programas sociales”.⁴² La diferencia entre los niveles de recaudación de este impuesto en América Latina y la OCDE se debe principalmente a que las tasas en esta primera son menores y los niveles de ingreso relativo a los cuales se les aplican son más altos reduciendo la base.⁴³

Hay diferentes componentes de la estructura del impuesto a la renta personal que deben considerarse para un diseño apropiado. Por ejemplo, la selección de ingresos mínimos no imponibles puede tener un efecto importante sobre los niveles de recaudación. Futuros análisis acerca de una potencial reformulación del IRP podría considerar los balances entre equidad y eficiencia, los efectos sobre la complejidad del sistema fiscal, y los requerimientos de ingresos adicionales. Por otro lado, cualquier análisis de los efectos del IRP no debería considerarlos de manera independiente, sino contemplar los beneficios y costos por su efecto sobre otros impuestos y transferencias que impactan en la población y en la economía.⁴⁴

Por otro lado, los impuestos a la renta empresarial suponen dos beneficios importantes. Primero, estos gravámenes cargan impuestos sobre la renta económica. Esto puede ser particularmente relevante en industrias que dependen de la extracción de recursos naturales. Segundo, empresas o corporaciones son más propensas a mantener registros contables que individuos, lo que podría traducirse en menores costos en términos de monitoreo.⁴⁵

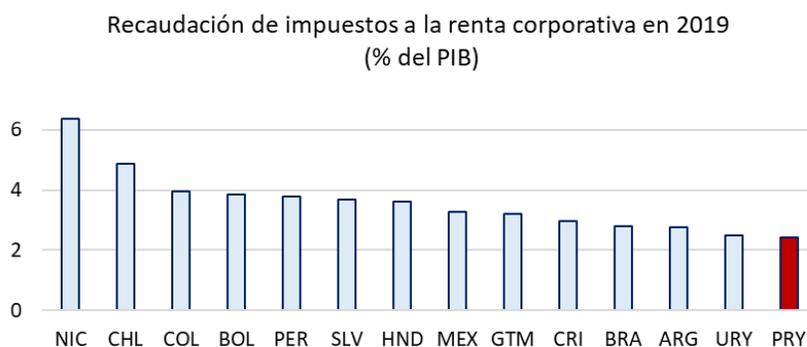
⁴² CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf

⁴³ Acosta Ormaechea, S., Pienknagura, S., Pizzinelli, C. (2022). *Op. Cit.*

⁴⁴ OECD. (2006). Fundamental Reform of Personal Income Tax. *OECD Tax Policy Studies*, No. 13, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264025783-en>.

⁴⁵ Abdel-Kader, K., & de Mooij, R. A. (2020). Tax Policy and Inclusive Growth. *IMF Working Paper* No. 2020/271 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/12/04/Tax-Policy-and-Inclusive-Growth-49902>

En la Figura 16, se puede observar cómo el país es uno de los que menos recaudan por este concepto en la región. Sin embargo, la disparidad de la recaudación medida en puntos del PIB es relativamente menor a sus vecinos que en los casos de IVA e IRP. Es importante mencionar también que la reforma aprobada en 2019 atendió una de las principales debilidades asociadas a este impuesto, la diferencia de regímenes entre empresas del sector agropecuario y el resto. Si bien, la gráfica no captura el efecto de esta reforma, se espera que el incremento en recaudación sea más bien modesto. Dado el bajo nivel de impuestos directos en la recaudación total y el relativamente bajo nivel de recaudación, podrían existir espacios para profundizar estas reformas.



Fuente: IMF, World Revenue Longitudinal Data.

Figura 16

En resumen, dado los bajos niveles de recaudación, hay una necesidad del Estado de modificar los regímenes de los principales impuestos. En este sentido, la relativa baja participación de los impuestos directos señala la necesidad de considerar cambios mayores en sus tasas y estructura. Asimismo, a pesar de la gran participación del IVA en la recaudación total, el nivel en términos del PIB es bajo, lo que sugiere la existencia de espacios para incrementar los ingresos por este instrumento. Cualquier reforma tiene que analizar los efectos y las implicaciones de las medidas que se planean en conjunto.

3.1.2. IMPUESTOS CORRECTIVOS

Estos impuestos tienen por finalidad que los precios de los bienes y servicios intercambiados en el mercado reflejen los costos sociales totales asociados a su consumo o producción. Los

individuos no incorporan ciertos costos en sus decisiones lo que lleva a niveles subóptimos de cantidades intercambiadas, desde el punto de vista social. Un ejemplo de esto son las industrias cuya operación genera como subproducto contaminación aérea, ya que no incurren en los costos en salud que podría enfrentar la sociedad. Este caso ilustra una externalidad negativa dado que individuos que pueden absorber el potencial de costo en salud no participan directamente en esta transacción. Otro tipo de desviación de los niveles óptimos de consumo ocurre por “internalidades”—es decir, costos que los individuos enfrentarán en el futuro pero no tienen peso en sus decisiones de consumo presente.⁴⁶ Por ejemplo, las personas pueden ignorar o subestimar significativamente los potenciales efectos en sobrepeso y en salud a largo plazo respecto a sus decisiones de consumir bebidas con altos contenidos de azúcar. Esto es algo similar al caso de los fumadores.

El incremento en precios que puede generar este tipo de impuesto tiene el potencial de disminuir el consumo de productos que dañan al consumidor directamente o a la sociedad, además de generar ingresos adicionales para el Estado. Estos recursos pueden dirigirse a programas que busquen la prevención del consumo o traten sus consecuencias. Por ejemplo, los impuestos a las bebidas azucaradas podrían utilizarse para financiar las acciones que se plantean en la Estrategia Nacional para la Prevención de la Obesidad o para financiar otros proyectos relacionados con el tratamiento de enfermedades no transmisibles.

Los impuestos selectivos al consumo (ISC) en Paraguay gravan bienes que no son de primera necesidad y aquellos que contaminan (combustibles). Se aplica tanto a bienes importados como aquellos fabricados localmente y se establece como un porcentaje sobre el precio de venta en fábrica, sin incluir IVA.⁴⁷ Entre los productos que se gravan, se encuentran algunos con costos sociales considerables—p. ej., cigarrillos, bebidas alcohólicas, bebidas azucaradas, y combustibles.

⁴⁶ Griffith, R., O’Connell, M., & Smith, K. (2018). Corrective Taxation and Internalities from Food Consumption. *CESifo Economic Studies*, 64(1), 1–14. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifx018>

⁴⁷ SET. (s. f.). *Preguntas frecuentes. Impuesto selectivo al consumo*. <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/biblioteca-virtual/preguntas-frecuentes/isc&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/preguntas-frecuentes/isc/Impuesto%20Selectivo%20al%20Consumo>

Los ISC actúan como impuestos correctivos disminuyendo las externalidades e internalidades del consumo de bienes específicos, generando ganancias en eficiencia. Por ejemplo, la tasa actual de 18% sobre cigarrillos podría haber contribuido a la disminución de su consumo y, por lo tanto, haber desarrollado un efecto sobre los costos en salud pública generados por padecimientos asociados al tabaco. Un reporte del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya argumenta que el costo directo del consumo de tabaco podría representar el 12% del gasto público en salud. Asimismo, menciona que la recaudación por cigarrillos es sólo 20% de los gastos que genera el tabaquismo y que las actuales tasas están por debajo de las recomendaciones de la OMS de 70% sobre el precio original.⁴⁸

La Organización también ha señalado que el incremento en los precios del tabaco son la medida más costo-efectiva para disminuir su consumo.⁴⁹ En una revisión de la evidencia sobre impuestos al tabaco, encargada por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC, por sus siglas en inglés) a 20 expertos en salud, economía, políticas públicas y control de tabaco, se concluyó que había evidencia sólida apuntando:⁵⁰

- Los incrementos en impuestos al tabaco que resultan en incrementos de precios disminuyen el consumo de tabaco en general.
- Estos también mejoran la salud de la población con menores enfermedades y muertes asociadas.
- Los incrementos en los impuestos al tabaco también ayudan a incrementar los ingresos tributarios.

Todo esto sugiere beneficios sociales significativos de incremento en el ISC sobre el tabaco, cuyas tasas aún están alejadas de las recomendaciones internacionales.

⁴⁸ Masi, F. (coord.), Cresta, J., Ovando, F., & Servín, B. (junio 2021). *Súper producción tabacalera en Paraguay. Impactos domésticos y transfronterizos*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya. <https://tobacconomics.org/uploads/TABACO%20CADEP%20FINAL%20Segunda%20Versio%CC%81n-%20Junio%202021.pdf>

⁴⁹ OMS – Europa (2003). *Which are the most effective and cost-effective interventions for tobacco control?* https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/74722/E82993.pdf

⁵⁰ Chaloupka, F. J., Straif, K., & Leon M. E. (2011). Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tobacco Control*, 20, 235-238. <http://dx.doi.org/10.1136/tc.2010.039982>

La evidencia también muestra que incrementos en los precios finales del alcohol están asociados a reducciones en el consumo.⁵¹ Esto implica que los impuestos a estos productos podrían ser relativamente efectivos en reducir su consumo. En una revisión sistemática de literatura, se encuentra que la elasticidad precio del alcohol podría ser de -0,5, mientras que la elasticidad ingreso de 0,6.⁵² Esto implica que, todo lo demás constante, un incremento del 20% sobre los precios estaría asociado a una reducción de la cantidad demandada de 10%. Mientras que, un incremento en el ingreso de la misma magnitud se asociaría a un incremento de 12% en el consumo. Sin embargo, algunas limitaciones sobre sus efectos en el consumo final de bebidas alcohólicas persisten. Otro estudio encontró que entre las personas que consumen relativamente altas cantidades de alcohol el efecto de un impuesto podría ser menor, porque sustituyen su consumo por productos de menor calidad y menor precio.⁵³ Esto implica que otras políticas son necesarias para complementar cualquier esfuerzo del Estado.

Un estudio evalúa la introducción de un impuesto a bebidas azucaradas en Paraguay en términos de recaudación.⁵⁴ Primero, utilizando datos de encuestas de ingreso y gastos de hogares y modelos de demanda, el autor estima la elasticidad precio, la elasticidad gasto y algunas elasticidades cruzadas de estos bienes. Los datos señalan que el 62,6% de los hogares consumieron bebidas azucaradas, de acuerdo con sus declaraciones. Entre los consumidores, el gasto promedio (mensual) fue de 55.734 guaraníes (8,20 dólares o 1,49% del gasto promedio total) en 38 litros. Por otro lado, la elasticidad precio se estima en -0,85. Esto es ligeramente inferior en valor absoluto que la que se ha estimado para otros países de la región. Por otro lado, la elasticidad ingreso se estimó en 1,3.⁵⁵ Utilizando estos supuestos, estiman que la introducción

⁵¹ Elder, R. W., Lawrence, B., Ferguson, A., Naimi, T. S., Brewer, R. D., Chattopadhyay, S. K., Toomey, T. L., Fielding, J. E., & Task Force on Community Preventive Services. (2010). The effectiveness of tax policy interventions for reducing excessive alcohol consumption and related harms. *American journal of preventive medicine*, 38(2), 217–229. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2009.11.005>

⁵² Nelson J. P. (2013). Meta-analysis of alcohol price and income elasticities - with corrections for publication bias. *Health economics review*, 3(1), 17. <https://doi.org/10.1186/2191-1991-3-17>

⁵³ Pryce, R., Hollingsworth, B. & Walker, I. (2019). Alcohol quantity and quality price elasticities: quantile regression estimates. *Eur J Health Econ* 20, 439–454. <https://doi.org/10.1007/s10198-018-1009-8>

⁵⁴ Paraje, G. (2018). El Consumo de Bebidas Azucaradas y su Relación con el Precio en Paraguay. (No publicado)

⁵⁵ Esto implica que un incremento de 10% en el ingreso de las personas, se traduce en un incremento de 13,2% en el gasto de bebidas azucaradas, todo lo demás constante.

del impuesto disminuiría el consumo de estas bebidas entre 47 y 57 millones de litros e incrementaría la recaudación tributaria entre 257 y 268 miles de millones de guaraníes.⁵⁶

En resumen, aunque el régimen de ISC cumple hasta cierto punto funciones de impuestos correctivos, los tipos impositivos podrían ser relativamente bajos, lo que reduce su potencial recaudatorio y correctivo. En este apartado se han mencionado ejemplos en relación con tres clases de productos (bebidas azucaradas, alcohólicas, y tabaco), sin embargo, futuros análisis podrían identificar otros bienes asociados a externalidades—p. ej., aquellas generadas por industrias contaminantes.

3.1.3. IMPUESTOS A LAS HERENCIAS, SUCESIONES INDIVISAS Y DONACIONES

Las herencias pueden ser mecanismos importantes en la transmisión intergeneracional de riqueza.⁵⁷ Esto tiene ciertas implicaciones en términos de la acumulación de activos. Por ejemplo, la riqueza de los padres está correlacionada significativamente con el estatus económico de sus descendientes.⁵⁸ En este sentido, los impuestos a las herencias diseñados adecuadamente pueden ser componentes progresivos dentro de la política tributaria.⁵⁹

Una particularidad de los sistemas tributarios de Latinoamérica son los relativamente bajos niveles de recaudación por concepto de impuestos a la propiedad. En promedio, los países de la

⁵⁶ Para estimar los efectos de la recaudación, se asumen diferentes niveles de pass-through o traspaso del impuesto sobre los precios (0,9, 1,0 y 1,1), y se asume un impuesto que aumenta en 20% los precios iniciales. Utilizando precios en Asunción, estiman un precio promedio simple de las bebidas azucaradas de 12,8 guaraníes por mililitro, sin embargo, si se excluyen las bebidas con energizantes, el precio es de 5,2. Adicionalmente, se asume una oferta con elasticidad-precio tendiendo a infinito o completamente horizontal. Adicionalmente, el artículo menciona algunas consideraciones contra las principales críticas a este impuesto. Primero, no existe evidencia en otros países de que el impuesto se traduzca en una pérdida neta de empleos. Segundo, la idea de que el impuesto es regresivo es inadecuada ya que no se trata de bienes de primera necesidad y existen sustitutos saludables. Finalmente, podría haber múltiples beneficios en términos de salud que podrían traducirse en más producción y menores gastos entre los hogares.

⁵⁷ Adermon, A., Lindahl, M., & Waldenström, D. (2018). Intergenerational Wealth Mobility and the Role of Inheritance: Evidence from Multiple Generations. *The Economic Journal*, 128(612), F482–F513. <https://doi.org/10.1111/eoj.12535>

⁵⁸ Bowles, S., & Gintis, H. (2002). The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 3-30. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002760278686>

⁵⁹ Piketty, T., & Saez, E. (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 3-24. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.21.1.3>

región recaudaron 0,8% del PIB en 2018 por este tipo de gravámenes, mientras que entre los miembros de la OCDE el porcentaje promedio fue el doble. Entre los impuestos a la propiedad más comunes en la región que también se utilizan en Paraguay están los que gravan la tenencia de bienes inmuebles, de automóviles, y a las transferencias de bienes inmuebles. Algunos que son aplicados en pocos países, excluyendo Paraguay, son los impuestos sobre el patrimonio neto y sobre las herencias y donaciones.⁶⁰

En 2020, el Congreso de la Nación rechazó una iniciativa de ley “que crea el impuesto al patrimonio”. Además de gravar el patrimonio neto de personas físicas y jurídicas, esta iniciativa establecía en su artículo tercero que “toda sucesión indivisa o herencia” también estaría sujeta al impuesto.⁶¹ Si bien diversas dificultades de tipo administrativo se asocian a la implementación de un impuesto al patrimonio neto, los impuestos a las herencias y sucesiones suponen menores dificultades y podrían ser susceptibles de generar recursos adicionales e incorporar elementos de progresividad al sistema tributario.

Por el lado administrativo, un impuesto a las herencias podría implicar menos complejidades que impuestos recurrentes al patrimonio neto. Primero, porque la valuación de los bienes ocurre solamente una vez cuando estos cambian de manos, mientras que en un impuesto a la riqueza esto tendría que ocurrir cada vez que se cobra el impuesto. También, podría ser menos probable esconder riqueza porque los herederos tienen incentivos para registrar legalmente este cambio de titularidad de la propiedad. Finalmente, problemas de liquidez podrían ser menos preocupantes en casos de múltiples beneficiarios, pues podrían vender la propiedad para dividir estos ingresos.⁶²

Adicionalmente, estos gravámenes pueden tener menores efectos distorsionantes que otros gravámenes a la riqueza. Por ejemplo, evidencia limitada sugiere que es menos distorsionante

⁶⁰ Jorratt, M. (2021). Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47311/1/S2100330_es.pdf

⁶¹ Honorable Cámara de Senadores – Congreso de la Nación. (20 abril 2020). *Proyecto de Ley que Crea el Impuesto al Patrimonio*. <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Crea%20impuesto%20al%20patrimonio.pdf>

⁶² OECD. (2021). Inheritance Taxation in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>

sobre las decisiones de ahorro de los más ricos que otros tipos de impuestos a la propiedad. A la par, pueden diseñarse estructuras progresivas del impuesto que podrían impactar sobre la concentración de activos.⁶³ Por otro lado, los recursos adicionales recaudados pueden utilizarse para financiar proyectos o incentivos que busquen impulsar la innovación y la acumulación de capital humano. Investigaciones sobre los casos de estos impuestos en Francia y Alemania muestran que sus efectos sobre la conducta de las personas son más bien pequeños.⁶⁴

Otro argumento en contra comúnmente utilizado es la presunta doble tributación. La idea es que el ingreso que se acumuló fue ya gravado a través de impuestos sobre el ingreso personal, por ejemplo, y volverlo a gravar a través de las herencias supone una doble carga. Sin embargo, este argumento parece no reconocer el hecho de que estos impuestos recaen en diferentes personas. Si el objetivo de este impuesto son los ingresos de capital o recepción de propiedad, entonces el argumento de la doble tributación no es adecuado.⁶⁵

Es relevante mencionar que aunque la recaudación es relativamente baja respecto a otros gravámenes en los países en los que se aplica, el impuesto a herencias supone montos que pueden ser significativos para programas claves. Por ejemplo, en 2018, en Chile los ingresos públicos por este concepto representaron el 0,07% de su PIB, mientras que en Brasil fue de 0,11%. Aún en países de altos ingresos, la recaudación se mantiene por niveles bajo el 1% del PIB—p. ej., Bélgica (0,72%), Francia (0,61%), Japón (0,41%), y Estados Unidos (0,14%).⁶⁶ Si se estableciera un impuesto en Paraguay a las herencias que recauda un 0,1% del PIB, esto representaría cerca de 40 millones de dólares.

⁶³ OECD. (2021). Inheritance Taxation in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>

⁶⁴ Goupille-Lebret, J., & Infante, J. (2018). Behavioral responses to inheritance tax: Evidence from notches in France. *Journal of Public Economics*, 168, 21-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.016>.

Glogowsky, U. (2021). Behavioral responses to inheritance and gift taxation: Evidence from Germany. *Journal of Public Economics*, 193, 104309. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104309>.

⁶⁵ White, S. (2008), What (if Anything) is Wrong with Inheritance Tax?. *The Political Quarterly*, 79, 162-171. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2008.00921.x>

⁶⁶ Morgan, M., & Carvalho Junior, P. (2021). Taxing wealth: general principles, international perspectives and lessons for Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(1), 44-64. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3131>

En resumen, este impuesto podría mejorar el potencial redistributivo de la política fiscal. Las estructuras de estos impuestos varían considerablemente alrededor del mundo. Estudios acerca de su idoneidad para Paraguay deben analizar las estructuras que mejor se adaptan a las condiciones nacionales y a la capacidad administrativa de la autoridad tributaria. Algunos esfuerzos para taxar alguna forma de herencia se han hecho en el país mediante la última reforma fiscal, que incluyó un gravamen a transferencias en efectivo por herencias. Sin embargo, desarrollar un régimen integral fortalecería el potencial recaudatorio del impuesto. Adicionalmente, estudios sobre la factibilidad normativa de este tipo de impuestos son importantes para determinar si es necesario hacer ajustes a regulaciones complementarias en torno al régimen de herencias y donaciones en el país para su implementación.

3.1.4. ELIMINACIÓN DE GASTOS FISCALES

Los gastos fiscales son desviaciones de un marco fiscal referencial que se traducen en beneficios para personas o empresas mediante reducciones en su carga tributaria. El impacto a los balances presupuestarios tiene que ver con la reducción en ingresos o renuncia fiscal del Estado. Estas herramientas podrían perseguir diversos objetivos de política pública. Podrían servir, por ejemplo, como ajustes a la política tributaria para personas con menor capacidad de pagar impuestos o como mecanismos para influir en el comportamiento de los contribuyentes —p. ej., buscando incentivar inversiones en sectores específicos. Esto último podría ser atractivo para algunos, dado que no implica un aparente incremento del alcance de la actividad gubernamental. En este sentido, el gasto fiscal también puede funcionar como sustituto de otros programas de gasto que involucran subsidios.⁶⁷

De acuerdo con datos compartidos por la SET, los gastos tributarios en el país fueron equivalentes a 1,47 puntos porcentuales del PIB en 2021. La mayor parte de este (63,8% del gasto fiscal total o 0,94% del PIB) resultó de exoneraciones y alícuotas reducidas del IVA. El siguiente mayor contribuidor a este gasto son las exoneraciones de derechos aduaneros, representando 0,3% del

⁶⁷ Davie B. F. (2004). Tax expenditures: The basics. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ev.1105>

PIB. Finalmente, el gasto generado por los impuestos a la renta (personal y empresarial) suma 0,24% del PIB. Para 2022, se proyectan apenas ligeros cambios respecto al año anterior.

Gastos tributarios en 2021 y proyecciones para 2022 (% del PIB)

	2021		Proyección 2022	
	% del PIB	% del total	% del PIB	% del total
IVA	0.94%	63.79%	0.89%	63.52%
Exoneraciones	0.56%	38.33%	0.54%	38.16%
Alicuotas Reducidas	0.37%	25.47%	0.36%	25.36%
IMPUESTO A LA RENTA - PERSONAS	0.01%	0.67%	0.01%	0.66%
IMPUESTO A LA RENTA - EMPRESAS	0.23%	15.90%	0.23%	16.18%
Exoneraciones	0.14%	9.26%	0.13%	9.42%
Regímenes especiales	0.10%	6.64%	0.10%	6.76%
DERECHOS ADUANEROS	0.29%	19.64%	0.28%	19.64%
TOTAL	1.47%	100.00%	1.41%	100.00%

Fuente: datos proveídos por la SET (2022).

Figura 17

Los gastos fiscales pueden ser costosos por la reducción de los recursos públicos. Además, los beneficios que estos otorgan a los contribuyentes pueden estar basados en ciertos objetivos de política pública, pero la falta de direccionamiento apropiado de estos programas puede resultar menos efectivo que otros basados en el gasto directo.⁶⁸ Esto sugiere que el escrutinio de estos programas es relevante para garantizar que la renuncia fiscal que hace el Estado cumpla con sus objetivos y ciertos principios de eficiencia. Un principio relevante aquí es que la autoridad presupuestaria tenga control sobre la costo-eficiencia de los programas públicos.⁶⁹ Además, contar con evaluaciones de estos gastos dentro del presupuesto permite el escrutinio del poder legislativo y del público en general.

Dado que estos instrumentos pueden inducir distorsiones en el comportamiento de los agentes, la eliminación de estos podría teóricamente disminuir las distorsiones del sistema tributario al mismo tiempo que incrementar la recaudación del Estado. Sin embargo, analizar el impacto de la reducción de los gastos fiscales implica considerar los efectos sobre los ingresos públicos, la distribución de beneficios/costos de la medida, y las potenciales distorsiones del gasto.⁷⁰

⁶⁸ Redonda, A. (2016). *Tax Expenditure and Sustainability. An Overview*. CEP Discussion Notes.

<https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/CEP-DN-Tax-Expenditures-and-Sustainability.-An-Overview.pdf>

⁶⁹ Kraan, D. J. (2004). Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1). https://www.oecd-ilibrary.org/governance/off-budget-and-tax-expenditures_budget-v4-art6-en

⁷⁰ Poterba, J. M. (2011). Introduction: Economic Analysis of Tax Expenditures. *National Tax Journal*, 64(2.2).

<https://doi.org/10.17310/ntj.2011.2S.01>

En términos estrictos, muchos gastos del gobierno podrían convertirse en gastos fiscales. Por ejemplo, si el gobierno adquiere algún bien a alguna empresa del sector privado, podría extenderse un crédito fiscal en lugar de desembolsar el monto correspondiente. Esto implicaría que el gobierno pagaría por los bienes a través de la renuncia fiscal. Este gasto no aparecería explícitamente en la cuenta pública. Existen diferentes efectos sobre el presupuesto de los gastos fiscales.⁷¹

- Disminución en ingresos y efectos sobre el nivel del déficit público.
- Suelen tener una mayor prioridad presupuestal efectiva que el gasto directo.
- Pueden reducir la eficiencia de la distribución de los recursos públicos porque pueden estar en conflicto con gastos directos, obsoletos, o puede haber descoordinación entre diferentes gastos fiscales.
- Incrementar la complejidad del sistema fiscal y de su administración. Algunos contribuyentes pueden abusar de estos y evadir o evitar impuestos, disminuyendo más la recaudación total.
- Dado que suelen tener un nivel laxo de escrutinio, puede ser utilizado para proveer beneficios a grupos de interés favorecidos, sin ninguna lógica económica.

Las modificaciones sobre el marco vigente de gastos fiscales son parte integral de una reforma fiscal. Asimismo, modificaciones en los tipos impositivos deben analizarse en conjunto con este tipo de gastos. Por ejemplo, reducciones en las exenciones de impuestos directos podrían permitir la utilización de tasas relativamente más bajas. En general, reducir estos gastos implica una simplificación sobre los códigos fiscales y el incremento de la base imponible.⁷²

Análisis de costo-eficiencia de los distintos componentes del gasto fiscal total son necesarios para identificar aquellos cuyos niveles de beneficios no justifican su vigencia. Estos análisis deben también incluir comparaciones contra otras políticas con el mismo objetivo de gasto público, como subsidios directos y otros mecanismos de transferencias reflejados en las líneas de gasto convencional.

⁷¹ Swift, Z. L. (2006). *Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets*. Policy Research Working Paper, No. 3927. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8449>

⁷² Neubig, T., & Redonda, A. (Diciembre 18, 2017). *Shedding Light on Hidden Government Spending: Tax Expenditures*. IMF PFM Blog. <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2017/12/shedding-light-on-hidden-government-spending-tax-expenditures>

3.2. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Además de reajustes en los códigos fiscales, medidas para limitar la erosión de la base fiscal podrían ser claves para fortalecer las normativas existentes y potencializar futuras reformas. Dado los significativos niveles de evasión fiscal tanto de impuestos directos como indirectos, así como los muy altos porcentajes de informalidad laboral y empresarial, políticas que se concentren en detectar y penalizar evasores y promover la formalización podrían tener efectos considerables sobre la recaudación. Esto requiere de la inversión en capacidades administrativas de los encargados de la política tributaria.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones en torno a estas dos áreas. El Estado paraguayo ha dado pasos importantes en este sentido y algunas de las medidas que se proponen están siendo implementadas en algún grado actualmente. Sin embargo, análisis futuros sobre el alcance y efectividad de estas medidas podrían servir como base para ajustes en la materia. Adicionalmente, dada su relevancia, políticas de este tipo podrían ser parte de una estrategia exhaustiva de las autoridades toda vez que este documento busca plantear una hoja de ruta para próximos debates y evaluaciones.

3.2.1. REDUCCIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL

La evasión erosiona la base fiscal y tiene diferentes efectos sobre la eficiencia y la equidad de la política fiscal. Primero, ésta resulta en diferencias en la carga tributaria que enfrentan los contribuyentes y los evasores, lo que puede generar distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. Por el lado de la equidad, la evasión puede afectar la capacidad distributiva del sistema. El efecto sobre los niveles de recaudación también implica mayores dificultades para el Estado para la provisión de servicios e infraestructura pública.⁷³ Por esto, políticas orientadas a incrementar el cumplimiento de las obligaciones fiscales entre los contribuyentes podrían ser claves en procesos de consolidación fiscal.

⁷³ Barrios, S., Greve, B., Hussain, M. A., Paulus, A., Picos, F., & Riscado, S. (2017). Measuring the fiscal and equity impact of tax evasion: evidence from Denmark and Estonia. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No. 05/2017. <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2017-12/jrc109629.pdf>

Estimaciones de la CEPAL señalan que la evasión fiscal en América Latina podría estar en torno al 6,1% del PIB. De este total, 62% corresponde a evasión de impuestos a ingresos, mientras que el resto a evasión del IVA.⁷⁴ De acuerdo con declaraciones del titular de la SET, la evasión del IVA podría alcanzar entre cuatro y cinco billones de guaraníes al año, mientras que la relacionada a impuestos sobre las rentas estaría entre ocho y nueve billones. Es decir, entre estos dos rubros, el total podría estar entre 12 y 14 billones de guaraníes, equivalentes a 1.764 y 2.058 millones de dólares, respectivamente, o entre 5,0 y 5,8 puntos porcentuales del PIB de 2021.⁷⁵

Existen múltiples maneras de evadir el pago de impuestos. Por ejemplo, en el caso del IVA, se podría simplemente no facturar montos reales. Mientras que, en impuestos sobre la renta, podrían declararse gastos no deducibles como costos o declarar menores ingresos de los reales. A la postre, los gravámenes aduaneros pueden ser eludidos mediante contrabando o simular exportaciones para exigir devoluciones de IVA.⁷⁶ Esta multiplicidad de espacios para la evasión implica que las estrategias para su combate deben incluir diversas líneas de acción.

En términos generales, las políticas para el combate a la evasión pueden ser divididas en dos tipos: mejoras en la efectividad de la administración tributaria y aquellas que buscan incentivar directamente a los contribuyentes. Una estrategia exitosa podría combinar ambas categorías.⁷⁷ Por ejemplo, programas de auditorías y programas para la detección de infractores, podrían combinarse con mejoras administrativas como incremento de transparencia de la política tributaria y la asignación del gasto, así como el desarrollo de sistemas de información.

Aunque Paraguay ha puesto en marcha diversas iniciativas que atienden algunos de los factores que impulsan la evasión como la promoción de la facturación electrónica, el desarrollo de

⁷⁴ Bárcena, A. (s. f.). *Ending tax evasion and illicit financial flows: A policy imperative for Latin America and the Caribbean*. Presentación. CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/alicia_b-webinar_4-210423_final_pptwebinarillicitflowsevasion_ingles_0.pdf

⁷⁵ La Nación (octubre 2021). *Cultura de la evasión: en Paraguay son eludidos billones de guaraníes por año*. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>

⁷⁶ Decidamos. (septiembre 2016). *Evasión y elusión tributaria*. https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/03/EvasinZyZElusinZTributaria_2-1.pdf

⁷⁷ Sanchez, O. (2011). Fighting Tax Evasion in Latin America: the contrasting strategies of Chile and Argentina. *Third World Quarterly*, 32(6), 1107–1125. <http://www.jstor.org/stable/41300309>

metodologías para la estimación de evasión, y el plan anual de controles tributarios, no cuenta con un documento estratégico que delimite una política nacional anti-evasión. Plantear y seguir una estrategia concisa basadas en las mejores prácticas de administración tributaria podría representar rendimientos importantes dados los considerables niveles de evasión en el país.

En América Latina, la estrategia general contra la evasión puede representarse en cuatro bloques. El primero tiene que ver con la cuantificación del fenómeno que implica el desarrollo de metodologías y procesos, generación de estudios, y su uso como elementos de diagnóstico. Otro bloque agrupa a las políticas bajo un enfoque nacional como digitalización, facturación electrónica, regímenes simplificados, entre otros. Asimismo, otro eje engloba las políticas con alcance internacional incluyendo medidas de cooperación y medidas unilaterales como normativas antiabusos. Un último bloque tiene que ver con las medidas con coherencia de la política tributaria como el fortalecimiento de impuestos directos o el análisis de gastos tributarios.⁷⁸

En términos generales, una estrategia para el combate a la evasión fiscal podría concentrarse en diferentes líneas específicas de acción. Una primera línea tiene que ver con la generación de información constante que permita entender cómo operan diferentes técnicas de evasión. En la misma línea, entender la distribución de la evasión podría ayudar a enfocar los esfuerzos para la aplicación de los códigos fiscales. Por ejemplo, en países de altos ingresos, la evidencia señala que la evasión extraterritorial se concentra entre los más ricos.⁷⁹ Otra serie de medidas podrían buscar robustecer los procesos y destinar más recursos en auditorías. Pierri et al. (2021) modelan el efecto de auditorías sobre el cumplimiento tributario en Paraguay.⁸⁰ Sus resultados sugieren

⁷⁸ Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2020). Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 215 (LC/TS.2020/125). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46301/1/S2000696_es.pdf

⁷⁹ Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109 (6), 2073-2103. DOI: 10.1257/aer.20172043

⁸⁰ Pierri, G., Best, M., Blanco, R., Monreale, J. (2021). Combatiendo la evasión fiscal e incrementando la transparencia financiera en tiempos del COVID-19: el caso de Paraguay. IDB Discussion Paper No. IDB - DP - 00 856. DB - DP - 00 856

que éstas tendrían un efecto positivo y concluyen que la SET debería aumentar los esfuerzos para auditar más empresas.

También, la inversión en herramientas tecnológicas podría contribuir a mejoras en la capacidad de la administración tributaria. Dos problemas graves asociados a la evasión que podrían solucionarse con sistemas electrónicos tienen que ver con el sub-reporte de ingresos y el sobre-reporte de costos. Estos sistemas podrían disminuir la probabilidad de este tipo de acciones (por ejemplo, facturación o registradoras de efectivo electrónicas).⁸¹ Actualmente, la SET trabaja en la implementación del sistema de facturación electrónica nacional, este es un importante paso hacia adelante que puede iniciar un “proceso de digitalización de la administración tributaria.”⁸² Se recomienda invertir en la aceleración de la implementación de esta herramienta, además de otros instrumentos digitales que faciliten la administración tributaria y abonen al cumplimiento de los contribuyentes.

Por otro lado, la existencia de paraísos fiscales permite a individuos mover sus activos o ingresos a jurisdicciones con impuestos virtualmente nulos y evadir impuestos al no reportar ingresos en el exterior, y funcionan como herramientas de elusión fiscal de empresas. Una línea de combate de esto es la participación en instrumentos de cooperación internacional en materia fiscal. Típicamente, los países de ingresos medios participan considerablemente menos en todos estos tipos de iniciativas que economías más ricas.⁸³ El país es signatario o miembro de algunos mecanismos internacionales con estas orientaciones como la *Addis Tax Initiative* o la iniciativa para la introducción de un impuesto mínimo global a las corporaciones. A nivel regional, una de las iniciativas más importantes es la Declaración de Punta del Este que busca promover la transparencia fiscal y la cooperación en materia administrativa. Las autoridades fiscales podrían analizar la opción de participar en otros mecanismos de cooperación internacional o mediante

⁸¹ OECD. (2017). *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*. <https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>

⁸² Barreix, A., & Zambrano, R. (2018). La Facturación Electrónica en América Latina: procesos y desafíos. En A. Barreix & R. Zambrano (eds.), *Factura Electrónica en América Latina*. IDB. <https://publications.iadb.org/en/electronic-invoicing-latin-america>

⁸³ UN Inter-agency Task Force on Financing for Development. (s. f.). *International tax cooperation: International efforts to Combating tax avoidance and evasion*. <https://developmentfinance.un.org/international-tax-cooperation-international-efforts-combating-tax-avoidance-and-evasion>

acuerdos bilaterales, así como profundizar la adopción de instrumentos en los que el país participa.

Otras herramientas de más reciente uso, pero cuyas evaluaciones muestran resultados prometedores, son las intervenciones conductuales.⁸⁴ Estas intervenciones generalmente consisten en enviar mensajes a través de diferentes medios (mensajes de texto, cartas, entre otros) a los contribuyentes acerca de sus obligaciones fiscales. Sin embargo, algunos experimentos de campo muestran resultados mixtos, aunque esto podría estar asociado a las características propias de la intervención. Por ejemplo, Hallsworth (2014) hace una revisión sistemática de 22 estudios de este tipo y encuentra que sólo la mitad tuvo efectos positivos y significativos (aunque pequeños) sobre el cumplimiento fiscal, aunque debe considerarse que hay una amplia heterogeneidad entre este tipo de intervenciones. El mensaje de las intervenciones efectivas generalmente aumentaba la percepción de probabilidad de algún tipo de enforcement por parte de la autoridad fiscal.

Esta evidencia mixta sugiere que debe generarse una evidencia para el caso paraguayo. El hecho de que estas intervenciones sean de un costo relativamente bajo sugiere que podría haber instrumentos costo eficientes. Una posibilidad para generar evidencia sería financiar evaluaciones independientes de distintas intervenciones con el apoyo de la SET. Por ejemplo, un experimento de campo en Guatemala donde las personas en el grupo tratado recibían cartas con mensajes sobre obligaciones fiscales muestra que estas son susceptibles de generar beneficios netos positivos para el fisco.⁸⁵

Un plan integral para el combate de la evasión fiscal debe estar integrado por múltiples medidas focalizadas hacia los principales factores de evasión (p. ej., industrias, contribuyentes con más propensión a evadir impuestos, entre otros). Los altos valores de evasión que se estiman sugieren

⁸⁴ J-PAL. (Julio 2022). *Improving tax compliance through reminder messages for taxpayers*. <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/improving-tax-compliance-through-reminder-messages-taxpayers>

⁸⁵ Kettle, S., Hernandez, M., Ruda, S., & Sanders, M. (s. f.). Behavioural Interventions in Tax Compliance: Evidence from Guatemala. <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/15resconhemandez.pdf>

que invertir en estas medidas podría generar retornos significativos para el Estado a través de mayor recaudación.

3.2.2. POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN

Un estudio patrocinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) analiza el fenómeno de la informalidad en Paraguay.⁸⁶ Los datos presentan un entorno de altos niveles de informalidad. El 78% del total de población ocupada en 2014 pertenecía a la categoría de informalidad. Aunque esto refleja una disminución de 8,1 puntos porcentuales respecto a 2005, los niveles aún eran considerablemente altos. Asimismo, hay una brecha importante de las tasas de informalidad entre zonas rurales (88,6%) y las urbanas (71,2%). Simultáneamente, hay heterogeneidad en la probabilidad de que una persona se encuentre trabajando en la informalidad asociada a diferencias socioeconómicas. Por ejemplo, el 99% de los ocupados que pertenecía a la categoría de pobreza extrema estaba en la informalidad en contraste con el 74,5% de los no pobres. Otro ejemplo asociado es el nivel educativo. Virtualmente todas las personas ocupadas sin ningún año de estudio trabajan en informalidad, mientras que entre los que cursaron hasta algún nivel de la educación media la tasa fue de 76,9%; y esta desciende a 48,8% entre los que llegaron a la educación superior. También, el documento advierte que el 19,9% de las empresas privadas en el país no contaba con un registro único de contribuyentes.

La informalidad está acompañada de diversos inconvenientes para la hacienda pública y el bienestar social. Quizá el más grave tiene que ver con la desprotección de los trabajadores que están fuera de las regulaciones, como por ejemplo la falta de acceso a servicios de salud o de cotizaciones de pensiones. Esto podría profundizar la situación de pobreza de algunas personas por la ocurrencia de algún accidente o enfermedad. Otro problema importante tiene que ver con que impide al Estado la captación de recursos, lo que a su vez limita su capacidad para ofrecer bienes y servicios públicos apropiados para la población. Por otro lado, la escala de las empresas se asocia a la informalidad, puesto que las pequeñas empresas pueden pasar desapercibidas más fácilmente por la autoridad tributaria. Estos bajos niveles de escala podrían implicar que no se

⁸⁶ Ayala, D. (2016). *Empleo Informal en Paraguay. Evolución, Características y Acciones de Políticas Públicas*. OIT. https://www.mtess.gov.py/application/files/3515/7850/2421/Empleo_Informal_en_Paraguay.pdf

capturan ciertas eficiencias y, si la informalidad es significativamente alta, podría impactar la productividad de la economía en general.

Múltiples causas pueden explicar la informalidad. Una de las principales podría tener que ver con los altos costos asociados a la formalización que podrían coexistir con la percepción o realidad de bajos beneficios de entrar al sector formal. A su vez, el surgimiento de muchas empresas de muy pequeña escala podría ser también una causa importante. Por el lado de los empleados, el nivel educativo podría ser un obstáculo mayor para acceder a puestos en el sector formal.

Los estándares internacionales de trabajo adoptados en la 104ta. Conferencia Internacional del Trabajo proveen una serie de lineamientos para políticas de formalización.⁸⁷ Estas recomendaciones buscan facilitar la transición de trabajadores y unidades económicas, promover la creación y preservación de empleos y empresas en el sector formal, y prevenir la transición hacia la informalidad. Entre las consideraciones que deben guiar el diseño de este tipo de políticas, se incluyen:⁸⁸

- La necesidad de buscar coherencia entre políticas sectoriales para facilitar la formalización.
- La promoción y defensa de los derechos de aquellos en el sector informal, así como la promoción de igualdad de género y no discriminación.
- La necesidad de usar enfoques integrales que combinen incentivos con medidas que incrementen el cumplimiento. Incluyendo medidas que sancionen a aquellos que se muevan hacia la informalidad buscando evadir sus obligaciones fiscales.

Además, el desarrollo de marcos integrales de políticas públicas debe estar basado en análisis profundos de las circunstancias nacionales para desarrollar regulaciones apropiadas. También es necesario considerar medidas que permitan a los empleados y las empresas que se formalizan tener algún nivel de seguridad sobre sus ingresos—por ejemplo, proveyéndolos de

⁸⁷ OIT. (23 de junio de 2015). *Ways out of informality: How a new ILO standard tackles the informal economy trap*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377771/lang--en/index.htm

⁸⁸ OIT. (2015). *R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

oportunidades para formalizar sus derechos de propiedad. Otros incentivos que se podrían otorgar para la formalización pueden incluir mejoras en el acceso a créditos, servicios empresariales, programas de entrenamiento y educación, entre otros. Medidas potenciales para pequeñas empresas pueden incluir reducciones en costos y tiempos de registro, menores costos para cumplir con sus obligaciones fiscales, así como mejorar la cobertura de la seguridad social. Estos estándares también recomiendan establecer medidas para la recolección de datos y monitoreo de las políticas y sus efectos. También, se sugiere revisar periódicamente la efectividad de las medidas que se pongan en marcha.

En la misma línea, hay diferentes iniciativas que podrían apoyar en la reducción de barreras para la transición al sector formal.⁸⁹ Por ejemplo, podrían evitarse los impuestos retroactivos para aquellos que se registren ante el fisco. También, se pueden incluir políticas que simplifiquen la administración fiscal, limiten la necesidad de licencias a esas actividades que se justifiquen, y promuevan culturas pro-negocios al interior del gobierno.

3.3. ATRACCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Incluso instrumentando políticas eficaces que incrementen la capacidad recaudatoria del sistema tributario, el sector público podría enfrentar insuficiencias presupuestarias para solventar inversiones prioritarias para el cumplimiento de la Agenda 2030. Por lo cual, la participación del sector privado resulta clave. Estos actores pueden participar a través de la adopción de mejores prácticas alineadas con principios de sustentabilidad y también con la inversión en proyectos o instrumentos que apoyen los ODS.⁹⁰ Las oportunidades de participación de los actores privados son más evidentes en ciertos sectores que guardan un perfil de riesgo-retorno aceptables según sus estándares. Estas podrían concentrarse especialmente en inversiones en infraestructura— p. ej., transporte y agua potable y saneamiento. Esto implica que es posible que la inversión directa

⁸⁹ OECD (2007), Removing Barriers to Formalisation. En *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264024786-8-en>.

⁹⁰ UNCTAD. (2014). Chapter 4 – Investing in the SDGs: an action plan for promoting private sector contributions. En *World Investment Report 2014*. <https://worldinvestmentreport.unctad.org/wir2014/wir2014-ch4-promoting-private-sector-contributions/>

del sector privado en ciertos sectores se mantendrá en niveles bajos y, por lo tanto, el estado tendrá que seguir impulsando la inversión.

A continuación, se presentan tres medidas para atraer fondos del sector privado a proyectos que impacten el avance de los ODS. En primer lugar, se discute el uso de finanzas concesionales para atraer la participación de este sector. En segundo lugar, se argumenta que las alianzas público-privadas podrían catalizar la inversión privada en proyectos de infraestructura física. Finalmente, se discute la posibilidad de emitir Bonos ODS, un tipo de instrumentos cuyos fondos levantados se dirigen exclusivamente a proyectos relacionados con la Agenda 2030.

3.3.1. BLENDED FINANCE

Las finanzas combinadas (o en inglés, *blended finance*) son el uso de fondos concesionales para catalizar recursos adicionales de capital comercial que se direccionen hacia proyectos alineados a los ODS.⁹¹ Uno de los fines de estos instrumentos es reducir algunos riesgos para los inversionistas y volver los proyectos bancables. Existen diferentes instrumentos de finanzas combinadas, a manera de ejemplos:⁹²

- Inversión en capital. El gobierno puede actuar como inversionista de algún porcentaje del proyecto, esto incrementa los fondos del proyecto y así su viabilidad.
- Tramo de primera pérdida. El gobierno absorbe la pérdida en primera instancia si el proyecto incurre en éstas.
- Garantías de préstamo. Esto mejora el perfil del proyecto y puede reducir los costos que enfrenta el privado.

Por otro lado, un reto mayor de los países en desarrollo para utilizar estos instrumentos tiene que ver con la creación de mecanismos institucionales que desarrollen planes que contemplen las prioridades en políticas sectoriales, a la par de planes de inversión basados en principios de

⁹¹ OCDE (s. f.). *Blended Finance*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>

⁹² Pereira, J. (2017). *Blended Finance: What it is, how it works and how it is used*. Oxfam – Research Report. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/blended-finance-what-it-is-how-it-works-and-how-it-is-used-620186/>

sostenibilidad.⁹³ Al mismo tiempo, se necesitan fortalecer las capacidades administrativas e invertir en mecanismos de monitoreo para asegurarse que estos instrumentos están teniendo los resultados que se buscan y no estén generando pérdidas fiscales al Estado.⁹⁴

El Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE emitió una serie de cinco principios que deberían guiar el uso de finanzas combinadas:⁹⁵

1. Basadas en proveer apoyo para alcanzar objetivos de desarrollo social, económico y ambiental. Lo que implica la necesidad de definir metas y resultados esperados para el uso de estos instrumentos, al mismo tiempo que se buscan maximizar sus resultados.
2. Diseñadas para movilizar finanzas comerciales. Lo que implica la necesidad de buscar sostenibilidad comercial y analizar la posibilidad de atraer estos financiamientos adicionales. Al mismo tiempo, se propone que los instrumentos busquen atender fallas de mercado y minimizar la concesionalidad.
3. Ajustadas a los contextos locales. Esto implica también buscar que los instrumentos beneficien al desarrollo de mercados financieros locales.
4. Enfocadas en desarrollar alianzas efectivas. Esto requiere de una distribución adecuada de los riesgos con los socios y buscar generar escalas.
5. Con sistemas que monitoreen la transparencia y resultados. Lo cual precisa de establecer y acordar indicadores de desempeño, seguir periódicamente los resultados, dedicar recursos suficientes para el monitoreo, y desarrollar mecanismos que aseguren la transparencia.

Es decir, el diseño de estrategias de finanzas combinadas debe seguir una serie de buenas prácticas. Por otro lado, los instrumentos adecuados dependerán de la naturaleza de los proyectos. Aquí debe mencionarse que los gobiernos podrían enfrentarse a dificultades mayores

⁹³ Blended Finance Task Force. (s. f.). *Investing in the global goals*. <https://www.blendedfinance.earth/why-blended-finance>

⁹⁴ Prasad, A., Loukoianova, E., Feng, A. X., & Oman, W. (2022). *Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies*. IMF Staff Climate Note 2022/007.

⁹⁵ OECD (2021). *The OECD DAC Blended Finance Guidance*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ded656b4-en>

asociadas con la identificación de proyectos donde las finanzas combinadas podrían generar recursos adicionales de financiamiento comercial. Esto podría implicar la necesidad de dirigir recursos para desarrollar mecanismos y procesos para la identificación de proyectos, así como capacitar a personal de instituciones claves (p. ej., MOPC).

Un primer proyecto que podría servir como referencia para detonar el uso de estos instrumentos en otros sectores podría ser el uso de recursos públicos para facilitar el desarrollo de proyectos de forestación y reforestación, donde el retorno proviene de productos forestales. Como ejemplo, se podrían otorgar garantías de préstamos a privados para facilitarles la obtención de créditos en la banca comercial. La poca experiencia de la banca en el financiamiento de estos proyectos podría ser un mayor obstáculo, y estas garantías podrían disminuir los riesgos que enfrenta, volviendo este tipo de proyectos más bancables. Un piloto que siga protocolos rigurosos de monitoreo y evaluación podría funcionar para evaluar la idoneidad de un instrumento de este tipo.

3.3.2. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

De acuerdo con la Ley 5.102 promulgada en 2013,⁹⁶ los contratos de participación público-privada regulan relaciones jurídicas contractuales de largo plazo entre una entidad del sector privado y una unidad contratante del gobierno. Estos contratos deben contener los acuerdos sobre la distribución de riesgos, compromisos y beneficios entre las partes. Por otro lado, esta normativa estableció los procesos necesarios para la estructuración y contratación de estos instrumentos.

Hay múltiples beneficios asociados a las APP que puede esperar el sector público. En primer lugar, estos instrumentos pueden complementar los limitados recursos gubernamentales para desarrollar infraestructura pública. Por otro lado, pueden traer las innovaciones, tecnologías y mejores prácticas del socio privado que puede resultar en mejoras en la provisión de servicios. En tercer lugar, el gobierno puede extraer valor por su dinero a través de una distribución de riesgos apropiada. Los contratos de este tipo pueden incluir cláusulas con incentivos para que el

⁹⁶ Esta ley puede consultarse en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4669/promocion-de-la-inversion-en-infraestructura-publica-y-ampliacion-y-mejoramiento-de-los-bienes-y-servicios-a-cargo-del-estado>

socio privado cumpla con los tiempos y formas pactadas, y busque apearse a los presupuestos acordados.⁹⁷

En términos de finanzas públicas, atraer la inversión de privados mediante este instrumento podría permitir al gobierno liberar recursos en el corto plazo y destinarlo a otras necesidades urgentes, además de aliviar presiones en el largo plazo.⁹⁸ Sin embargo, los beneficios que el Estado pueda obtener de las APP están limitados por sus capacidades institucionales para estructurar y administrar estos contratos. Los marcos institucionales para el desarrollo de las APP deben incluir mecanismos para la selección y ejecución de proyectos (p. ej., desarrollo de análisis costo-beneficio), procesos para el análisis y asignación de riesgos, estándares de reporte y contabilidad fiscal, y desarrollo de marcos regulatorios y de monitoreo.

Las APP pueden tomar diferentes formas y cada una de estas implica una estructura y distribución de riesgos específica. Una de las más típicas formas son los contratos por servicios, mediante estas, se contrata al privado para la provisión de un servicio específico, usualmente son de corto plazo—típicamente, uno a tres años. Estos contratos son adecuados en proyectos donde no hay incertidumbre sobre la demanda de este servicio y es fácil establecer mecanismos de monitoreo. Otro ejemplo tradicional de APP son los contratos de construcción, operación y transferencia. En estos, el privado financia la construcción, típicamente de un proyecto de infraestructura, y opera el activo por un periodo determinado en el cual recupera su inversión para posteriormente transferir el activo al gobierno. Usualmente, el gobierno acuerda adquirir una parte de los servicios o bienes proveídos por la infraestructura para asegurar rentabilidad al privado. Otros ejemplos de APPs incluyen contratos de arrendamiento, contrato de gestión y de inversión conjunta.⁹⁹

⁹⁷ Public-Private Partnership Legal Resource Center – WB. (21 de junio de 2022). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>

⁹⁸ Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K., & Platz, D. (2016). *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*. ST/ESA/2016/DWP/148. <https://www.un.org/en/desa/public-private-partnerships-and-2030-agenda-sustainable-development-fit-purpose>

⁹⁹ ADB. (s. f.). *Public-Private Partnership Handbook*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>

Hay diferentes factores que pueden impactar en el éxito y la sostenibilidad de las APP.¹⁰⁰ Uno de los más importantes tiene que ver con la correcta alineación de los intereses de mediano y largo plazo de los participantes del sector privado y la unidad contratante del gobierno. Esto a su vez se relaciona con la necesidad de marcos regulatorios apropiados. Otra consideración es la disponibilidad de agentes privados con solvencia técnica y financiera para la ejecución. Por el lado de la unidad contratante, un factor importante es el desarrollo de procesos transparentes para llegar a la asignación de los contratos, incluyendo aquellos necesarios para la preparación del proyecto y los mecanismos a través de los cuales los privados pueden participar en los procesos de asignación. Otro factor relevante podría ser la disponibilidad de personal con experiencia y amplios conocimientos técnicos en el caso de proyectos que así lo requieran, como construcción de infraestructura eléctrica o de provisión de agua potable y saneamiento.

A pesar de los probables beneficios de las APP y la existencia de un marco legal nacional desde hace nueve años, hasta el momento no se ha firmado ningún contrato de este tipo, aunque ya se encuentran en estructuración algunos proyectos. Barreras importantes para la generación de este tipo de proyectos pueden tener que ver con los costos significativos de análisis previos, la falta de capacidades internas en las entidades de gobierno, y falta de experiencia en los procesos de asignación de los contratos. Esto último podría traducirse en dificultades para la identificación de proyectos donde las APP pueden generar valor por el dinero público.

La estructuración de APP en los próximos años podría catalizar la inversión del sector privado, y el éxito de las primeras APP podría influir en el ritmo de adopción de estos mecanismos. Un sector donde existe una amplia cartera de proyectos potenciales, aunque más análisis previos son necesarios, es el de agua potable y saneamiento. Aunque hay múltiples dificultades asociadas a la fragmentación como, incertidumbre jurídica y poca escala de los proveedores en este sector, el segmento específico de tratamiento de agua escapa a algunas de estas dificultades y bajo ciertos diseños contractuales podría despertar el interés de los privados. En específico, podrían

¹⁰⁰ World Bank – IFC. (2015). *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships Lessons from Experience in Client Countries, F Y02–12*. Washington, D.C.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/World-Bank-Group-support-to-public-private-partnerships-lessons-from-experience-in-client-countries-FY2002-12.pdf>

diseñarse contratos de construcción, operación y transferencia para plantas de tratamiento. Debido a que la recuperación de la inversión mediante el régimen tarifario actual no sería posible, el gobierno podría establecer estándares de servicio al privado que tendría que cumplir a cambio de pagos periódicos del gobierno, lo que aislaría los riesgos de la demanda para el contratista. El éxito de esto podría además atraer a expertos mundiales en el sector que podrían proveer los servicios a menores costos.

3.3.3. BONOS ODS

Estos instrumentos de renta fija pertenecen a la categoría de bonos etiquetados (*labelled bonds*) que establecen objetivos específicos para dirigir sus recursos. El primer bono perteneció a la categoría de bonos verdes (p. ej., utilizado para fines ambientales) y fue emitido en 2008 por el Banco Mundial.¹⁰¹ Esto inauguró el mercado de bonos etiquetados y han surgido nuevos tipos para fines distintos. Por ejemplo, los bonos sociales canalizan recursos a proyectos de impacto social, mientras que los bonos sostenibles se utilizan tanto para proyectos ambientales como sociales. En específico, los bonos ODS están asociados a proyectos relacionados con la Agenda 2030.

Recientemente ha habido un incremento importante en la emisión de bonos etiquetados. En 2020, se emitieron bonos verdes por 250.000 millones de dólares, lo que llevó a un acumulado de más de un billón de dólares desde 2007. Mientras que, en términos generales, el mercado de bonos sociales se multiplicó por siete comparado con el año previo, en parte porque fueron emitidos instrumentos para obtener recursos para el combate de los efectos de la pandemia del COVID-19.¹⁰²

Una característica potencialmente atractiva para los emisores tiene que ver con las tasas asociadas a estos bonos. Por ejemplo, en el caso de los bonos verdes, el retorno de estos para los compradores es ligeramente menor que bonos convencionales (0,15-0,2 puntos

¹⁰¹ Reichelt, H. (29 de noviembre de 2022). Green Bonds: From evolution to revolution. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/voices/green-bonds-evolution-revolution>

¹⁰² Sarandi, A. (s. f.). *A short history of labelled bonds*. Janus Henderson Investors. <https://cdn.janushenderson.com/webdocs/A+short+history+of+labelled+bonds.pdf>

porcentuales) tanto en el mercado primario como en el secundario.¹⁰³ Cada vez es más común que los inversionistas incorporen a sus portafolios instrumentos que apoyan propósitos específicos en las áreas ambientales, sociales y de sustentabilidad. De manera que el interés por estos instrumentos podría aumentar en los próximos años.

Se han desarrollado diferentes principios y lineamientos para la emisión de estos bonos para que sean seguidos por los emisores.¹⁰⁴ En términos generales, estos marcan la necesidad de establecer criterios para la selección de los proyectos que podrán ser financiados, procesos para la evaluación y selección de los proyectos, sistemas de administración de los fondos levantados, y reporte. Por otro lado, un proceso importante, que puede representar costos significativos, tiene que ver con la contratación de revisores externos que certifiquen que la administración de los bonos y la ejecución de fondos sigue estos criterios y los proyectos cumplen con los objetivos para los que se emitieron.

El gobierno mexicano fue el primer emisor de bonos soberanos vinculado a los ODS del mundo en 2020. Según lo reportado, se colocaron 855 millones de dólares a una tasa de interés de 1,35%—la cual fue 0,07 puntos porcentuales menor a la de bonos convencionales.¹⁰⁵ El bono está alineado con los Lineamientos de Bonos Sustentables y el estándar de bonos verdes de la Unión Europea. Los montos se dirigen tanto a la compra de activos físicos (como tierra o edificios) y activos intangibles (como fortalecimiento organizacional o inversión en capital humano), y los inversionistas están protegidos contra los riesgos de proyectos. Adicionalmente, entre los criterios de elegibilidad de proyectos se establecieron principios de priorización geográfica que atienden a poblaciones vulnerables.

¹⁰³ Sarandi, A. (s. f.). *Op. Cit.*

¹⁰⁴ ICMA. (junio 2021). *Sustainability Bond Guidelines*.
<https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Sustainability-Bond-Guidelines-June-2021-140621.pdf>

¹⁰⁵ SHCP. (11 de noviembre de 2021). *Comunicado No. 68. Secretaría de Hacienda presenta el Reporte de Asignación-Impacto del primer Bono Soberano vinculado a ODS*. Gobierno de México.
<https://www.gob.mx/shcp/prensa/secretaria-de-hacienda-presenta-el-reporte-de-asignacion-impacto-del-primero-bono-soberano-vinculado-a-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible?idiom=es>

El Ministerio de Hacienda podría encontrar en estos instrumentos una opción de financiamiento para los siguientes años. Además, de la posibilidad, de que el servicio de la deuda sea ligeramente inferior que los bonos convencionales, podría asegurarse que los recursos se dirijan a proyectos que generen rentabilidad social y ambiental en los próximos años. Sin embargo, una limitación que tendría que analizarse es la posibilidad de utilizar los recursos levantados a través de estos instrumentos en gastos corrientes. Esto está actualmente prescrito por la normativa de deuda soberana, lo que impide que se dirijan a proyectos sociales o programas de transferencias que caen bajo esta categoría o les impide utilizarlas en algunas líneas presupuestales.

3.4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional en América Latina y el Caribe (ALC), se presenta como un instrumento eficiente de transición hacia el desarrollo sostenible de los países. De acuerdo con el Pacto Mundial de la ONU, para alcanzar los ODS, es necesario adoptar medidas para movilizar y reorientar los recursos de todos los actores globales hacia el crecimiento de los países en desarrollo. Para ello, es necesario impulsar la cooperación internacional y un sistema de comercio universal más equitativo¹⁰⁶.

En esta misma línea, en los últimos años, Paraguay ha implementado iniciativas para fortalecer la coordinación interministerial para gestionar la cooperación internacional y mejorar la comunicación con los donantes. Sin embargo, el gobierno podría beneficiarse de una política más activa que llegue a otros actores además de sus mecanismos y donantes institucionales tradicionales. De modo que, para apoyar este proceso, se han identificado iniciativas de cooperación financiera de tipo reembolsable y no reembolsable, que pueden aportar recursos para financiar las recomendaciones de política relacionadas con la prevención del embarazo adolescente, investigación y desarrollo, prevención y control de la obesidad, tratamiento de aguas residuales, y deforestación.

En términos generales, se encuentra disponible el Fondo Conjunto para los ODS como parte del Sistema de las Naciones Unidas, el cual busca catalizar las transiciones sistémicas a nivel de país en áreas de política y financiación integradas para acelerar los ODS. El Fondo complementa los

¹⁰⁶ Pacto Mundial: Desarrollo sostenible y Responsabilidad social. Pacto Mundial. <https://www.pactomundial.org/>

mecanismos de financiación existentes al permitir que los equipos del país de las Naciones Unidas dirigidos por el Coordinador Residente unan las capacidades, el conocimiento, las asociaciones y las redes de las Naciones Unidas para lograr los ODS. Hasta la fecha, el Fondo ha aprobado un total de USD\$ 237,5 millones en compromisos financieros en el marco de 151 programas conjuntos con financiamiento¹⁰⁷. Lamentablemente, Paraguay aún no se encuentra en la lista de beneficiarios de este tipo de cooperación financiera, pese a que este programa prioriza la financiación de los ODS en los países con más necesidades, incluidos los países en desarrollo sin litoral.

3.4.1. PREVENCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE

En cuanto a las iniciativas de cooperación no reembolsable relacionadas con la prevención del embarazo adolescente, se destaca el proyecto de prevención de la violencia sexual, el embarazo adolescente y las uniones a temprana edad en niñas y adolescentes del Gobierno de Canadá, que consiste en asegurar intervenciones específicas que les permitan a las niñas y adolescentes enfrentar aquellas problemáticas que les impiden alcanzar su máximo potencial¹⁰⁸. Para este propósito, el proyecto cuenta con aproximadamente 4 millones de dólares canadienses disponibles a manera de subsidios por país beneficiario para los próximos tres años. También, el proyecto de prevención de embarazos y violencia en adolescentes de la agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el cual podría proveer aproximadamente USD\$ 7 millones por país beneficiario, desembolsados a lo largo de cinco años. Este proyecto busca promover la igualdad de género de adolescentes a

¹⁰⁷ 2021 – Financing United Nations Catalytic Action to ‘Rescue’ the Sustainable Development Goals – annualreport.jointsdgfund.org. (s. f.). Recuperado 29 de octubre de 2022, de <https://annualreport.jointsdgfund.org/2021-financing-united-nations-catalytic-action-to-rescue-the-sustainable-development-goals/>

¹⁰⁸ Canadá y UNFPA Firman Acuerdo de Cooperación para Proteger a Niñas y Adolescentes de Países Centroamericanos ante la Violencia Sexual, el Embarazo Adolescente y las Uniones Tempranas. UNFPA América Latina Y El Caribe. <https://lac.unfpa.org/es/news/canad%C3%A1-y-unfpa-firman-acuerdo-de-cooperaci%C3%B3n-para-proteger-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-pa%C3%ADses>

través de la mejora del acceso a la salud y de ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como la reducción de la violencia debido a género¹⁰⁹.

Por otro lado, en materia de cooperación reembolsable, se encuentra disponible la Facilidad Global de Financiamiento para Mujeres, Niños y Adolescentes del Fondo de Facilidad Global de Financiamiento, el cual apoya a los países en el proceso de mejora de la salud reproductiva, materna, neonatal, infantil y adolescente y nutrición, y el fortalecimiento del financiamiento y los sistemas de salud para cobertura universal de salud¹¹⁰. Esta iniciativa ofrece montos de financiamientos diversos que dependen del tipo de proyecto.

3.4.2. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

En cuanto a iniciativas de cooperación financiera no reembolsable en esta área, se destaca el fondo de Innovación de la Agencia de cooperación alemana – GIZ, el cual promueve la cooperación entre actores públicos y privados mediante una colaboración más estrecha en proyectos innovadores para el fomento de la economía¹¹¹. Los recursos disponibles por proyecto en este fondo se encuentran entre los USD\$ 100.000 y 150.000. También, el proyecto de construcción de sistemas nacionales de investigación y sistemas de innovación de la Agencia sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), el cual se ha mantenido vigente durante varias décadas, debido a que el apoyo a la investigación comprende la forma de ayuda a más largo plazo proporcionada por Suecia. En 2019, el apoyo de SIDA a la investigación y la innovación ascendió a alrededor de USD\$ 80,75 millones¹¹².

Además, como parte de los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encuentra el Apoyo a Grupos de Investigación Estratégicos para abordar Desafíos con la I+D+i, el cual tiene como objetivo apoyar el fortalecimiento institucional de la Estrategia Grupos de Investigación universitario en la generación de agendas territoriales de I+D+i y para desarrollar estrategias para

¹⁰⁹ UNFPA y KOICA lanzan proyecto de prevención de embarazos y violencia en adolescentes. UNFPA Bolivia. <https://bolivia.unfpa.org/es/news/unfpa-y-koica-lanzan-proyecto-de-prevenci%C3%B3n-de-embarazos-y-violencia-en-adolescentes>

¹¹⁰ Financing Model. (s. f.). *Global Financing Facility*. <https://www.globalfinancingfacility.org/financing-model>

¹¹¹ Fondo de Innovación. (2022, October 24). Agencia De Cooperación Alemana – GIZ. <https://www.giz.de/en/worldwide/41253.html>

¹¹² Agencia sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). (s. f.). SIDA.

involucrar al sector productivo y generar emprendimientos para co-crear soluciones.¹¹³ Para este propósito el BID mantiene disponibles alrededor de USD \$130.000 por proyecto a manera de préstamo.

3.4.3. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA OBESIDAD

En materia de prevención y control de la obesidad, se presentan alternativas como el Fondo Nestlé para la Nutrición, el cual apoya la investigación en nutrición humana con relevancia para la salud pública en países de bajos y medianos ingresos según la clasificación del Banco Mundial. Los montos de las subvenciones oscilan entre USD\$ 20.000 y 100.000 dependiendo del tipo de solicitud¹¹⁴. Asimismo, el Programa Continuo para Mejorar la Nutrición del BID, que fue previamente implementado en Colombia, Guatemala, México y Perú a través de una inversión aproximada de USD\$ 3,55 millones¹¹⁵. Los fondos de este proyecto son no reembolsables y provienen de la Fundación PepsiCo Inc.

Por otro lado, también se encuentran disponibles los fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, los cuales buscan mejorar los servicios básicos de salud a través de la concesión de préstamos. Los recursos se asignan a los países receptores de acuerdo con su nivel de ingreso y con sus antecedentes en cuanto a la gestión de sus economías y de sus proyectos en curso previamente financiados por la AIF¹¹⁶. Las condiciones de préstamo son muy favorables, lo que significa que los créditos tienen bajo o ningún cargo por intereses.

3.4.4. TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Con respecto a iniciativas relacionadas al tratamiento de aguas residuales, se puede resaltar al programa de servicios de tratamiento de Aguas Residuales del Banco Mundial, el cual en 2020

¹¹³ UR-T1283 Support for Strategic Research Groups to address territorial challenges with R&D&i in Uruguay for Uruguay by IADB in Laboratory & Measurement, Inst. Devt. & Cap. building, Science & Innovation, Research sectors (s. f.). Development Aid. <https://www.developmentaid.org/tenders/view/992139/ur-t1283-support-for-strategic-research-groups-to-address-territorial-challenges-with-rdi-in-uruguay>

¹¹⁴ Fundación Nestlé ofrece subvenciones para nutrición. (2018, October 31). Gestionándote. <https://www.gestionandote.org/fundacion-nestle-ofrece-subvenciones-proyectos-investigacion-relacionados-la-nutricion-humana/>

¹¹⁵ Programa Continuo para Mejorar la Nutrición. (s. f.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹¹⁶ Asociación Internacional de Fomento (AIF) - Banco Mundial. (s. f.). <https://aif.bancomundial.org/es/ida>

aprobó una subvención de USD\$ 10 millones para financiar la operación y el mantenimiento de la planta de tratamiento de aguas residuales del norte de Gaza durante cuatro años; además de la creación de las condiciones para servicios sostenibles de tratamiento de aguas residuales¹¹⁷. También se encuentran disponibles los fondos de la Agencia de Desarrollo Internacional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para agua y saneamiento, los cuales ayudan a los países a planificar, financiar y brindar servicios de agua potable y saneamiento. En el 2020, esta agencia proporcionó USD\$ 450 millones para apoyar actividades de agua, saneamiento e higiene en 41 países¹¹⁸.

Por otro lado, en cuanto a fondos de cooperación no reembolsable se encuentra disponible el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional en materia de agua y saneamiento, esta iniciativa contribuyó al sector del agua en Paraguay entre 1978 y 1979; sin embargo, desde entonces no se han vuelto a comprometer fondos para esta área en el país, a pesar de que el Fondo OPEP comprometió USD\$ 114 millones para el sector de agua y saneamiento en 2020¹¹⁹. Además, la Agencia Francesa de Desarrollo mantiene una Política y gestión administrativa del sector del agua, la cual entregó un préstamo de Ayuda Oficial al Desarrollo a Bolivia por USD\$ 114 millones¹²⁰.

3.4.5. DEFORESTACIÓN

En materia de deforestación, se encuentra disponible la Iniciativa Internacional Noruega para Clima y Bosques del Gobierno Noruega, la cual se ha comprometido a financiar iniciativas de reducción de emisiones y aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+), con un monto aproximado anual de USD\$ 500 millones. Además, se podría acceder a los fondos de la Coalición para Reducir las Emisiones Acelerando la Financiación de los Bosques (Coalición LEAF), los cuales

¹¹⁷ World Bank Group. (2020, June 10). *A US\$ 10 Million Grant from the World Bank to Sustain Palestinian Wastewater Treatment Services*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/10/a-us-10-million-grant-from-the-world-bank-to-sustain-wastewater-treatment-services>

¹¹⁸ Water and Sanitation | U.S. Agency for International Development. (s. f.). <https://www.usaid.gov/what-we-do/water-and-sanitation>

¹¹⁹ Water & Sanitation - OPEC Fund for International Development. (s. f.). <https://opecfund.org/focus-areas/water-sanitation>

¹²⁰ CRS Microdata. (s. f.).

<https://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:1+2:262+3:41+4:1+5:4+6:2017+7:2+8:85+9:85>

buscan detener la deforestación financiando la protección de los bosques tropicales a gran escala. En 2021, la Coalición movilizó mil millones de dólares en financiamiento, iniciando el mayor esfuerzo público-privado de la historia para proteger los bosques tropicales¹²¹. Asimismo, desde 2021 se encuentra disponible el Fondo Bezos para la Tierra, el cual ha comprometido USD\$ 10 millones para ser desembolsados como donaciones, y así apoyar la lucha contra el cambio climático y la protección de la naturaleza¹²².

En cuanto a fondos de cooperación reembolsable, se encuentra disponible el Programa de Inversión Forestal (FIP) del Banco Mundial, el cual pretende apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para reducir la deforestación y la degradación forestal y promover el manejo forestal sostenible que lleva a la REDD+¹²³. Este fondo cuenta con alrededor de USD\$ 101 millones disponibles a manera de créditos para los países interesados.

¹²¹ Coalición LEAF. (s. f.). <https://leafcoalition.org/es/>

¹²² Bezos Earth Fund. (s. f.). Who we are. <https://www.bezosearthfund.org/who-we-are-2022>

¹²³ Rodríguez, S. (s.f.). *Programa de Inversión Forestal (FIP) - UNEP-REGATTA*. <https://www.cambioclimatico-regatta.org>

4. COMENTARIOS FINALES

Las diferentes políticas para la captación de recursos adicionales descritas en este documento pueden contemplarse y estudiarse en un plan integral. Idealmente, esta estrategia debería partir de la comprensión de las necesidades de inversión del gobierno en programas y proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible. Por otro lado, todas estas medidas podrían acompañarse de políticas complementarias que refuercen la capacidad recaudatoria del Estado y que mejoren la provisión de servicios públicos.

En este sentido, las iniciativas que eleven la confianza de los ciudadanos en el gobierno podrían contribuir a la captación de más recursos. La percepción sobre el desempeño del Estado y sus agencias podría influir en la confianza de los contribuyentes y afectar su propensión a cumplir adecuadamente sus obligaciones fiscales.¹²⁴ Esto implica que en entornos de desconfianza, se torna más necesario invertir en herramientas para fortalecer el cumplimiento de los contribuyentes.¹²⁵ Mejoras en la provisión de los servicios públicos pueden incrementar la confianza ciudadana, lo que a su vez podría mejorar la recaudación del gobierno dirigida a estos servicios, generando círculos virtuosos.¹²⁶

Asimismo, estrategias de comunicación sobre el sistema fiscal y sus reformas podrían estar alineadas al objetivo de incrementar los recursos públicos. La comunicación de los beneficios de los usos y distribución del gasto público podría afectar la percepción de los ciudadanos. Adicionalmente, campañas comunicacionales podrían proveer información a los contribuyentes acerca de sus obligaciones tributarias, incluyendo procedimientos, herramientas para el cumplimiento y fechas límites. Todas estas estrategias podrían tener mejores resultados si se

¹²⁴ Bergman, M. (2002). Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust. *Journal of Social Policy*, 31(2), 289-305. doi:10.1017/S0047279401006614

¹²⁵ Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B., & Wahl, I. (2007). Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions. *International Studies Program Working Paper* 07-30. <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0730.pdf>

¹²⁶ Estevão, M. (2019). 4 ways low-income economies can boost tax revenue without hurting growth. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/voices/4-ways-low-income-economies-can-boost-tax-revenue-without-hurting-growth>

enfatan los beneficios que se generan a través de los impuestos.¹²⁷ Incluir estrategias de este tipo en un plan integral podría aportar a mejorar la opinión pública sobre estas medidas.

Además, se ha encontrado que la corrupción se correlaciona negativamente con la recaudación tributaria.¹²⁸ Paraguay tiene un puntaje de 30 sobre 100 en la edición de 2021 del Índice de Percepciones de Corrupción publicado por Transparencia Internacional. Esto lo ubica en el lugar 128 de 180 países incluidos.¹²⁹ Diferentes canales podrían explicar esta razón. Por un lado, la corrupción podría afectar la percepción sobre el gobierno e influir en los niveles de cumplimiento tributario. Por otro lado, también podría estar empujando la informalidad en la economía. Otra manera en la que la corrupción podría generar desviaciones del sistema fiscal tiene que ver con su efecto sobre la evasión—hay evidencia que señala que sobornos más altos pueden estar asociados a mayores niveles de evasión.¹³⁰

Además de los impactos sobre la recaudación en sí, la corrupción puede estar asociada a otros costos que impactan en el desarrollo de un país. La discrecionalidad asociada a la corrupción podría generar distorsiones como desviar inversiones de aquellos proyectos con potencial de generar mayores beneficios sociales a otros con resultados cuestionables.¹³¹ Algunas formas de corrupción también podrían afectar la distribución de los programas sociales.¹³² En resumen, el fortalecimiento de la política anticorrupción podría fortalecer la confianza en el Estado y abonar a la mejor provisión de servicios públicos.

¹²⁷ OECD. (2021). 4. Communicating tax to raise awareness. *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/55602976-en/index.html?itemId=/content/component/55602976-en#chapter-d1e4119>

¹²⁸ Anja, B., Sanjeev, G., Elijah, K., & Tapsoba, S. J. (2017) Corruption, Taxes and Compliance. *IMF Working Paper* 17/255.

¹²⁹ Transparency International. (2022). *Corruption Perception Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/pry>

¹³⁰ Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & McClellan, C. (2016). Corruption and firm tax evasion. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 124, 146-163. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.10.006>.

¹³¹ Schleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. NBE Working Paper No. 4372. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w4372/w4372.pdf

¹³² Reinikka, R., & Svensson, J. (2004). Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679–705. <https://doi.org/10.1162/0033553041382120>

Por otro lado, la autoridad fiscal y demás instituciones de la administración pública podrían realizar análisis adicionales para detectar otras oportunidades de fuente de ingreso adecuadas al contexto nacional. Una potencial línea de acción aquí podría ser la adecuación tarifaria en el sector de agua potable y saneamiento para que éstas reflejen los costos operativos del servicio y potencialmente los de inversión, así como la racionalización de los subsidios otorgados. Esto además podría volver más interesante el sector para el financiamiento comercial. Otra medida relacionada podría ser el análisis de impuestos ambientales relevantes, lo que ameritaría una discusión amplia entre las múltiples instituciones involucradas en la política ambiental.

Finalmente, el gobierno podría establecer compromisos del uso de los recursos adicionales, los cuales asegurarían que los fondos se destinarán a proyectos de desarrollo sostenible. Por ejemplo, establecer que el uso de impuestos correctivos asociados a tabaco, bebidas alcohólicas o azucaradas se destinarán a financiar políticas del sector salud, o que la recaudación por impuestos a las herencias se usará para fondos de innovación e investigación. Hay que mencionar que todo esto debe enmarcarse en múltiples consideraciones y evaluaciones sobre la eficiencia de las medidas propuestas y sus efectos sobre la equidad.

REFERENCIAS

- Abdel-Kader, K., & de Mooij, R. A. (2020). Tax Policy and Inclusive Growth. *IMF Working Paper* No. 2020/271 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/12/04/Tax-Policy-and-Inclusive-Growth-49902>
- Acosta Ormaechea, S., Pienknagura, S., Pizzinelli, C. (2022). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. *IMF Working Paper* No. 2022/008. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>
- ADB. (s. f.). *Public-Private Partnership Handbook*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
- Adermon, A., Lindahl, M., & Waldenström, D. (2018). Intergenerational Wealth Mobility and the Role of Inheritance: Evidence from Multiple Generations. *The Economic Journal*, 128(612), F482–F513. <https://doi.org/10.1111/eoj.12535>
- Agencia sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA). (s. f.). SIDA.
- Alm, J., Martínez-Vázquez, J., & McClellan, C. (2016). Corruption and firm tax evasion. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 124, 146-163. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.10.006>.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109 (6), 2073-2103. DOI: 10.1257/aer.20172043
- Anja, B., Sanjeev, G., Elijah, K., & Tapsoba, S. J. (2017) Corruption, Taxes and Compliance. *IMF Working Paper* 17/255.
- Asociación Internacional de Fomento (AIF) - Banco Mundial. (s. f.). <https://aif.bancomundial.org/es/ida>
- Ayala, D. (2016). *Empleo Informal en Paraguay. Evolución, Características y Acciones de Políticas Públicas*. OIT. https://www.mtess.gov.py/application/files/3515/7850/2421/Empleo_Informal_en_Paraguay.pdf
- Banco Central del Paraguay. (2022). *Encuesta de Expectativas de Variables Económicas octubre 2022*. <https://www.bcp.gov.py/encuesta-de-expectativas-de-variables-economicas-eve-i472>
- Banco Central del Paraguay. (2022). Informe de inflación mensual - octubre 2022. <https://www.bcp.gov.py/informe-de-inflacion-mensual-i362>
- Banco Mundial. (2022). *Expense (% of GDP)*. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=PY>
- Banco Mundial. (2022). *GDP per capita, PPP (current international \$)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- Banco Mundial. (2022). *Inflation, consumer prices (annual %)*. <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG>
- Banco Mundial. (2022). *Interest payments (% of expenses)*. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.INTP.ZS>
- Banco Mundial. (2022). *Tax Revenue (% of GDP)*. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=PY>

- Banco Mundial. (2022). Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate). <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>
- Bárcena, A. (s. f.). *Ending tax evasion and illicit financial flows: A policy imperative for Latin America and the Caribbean*. Presentación. CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/alicia_b-_webinar_4-210423_final_pptwebinarillicitflowsevasion_ingles_0.pdf
- Barreix, A., & Zambrano, R. (2018). La Facturación Electrónica en América Latina: procesos y desafíos. En A. Barreix & R. Zambrano (eds.), *Factura Electrónica en América Latina*. IDB.
- Barrios, S., Greve, B., Hussain, M. A., Paulus, A., Picos, F., & Riscado, S. (2017). Measuring the fiscal and equity impact of tax evasion: evidence from Denmark and Estonia. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No. 05/2017. <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2017-12/jrc109629.pdf>
- Benedek, D., Benitez, J. C., & Vellutini, C. (2022). Progress of Personal Income Tax in Emerging and Developing Countries. *IMF Working Paper*, No. 2022/020. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/28/Progress-of-the-Personal-Income-Tax-in-Emerging-and-Developing-Countries-512234>
- Bergman, M. (2002). Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust. *Journal of Social Policy*, 31(2), 289-305. doi:10.1017/S0047279401006614
- Bezos Earth Fund. (s. f.). *Who we are*. <https://www.bezosearthfund.org/who-we-are-2022>
- Bird, R. M. (2014). Administrative Dimensions of Tax Reform. *Annals of Economics and Finance*, 15(2), 269-304. <http://aeconf.com/Articles/Nov2014/aef150202.pdf>
- Blended Finance Task Force. (s. f.). *Investing in the global goals*. <https://www.blendedfinance.earth/why-blended-finance>
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). The Inheritance of Inequality. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3), 3-30. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002760278686>
- CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46808/1/S2100170_es.pdf
- Chaloupka, F. J., Straif, K., & Leon M. E. (2011). Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tobacco Control*, 20, 235-238. <http://dx.doi.org/10.1136/tc.2010.039982>
- Chetwin, J. M. (1983). Personal income tax: an economic perspective. *VUW Law Review*, 12, 115-126. <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/1983/12.pdf>
- Coalición LEAF. (s. f.). <https://leafcoalition.org/es/>
- CRS Microdata. (s. f.). <https://stats.oecd.org/qwids/microdata.html?q=1:1+2:262+3:41+4:1+5:4+6:2017+7:2+8:85+9:85>
- Davie B. F. (2004). *Tax expenditures: The basics*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ev.1105>
- Decidamos. (septiembre 2016). *Evasión y elusión tributaria*. https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/03/EvasinZyZElusinZTributaria_2-1.pdf
- Duncan, D., & Sabirianova Peter, K. (2016). Unequal inequalities: Do progressive taxes reduce income inequality?. *Int Tax Public Finance* 23, 762–783. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9412-5>

- Elder, R. W., Lawrence, B., Ferguson, A., Naimi, T. S., Brewer, R. D., Chattopadhyay, S. K., Toomey, T. L., Fielding, J. E., & Task Force on Community Preventive Services. (2010). The effectiveness of tax policy interventions for reducing excessive alcohol consumption and related harms. *American journal of preventive medicine*, 38(2), 217–229. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2009.11.005>
- Estevão, M. (2019). *4 ways low-income economies can boost tax revenue without hurting growth*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/voices/4-ways-low-income-economies-can-boost-tax-revenue-without-hurting-growth>
- Financing Model. (s. f.). *Global Financing Facility*. <https://www.globalfinancingfacility.org/financing-model>
- Fondo de Innovación. (24 de octubre de 2022). Agencia De Cooperación Alemana – GIZ. <https://www.giz.de/en/worldwide/41253.html>
- Gaspar, V., Jaramillo, L., & Wingender, P. (2016). Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?. *IMF Working Paper WP/16/234*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>
- Gestionándote. (2018). *Fundación Nestlé ofrece subvenciones para nutrición*. <https://www.gestionandote.org/fundacion-nestle-ofrece-subvenciones-proyectos-investigacion-relacionados-la-nutricion-humana/>
- Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez, S., Colman, H., Galeano, J. J., & Farfán, G. (2017). Paraguay: análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad. *CEQ Working Paper 74*.
- Glogowsky, U. (2021). Behavioral responses to inheritance and gift taxation: Evidence from Germany. *Journal of Public Economics*, 193, 104309. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104309>.
- Gómez Sabaini, J. C., & Jiménez, J. P. (2012). Tax structure and Tax Evasion in Latin America. CEPAL – *Serie Macroeconómica del Desarrollo* No. 118. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5350/S1200023_en.pdf
- Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2020). Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 215 (LC/TS.2020/125).
- Goupille-Lebret, J., & Infante, J. (2018). Behavioral responses to inheritance tax: Evidence from notches in France. *Journal of Public Economics*, 168, 21-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.016>.
- Griffith, R., O'Connell, M., & Smith, K. (2018). Corrective Taxation and Internalities from Food Consumption. *CESifo Economic Studies*, 64(1), 1–14. <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifx018>
- Honorable Cámara de Senadores – Congreso de la Nación. (20 abril 2020). *Proyecto de Ley que Crea el Impuesto al Patrimonio*. <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Crea%20impuesto%20al%20patrimonio.pdf>
<https://doi.org/10.17310/ntj.2013.2.06>
- ICMA. (junio 2021). *Sustainability Bond Guidelines*. <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Sustainability-Bond-Guidelines-June-2021-140621.pdf>

- IMF Staff. (Junio 2022). *Paraguay: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/16/Paraguay-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-519691>
- IMF. (2022). *Investment and capital stock dataset*. <https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4&slid=1441803350568>
- IMF. (2022). *World Revenue Longitudinal Data (WoRLD)*. <https://data.imf.org/?sk=77413f1d-1525-450a-a23a-47aeed40fe78>
- IMF. (Octubre 2022). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>
- INE. (2022). *Estadísticas por tema: empleo*. <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>
- Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K., & Platz, D. (2016). *Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?*. ST/ESA/2016/DWP/148. <https://www.un.org/en/desa/public-private-partnerships-and-2030-agenda-sustainable-development-fit-purpose>
- Jorrat, M. (2011). Evaluando la equidad vertical en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos de Ecuador, Guatemala y el Paraguay. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, No. 113. Cepal, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5345/S1100385_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jorratt, M. (2021). Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47311/1/S2100330_es.pdf
- J-PAL. (Julio 2022). *Improving tax compliance through reminder messages for taxpayers*. <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/improving-tax-compliance-through-reminder-messages-taxpayers>
- Keen, M. (2013). The Anatomy of the VAT. *National Tax Journal*, 66(2), 423-446.
- Kettle, S., Hernandez, M., Ruda, S., & Sanders, M. (s. f.). *Behavioural Interventions in Tax Compliance: Evidence from Guatemala*. <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/15resconhemandez.pdf>
- Kirchler, E., Muehlbacher, S., Kastlunger, B., & Wahl, I. (2007). Why Pay Taxes? A Review of Tax Compliance Decisions. *International Studies Program Working Paper* 07-30. <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0730.pdf>
- Kraan, D. J. (2004). Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1). https://www.oecd-ilibrary.org/governance/off-budget-and-tax-expenditures_budget-v4-art6-en
- La Nación (octubre 2021). *Cultura de la evasión: en Paraguay son eludidos billones de guaraníes por año*. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2021/10/06/cultura-de-la-evasion-en-paraguay-son-eludidos-billones-de-guaranies-por-ano/>
- Martinez-Vazquez, J. (2022). Successful Tax Reforms in the Recent International Experience: Lessons in Political Economy and the Nuts and Bolts of Increasing Country Tax Revenue Effort. *ADB Background paper*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/782851/ado2022bp-tax-reforms-experience-lessons.pdf>

- Masi, F. (coord.), Cresta, J., Ovando, F., & Servín, B. (junio 2021). *Súper producción tabacalera en Paraguay. Impactos domésticos y transfronterizos*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
<https://tobacconomics.org/uploads/TABACO%20CADEP%20FINAL%20Segunda%20Versi%CC%81n-%20Junio%202021.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe Financiero 2019 – 6 Crédito y Deuda Pública*.
<https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/archivo.php?a=b0b0b3b9c4bdc3bec27eb0bdc4b0bb7c817f80887ec3bebcbe6fc5b87dbfb3b5b004f&x=1e1e0bc&y=1d1d0bb>
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe de la Situación Financiera - Administración central, Diciembre 2021*. Archivo Excel.
- Ministerio de Hacienda. (s. f.). *Cierre Fiscal 202; Informe de la Situación Financiera; Administración Central*.
https://economia.gov.py/application/files/6316/4121/4351/SITUFIN_Cierre_2021_preliminar_corte_30-12-2021_vf.pdf
- Moody's. (22 de julio de 2022). *Rating Action: Moody's affirms Paraguay's Ba1 ratings; changes outlook to positive from stable*. https://www.moody.com/research/Moodys-affirms-Paraguays-Ba1-ratings-changes-outlook-to-positive-from--PR_467030
- Morgan, M., & Carvalho Junior, P. (2021). Taxing wealth: general principles, international perspectives and lessons for Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(1), 44-64.
<https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3131>
- Nelson J. P. (2013). Meta-analysis of alcohol price and income elasticities - with corrections for publication bias. *Health economics review*, 3(1), 17. <https://doi.org/10.1186/2191-1991-3-17>
- Neubig, T., & Redonda, A. (Diciembre 18, 2017). *Shedding Light on Hidden Government Spending: Tax Expenditures*. IMF PFM Blog. <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2017/12/shedding-light-on-hidden-government-spending-tax-expenditures>
- OCDE (s. f.). *Blended Finance*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>
- OECD (2007), Removing Barriers to Formalisation. En *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264024786-8-en>.
- OECD (2021). *The OECD DAC Blended Finance Guidance*. OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/ded656b4-en>
- OECD. (2020). Value added taxes as a percentage of GDP and total taxation. En *Consumption Tax Trends 2020*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/152def2d-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/152def2d-en&_csp_=c74456d46ecc7b2f6fd3352bb00363ec&itemIGO=oecd&itemContentType=book#component-d1e6720
- OECD. (2006). Fundamental Reform of Personal Income Tax. *OECD Tax Policy Studies*, No. 13, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/9789264025783-en>.

- OECD. (2017). *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*.
<https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>
- OECD. (2021). 4. Communicating tax to raise awareness. *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/55602976-en/index.html?itemId=/content/component/55602976-en#chapter-d1e4119>
- OECD. (2021). Inheritance Taxation in OECD Countries. *OECD Tax Policy Studies*, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>
- OIT. (2015). *R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation*, 2015 (No. 204).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- OIT. (23 de junio de 2015). *Ways out of informality: How a new ILO standard tackles the informal economy trap*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377771/lang--en/index.htm
- OMS – Europa (2003). *Which are the most effective and cost-effective interventions for tobacco control?* https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/74722/E82993.pdf
- Pacto Mundial: Desarrollo sostenible y Responsabilidad social. Pacto Mundial.
<https://www.pactomundial.org/>
- Paraje, G. (2018). *El Consumo de Bebidas Azucaradas y su Relación con el Precio en Paraguay*. (No publicado)
- Pereira, J. (2017). Blended Finance: What it is, how it works and how it is used. *Oxfam – Research Report*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/blended-finance-what-it-is-how-it-works-and-how-it-is-used-620186/>
- Pierri, G., Best, M., Blanco, R., Monreale, J. (2021). Combatiendo la evasión fiscal e incrementando la transparencia financiera en tiempos del COVID-19: el caso de Paraguay. *IDB Discussion Paper* No. IDB - DP - 00 856. DB - DP - 00 856
- Piketty, T., & Saez, E. (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 3-24.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.21.1.3>
- Poterba, J. M. (2011). Introduction: Economic Analysis of Tax Expenditures. *National Tax Journal*, 64(2.2). <https://doi.org/10.17310/ntj.2011.2S.01>
- Prasad, A., Loukoianova, E., Feng, A. X., & Oman, W. (2022). Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies. *IMF Staff Climate Note* 2022/007.
- Programa Continuo para Mejorar la Nutrición. (s. f.). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pryce, R., Hollingsworth, B. & Walker, I. (2019). Alcohol quantity and quality price elasticities: quantile regression estimates. *Eur J Health Econ* 20, 439–454.
<https://doi.org/10.1007/s10198-018-1009-8>
- Public-Private Partnership Legal Resource Center – WB. (21 de junio de 2022). *Government Objectives: Benefits and Risks of PPPs*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>

- Redonda, A. (2016). Tax Expenditure and Sustainability. An Overview. *CEP Discussion Notes*. <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/CEP-DN-Tax-Expenditures-and-Sustainability.-An-Overview.pdf>
- Reichelt, H. (29 de noviembre de 2022). *Green Bonds: From evolution to revolution*. World Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/voices/green-bonds-evolution-revolution>
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2004). Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679–705. <https://doi.org/10.1162/0033553041382120>
- Rodriguez Heredia M., Camperi G., Lascano D., McCord G., 2022. *Recomendaciones de políticas públicas*. SDSN. San Diego y Asunción.
- Rodriguez, S. (s.f.). *Programa de Inversión Forestal (FIP) - UNEP-REGATTA*. <https://www.cambioclimatico-regatta.org>
- S&P Global Ratings. (18 de mayo de 2022). *S&P Global Ratings confirmó calificaciones de 'BB/B' de Paraguay; la perspectiva se mantiene estable*. https://disclosure.spglobal.com/ratings/es/regulatory/delegate/getPDF?articleId=2842087&type=NEWS&subType=RATING_ACTION
- Sanchez, O. (2011). Fighting Tax Evasion in Latin America: the contrasting strategies of Chile and Argentina. *Third World Quarterly*, 32(6), 1107–1125. <http://www.jstor.org/stable/41300309>
- Sarandi, A. (s. f.). A short history of labelled bonds. Janus Henderson Investors. <https://cdn.janushenderson.com/webdocs/A+short+history+of+labelled+bonds.pdf>
- Schleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *NBE Working Paper No. 4372*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w4372/w4372.pdf
- SDG Fund. (s. f.). 2021 – *Financing United Nations Catalytic Action to 'Rescue' the Sustainable Development Goals – annualreport.jointsdgfund.org*. <https://annualreport.jointsdgfund.org/2021-financing-united-nations-catalytic-action-to-rescue-the-sustainable-development-goals/>
- Sen Gupta, A. (2007). Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries. *IMF Working Paper No. 07/184*. <https://ssrn.com/abstract=1007933>
- SET. (s. f.). *Preguntas frecuentes. Impuesto selectivo al consumo*. <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/biblioteca-virtual/preguntas-frecuentes/isc&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/preguntas-frecuentes/isc/Impuesto%20Selectivo%20al%20Consumo>
- SHCP. (11 de noviembre de 2021). *Comunicado No. 68. Secretaría de Hacienda presenta el Reporte de Asignación-Impacto del primer Bono Soberano vinculado a ODS*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/secretaria-de-hacienda-presenta-el-report-de-asignacion-impacto-del-primer-bono-soberano-vinculado-a-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible?idiom=es>
- Swift, Z. L. (2006). Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets. *Policy Research Working Paper*, No. 3927. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8449>

- Thirsk, W. (ed.) (1997). *Tax reform in developing countries*. The World Bank, Washington D.C.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/672151468758144070/pdf/multi-page.pdf>
- Transparency International. (2022). Corruption Perception Index.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/pry>
- UN Inter-agency Task Force on Financing for Development. (s. f.). *International tax cooperation: International efforts to Combating tax avoidance and evasion*.
<https://developmentfinance.un.org/international-tax-cooperation-international-efforts-combating-tax-avoidance-and-evasion>
- UNCTAD. (2014). Chapter 4 – Investing in the SDGs: an action plan for promoting private sector contributions. En *World Investment Report 2014*.
<https://worldinvestmentreport.unctad.org/wir2014/wir2014-ch4-promoting-private-sector-contributions/>
- UNFPA. (2018). *Canadá y UNFPA Firman Acuerdo de Cooperación para Proteger a Niñas y Adolescentes de Países Centroamericanos ante la Violencia Sexual, el Embarazo Adolescente y las Uniones Tempranas*. UNFPA América Latina Y El Caribe.
<https://lac.unfpa.org/es/news/canad%C3%A1-y-unfpa-firman-acuerdo-de-cooperaci%C3%B3n-para-proteger-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-pa%C3%ADses>
- UNFPA Bolivia. (2021). *UNFPA y KOICA lanzan proyecto de prevención de embarazos y violencia en adolescentes*. <https://bolivia.unfpa.org/es/news/unfpa-y-koica-lanzan-proyecto-de-prevenci%C3%B3n-de-embarazos-y-violencia-en-adolescentes>
- UR-T1283 Support for Strategic Research Groups to address territorial challenges with R&D&i in Uruguay for Uruguay by IADB in Laboratory & Measurement, Inst. Devt. & Cap. building, Science & Innovation, Research sectors (s. f.). *Development Aid*.
<https://www.developmentaid.org/tenders/view/992139/ur-t1283-support-for-strategic-research-groups-to-address-territorial-challenges-with-rdi-in-uruguay>
- Water & Sanitation - OPEC Fund for International Development. (s. f.).
<https://opecfund.org/focus-areas/water-sanitation>
- Water and Sanitation | U.S. Agency for International Development. (s. f.).
<https://www.usaid.gov/what-we-do/water-and-sanitation>
- White, S. (2008), What (if Anything) is Wrong with Inheritance Tax?. *The Political Quarterly*, 79, 162-171. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2008.00921.x>
- World Bank – IFC. (2015). *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships Lessons from Experience in Client Countries*, F Y02–12. Washington, D.C.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/405891468334813110/pdf/World-Bank-Group-support-to-public-private-partnerships-lessons-from-experience-in-client-countries-FY2002-12.pdf>
- World Bank Group. (2020, June 10). *A US\$ 10 Million Grant from the World Bank to Sustain Palestinian Wastewater Treatment Services*. World Bank.
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/10/a-us-10-million-grant-from-the-world-bank-to-sustain-wastewater-treatment-services>