

CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE CALIDAD EN ADUANAS

(PE-0205)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE: Gobierno de la República de Perú

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS

MONTO Y FUENTE:

BID (CO)	US\$1.000.000
Aporte local:	US\$ 650.000
Total:	US\$1.650.000

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	18 meses
Uso de moneda:	Facilidad Unimonetaria
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

OBJETIVOS: El objetivo general del programa es asistir a la Superintendencia Nacional de Aduanas -ADUANAS- a consolidar y extender el sistema de calidad, basado en las Normas ISO 9000, que garantice la continuidad del nivel de calidad en la prestación de servicios y a implantar satisfactoriamente el Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

DESCRIPCION: La Superintendencia Nacional de Aduanas está desarrollando un sistema de calidad de sus servicios conforme a las Normas ISO 9000, con apoyo de un préstamo de cooperación técnica del Banco, que terminará con la Certificación de calidad expedida por una empresa especializada. Con este nuevo préstamo se extenderá el sistema de calidad a los procedimientos operativos y a las oficinas de aduanas que no fueron incluidos en la primera operación. Con ello se tendrá una cobertura de toda la institución a un nivel óptimo en la prestación de sus servicios.

También se apoyará la implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno en condiciones adecuadas que eviten posibles riesgos de disminución de la recaudación en las etapas iniciales de la implantación.

El programa de cooperación incluye las actividades complementarias para consolidar y extender el sistema de calidad, la racionalización de los servicios informáticos que han permitido la automatización de todos los procedimientos (operativos y administrativos) de Aduanas; se apoyarán las actividades necesarias para preparar a los funcionarios aduaneros y a los operadores comerciales en la aplicación del Acuerdo de Valoración de la OMC (capacitación, reorganización de los servicios encargados de la valoración de mercancías y adaptación del banco de datos a las nuevas normas sobre valoración). Proveerá también los recursos técnicos para mejorar la eficacia de los servicios de fiscalización.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El CESI consideró esta operación en su sesión del día 10 de septiembre. En operaciones anteriores se tomaron medidas para asegurar el cumplimiento de las normas relativas a materias tóxicas, patrimonio histórico artístico y especies en peligro de extinción. Estas medidas han sido incorporadas en el sistema automatizado de validación de declaraciones y control de operaciones lo que consituye una garantía de su cumplimiento.

BENEFICIOS:

Los beneficios que se esperan obtener son: (i) consolidar la mejora ya obtenida en la calidad de los servicios que presta la Aduana; (ii) introducir dentro de la institución la estructura adecuada para dar sostenibilidad al sistema de calidad y asegurar que se mantiene con independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de la entidad; (iii) evitar los riesgos de disminución de la recaudación que pudieran derivarse de la implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC; (iv) aumentar la productividad y eficacia de los servicios de fiscalización aduanera mediante el desarrollo o perfeccionamiento de los métodos de análisis de riesgo.

RIESGOS:

No se perciben riesgos en la operación teniendo en cuenta el apoyo del gobierno a este Programa y a las anteriores cooperaciones técnicas. El compromiso con la OMC no permite nuevas prórrogas para la implantación del Acuerdo de Valoración y cubre el riesgo teórico de que se posponga la entrada en vigencia del Acuerdo de Valoración.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Perú para el período 1998-2000 incluye tres objetivos: (i) ayudar al país en las tareas críticas que hagan avanzar la modernización económica, otorgando prioridad al apoyo

al sector privado y a la segunda etapa del proceso de reformas estructurales de la economía; (ii) contribuir a crear las condiciones para que el sector privado incremente el ritmo de creación de empleo y apoyar al gobierno en la ampliación de la cobertura y la mejora en la calidad de los servicios sociales así como el esfuerzo de reducción de la pobreza; (iii) apoyar los esfuerzos de modernización del Estado. La operación contribuirá a la modernización del Estado y de la economía eliminando incertidumbres a la inversión y suprimiendo costos innecesarios a los sectores productivos.

CONDICIONES PREVIAS AL PRIMER DESEMBOLSO:	Antes del primer desembolso el Organismo Ejecutor presentará al Banco evidencia de la apertura de una cuenta bancaria especial para depósito de los recursos del financiamiento (3.16).
OTRAS CONDICIONES CONTRACTUALES:	Serán también condiciones contractuales: (i) presentar al Banco la Certificación de calidad obtenida para los procedimientos y aduanas incluidos en el programa anterior (3.12); y (ii) presentar a la revisión del Banco los informes enviados a la OMC sobre el programa de implantación del Acuerdo de Valoración de mercancías, el informe de la auditoría de Sistemas, un informe de gestión semestral de la Intendencia de Fiscalización y los informes de las auditorías de calidad que se realicen durante el programa (3.12 y 3.13).
CONTRATACION DE BIENES Y SERVICIOS:	No se prevén excepciones a la política de adquisiciones del Banco. Las compras de bienes por montos superiores a US\$250.000 se harán mediante licitación pública internacional; por montos inferiores a dicha cantidad se seguirán los procedimientos nacionales.
CLASIFICACION SOBRE EQUIDAD SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA:	Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos. (Documento AB-1704)
PROCEDIMIENTO NORMAL:	Corresponde que esta operación se someta a la consideración de la Comisión General por no haber sido incluida en el Documento de País aprobado por el Directorio.

I. ANTECEDENTES

A. La Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS

- 1.1 La gestión de los tributos aduaneros y la verificación del cumplimiento de las normas que regulan el comercio exterior está a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS). Es una Institución pública descentralizada del sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de Derecho Público, creada por Ley n°24829 y con autonomía administrativa, económica, presupuestal, financiera y técnica en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con su Ley Orgánica y Estatuto". 1/
- 1.2 La Aduana de Perú inició un proceso de reforma y modernización en 1991 con el fin de convertir a ADUANAS en un organismo facilitador del comercio exterior y recaudador eficiente de los tributos que lo gravan. Los logros conseguidos por la Aduana de Perú, como consecuencia de este proceso de reforma y modernización, han sido reconocidos internacionalmente tanto por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), organismo internacional que agrupa a 144 países y que es la máxima autoridad en materia aduanera, como por muchos países de la región que han solicitado y recibido cooperación técnica de la aduana peruana en diversas áreas.
- 1.3 El proceso de modernización ha logrado una combinación equilibrada de los objetivos de facilitación del comercio, eficiencia y recaudación. Estos logros se basan fundamentalmente en la profesionalización de su personal y la automatización de todos los servicios que permiten, entre otras facilidades, que las transacciones entre la aduana y los operadores comerciales se puedan realizar por vía electrónica y en línea en cualquier aduana del Perú durante las 24 horas.
- 1.4 La recaudación aduanera creció de forma sistemática durante los primeros cinco años del proceso de reforma superando el crecimiento del valor de las importaciones. Sin embargo, durante los últimos dieciocho meses, la recaudación por concepto de derechos arancelarios y demás impuestos a las importaciones disminuyeron (0.7% durante 1998 y 24.4% en los siete primeros meses de 1999) como consecuencia de la recesión económica y la caída de las importaciones. Esta situación justifica el interés de las autoridades en que la implantación del Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se realice en las mejores condiciones posibles con el fin de evitar el riesgo de que la recaudación aduanera pueda disminuir por este hecho. El cuadro siguiente presenta la evolución de la recaudación aduanera y el valor CIF de las importaciones durante la década.

1/ Art. 1° de la Ley Orgánica de la Superintendencia Nacional de Aduanas aprobada por Decreto Ley N°26020.

Recaudación de Aduanas 1990-98 (millones de dólares)

AÑO	IMPORTACIONES Valor CIF	TASA DE CRECIM.	RECAUDACION	TASA DE CRECIM.
1990	2.725,81		625,96	
1991	3.475,73	27,5	1.001,34	60,0
1992	3.790,37	9,1	1.282,94	28,1
1993	4.024,87	6,2	1.504,97	17,3
1994	5.436,82	35,1	2.032,30	35,0
1995	7.584,10	39,5	2.675,45	31,6
1996	7.715,86	1,7	2.723,70	1,8
1997	8.366,70	8,4	2.845,61	4,4
1998	8.073,60	(3,5)	2.826,71	(0,7)

B. Asistencia Técnica del Banco

- 1.5 El proceso de reforma y modernización de la Aduana de Perú ha estado apoyado por el Banco a través de dos préstamos de cooperación técnica: el 665/OC-PE, aprobado en 1991 por un monto de US\$2.350.000 y el 820/OC-PE, aprobado en 1994, por un total equivalente a US\$1.500.000. Estos dos préstamos fueron un soporte importante dentro del proceso que llevó a cabo la Aduana y que le permitió pasar de ser una entidad ineficiente, poco tecnificada y entorpecedora del comercio exterior a ser una administración aduanera eficiente, preparada, moderna y con prestigio nacional e internacional. El nivel de profesionales, dentro de Aduanas, pasó del 2 en 1990 al 68% en 1999; en el cuadro anterior se ve el crecimiento de las recaudaciones; se ha realizado la automatización total de todos los procedimientos operativos y administrativos y el 84% de las mercancías se despachan en el mismo día en que se solicita.
- 1.6 El éxito alcanzado en el proceso de modernización de la Aduana decidió a las autoridades a introducir nuevos conceptos de calidad de servicio y a establecer mecanismos para asegurar esta calidad en el futuro. La metodología utilizada consiste en la adaptación de las Normas ISO 9000 aprobadas por la Organización Internacional de Normalización -ISO- 2/. Es la primera vez que se aplican estas normas a una entidad pública y está siendo apoyada por el Banco mediante el préstamo de cooperación técnica 1036/OC-PE por un monto de US\$750.000.

2/ International Organization for Standardization.

- 1.7 Las Normas ISO 9000 se aprobaron para garantizar que los procesos productivos de una empresa cumplen unos determinados requisitos (establecidos en las normas) gracias a los cuales el producto obtenido tendrá un nivel de calidad adecuado y constante. Los procesos abarcan las fases de diseño, producción, venta y servicio post-venta. Puesto que las normas ISO 9000 definen los requisitos que deben cumplir los procesos productivos, al mismo tiempo, facilitan la realización de auditorías para verificar que las normas han sido respetadas por la empresa durante los ciclos productivos.
- 1.8 La elaboración y aprobación de estas normas técnicas responden inicialmente a la demanda de las grandes empresas que incluían en sus contratos la obligación de que los proveedores establecieran y cumplieran ciertas reglas para garantizar la calidad de los productos y evitar los costos y demoras de verificar, caso por caso, la calidad de los productos. Con el fin de armonizar y racionalizar las diferentes demandas de las empresas compradoras el Comité Técnico 176 de ISO llevó a cabo los estudios que condujeron a la aprobación de las normas ISO 9000 que ya han sido adoptadas por más de 90 países entre los cuales se encuentra Perú.
- 1.9 Aunque las normas ISO 9000 se aplicaron inicialmente a empresas manufactureras, pronto se extendieron también a las empresas de servicios (banca y seguros sobre todo). La Aduana de Perú es la primera que se ha propuesto introducir en su organización un sistema para asegurar la calidad de sus servicios utilizando las normas técnicas ISO 9000 y es también la primera institución del sector público, en el país, que trabaja para ofrecer un nivel de calidad elevado y constante.
- 1.10 Al finalizar el préstamo actualmente en ejecución una empresa especializada en Normas ISO 9000 y habilitada por el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) realizará una auditoría de los procedimientos y las oficinas aduaneras. En caso de ser satisfactoria la auditoría, la empresa certificará la calidad de los procedimientos auditados en las Oficinas sometidas a la certificación. La eventualidad de que Aduanas no obtuviera la certificación en el momento indicado sólo afectaría al aspecto formal pero no al nivel sustantivo de calidad ya alcanzado. Los procedimientos que serán objeto de certificación se refieren a las operaciones aduaneras de mayor impacto e incluyen la importación, exportación, tránsito, la admisión temporal para transformación industrial y la devolución de impuestos ("drawback") en las Aduanas que realizan más del 90% de las operaciones de comercio exterior. Durante el programa en ejecución se ha trabajado en la racionalización y perfeccionamiento de todos estos procedimientos. El resto de las áreas importantes como la valoración, fiscalización, recaudación, tramitación de expedientes y devolución de impuestos pagados indebidamente se prepararán para la certificación de calidad en la etapa que apoyará este nuevo préstamo de cooperación técnica. La certificación incluirá la

totalidad de las Oficinas de Aduanas. En el Anexo III de la documentación técnica se detalla la marcha del programa 1036/OC-PE.

C. Justificación de la operación.

- 1.11 La Aduana de Perú ha contado, desde el comienzo de su proceso de modernización, con el apoyo técnico y financiero del Banco. La Aduana, como entidad autónoma, cuenta con recursos propios suficientes para atender sus gastos corrientes y de inversión lo que asegura la sostenibilidad. La inversión realizada por Aduanas, durante el proceso de modernización, supera con mucho las cantidades a que se había comprometido con el Banco en cada uno de los programas ejecutados hasta ahora. La participación del Banco en este proceso ha dado a la Aduana, además del apoyo técnico y financiero, un respaldo internacional a las líneas de reforma y modernización.
- 1.12 La operación que se propone consta de cuatro componentes relacionados entre sí: la consolidación y ampliación del sistema de calidad, la racionalización e integración de todos los sistemas de información existentes en Aduanas, la implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC y el fortalecimiento de los servicios de fiscalización. El fundamento de la operación está en la combinación de los motivos por los que se incluye cada uno de los componentes.
- 1.13 **La consolidación y ampliación del sistema de calidad.** La Aduana de Perú se ha propuesto obtener la certificación de calidad para los procedimientos que afectan a las principales operaciones aduaneras como la importación, exportación, tránsito, admisión temporal de productos que serán exportados después de su transformación industrial y la devolución de impuestos o "drawback". En teoría, el resto de los procedimientos podrían quedar sin certificar. Sin embargo, la interrelación existente entre muchos de los procedimientos mencionados y otros que no serán certificados en la primera etapa demanda la incorporación de estos últimos dentro del sistema de calidad para evitar que eventuales fallas de éstos puedan poner en riesgo la calidad de las actuaciones aduaneras. Además, la Aduana quiere incluir otros procedimientos que no afectan directamente a las operaciones de comercio exterior pero que tienen que ver directamente con los servicios y la atención a los usuarios.
- 1.14 **Racionalización de los sistemas de información.** La Oficina de Sistemas y Estadística ha desempeñado un papel importante en el proceso de modernización y ha experimentado un gran crecimiento por lo que su rango ha pasado a ser Intendencia Nacional de Sistemas (primer nivel de la organización). Por otra parte, la normalización y modificaciones ya realizadas en los procedimientos operativos hace necesario ajustar también las aplicaciones informáticas que apoyan dichos procedimientos eliminando muchos de los desarrollos específicos que se habían hecho para algunas aduanas. Como consecuencia será también necesario elaborar o actualizar parte de la documentación de los sistemas.

1.15 **La implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC.** Este Acuerdo contiene un método para la valoración de las mercancías de importación por las aduanas y sustituirá a otros métodos aplicados por los países miembros de la OMC. En el caso de Perú, el método aplicado actualmente es el conocido como la "Definición de Valor de Bruselas" (DVB) que se basa en el precio teórico al que se venderían las mercancías en una situación de plena competencia entre el vendedor extranjero y el comprador nacional. Cuando la Aduana considera que no se da esta situación puede incrementar el precio mediante los ajustes pertinentes. El Acuerdo de la OMC prohíbe estos ajustes salvo excepciones por lo que, en muchos casos, la base imponible de los impuestos sobre el comercio exterior puede ser inferior a la que resultaría de la aplicación de la DVB. El Acuerdo de la OMC se basa en el precio de transacción y corresponde a la Aduana verificar si dicho precio cumple con los requisitos establecidos en el Acuerdo.

1.16 El Gobierno de Perú tenía el compromiso de poner en práctica el Acuerdo de Valoración de la OMC a partir del 1 de abril de 1999. Sin embargo, las autoridades solicitaron al Consejo General de la Organización Mundial del Comercio un aplazamiento de la puesta en vigencia del Acuerdo con el fin de asegurar las mejores condiciones de preparación y evitar así el riesgo de que la recaudación aduanera pueda disminuir por una deficiente aplicación del Acuerdo. El Consejo ha autorizado el aplazamiento por un año y el gobierno de Perú se ha comprometido a seguir un plan aprobado por la OMC. El Programa apoyará la realización de un conjunto de actividades que ayudarán a la Aduana a estar adecuadamente preparada para la implantación del Acuerdo en el plazo comprometido por el Gobierno. Estas actividades son parte del plan aprobado por la OMC como condición para la concesión de la prórroga. El Anexo IV de la documentación técnica tiene más información sobre los métodos de valoración y el plan de trabajo para su implantación.

1.17 **La fiscalización.** Los servicios de fiscalización obtuvieron resultados notables en las primeras etapas del proceso de modernización para sufrir posteriormente un cierto estancamiento medido en relación con el rendimiento de las acciones de fiscalización. Las autoridades han expresado la necesidad de mejorar estos rendimientos por lo que el Programa proveerá los recursos técnicos para el desarrollo y utilización del análisis de riesgo y potenciar las investigaciones de los valores declarados y las auditorías en empresas de comercio exterior.

D. Solicitud del gobierno

1.18 El Ministerio de Economía y Finanzas, a requerimiento de la Superintendencia Nacional de Aduanas, ha solicitado al Banco un nuevo préstamo de cooperación técnica. Esta operación se propone dar respuesta a las necesidades que constituyen su justificación según se ha expuesto en la sección anterior.

E. La estrategia del Banco

- 1.19 La estrategia del Banco para Perú, durante el período 1998-2000, tal como está definida en el Documento de País se concentra en las siguientes áreas estratégicas: (i) ayudar al país en las tareas críticas que hagan avanzar la modernización económica, otorgando prioridad al apoyo al sector privado y a la segunda etapa del proceso de reformas estructurales de la economía; (ii) contribuir a crear las condiciones para que el sector privado incremente el ritmo de creación de empleo y apoyar al gobierno en la ampliación de la cobertura y la mejora en la calidad de los servicios sociales así como el esfuerzo de reducción de la pobreza; (iii) apoyar los esfuerzos de modernización del Estado. La operación contribuirá a la modernización del Estado y de la economía eliminando incertidumbres a la inversión y eliminando costos innecesarios a los sectores productivos.
- 1.20 Dentro de la Región el Banco está apoyando procesos de fortalecimiento de los Sistemas de Aduanas en trece diferentes países. La estrategia del Banco en todos ellos es procurar la simplificación y la transparencia de las normas y procedimientos aduaneros como medio de contribuir a la facilitación de las operaciones de comercio exterior y a la competitividad de los sectores productivos de los países en un contexto de globalización de la economía. La experiencia obtenida en la supervisión y evaluación de estos programas señala como uno de los factores decisivos del éxito el apoyo institucional y la continuidad en la dirección de los programas de modernización. En el caso de Perú ambos factores se han dado a lo largo de la ejecución de los programas ya ejecutados.

II. OBJETIVOS

A. Objetivo general

- 2.1 El objetivo general del Programa de cooperación técnica consiste en continuar asistiendo a la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS- a consolidar y extender el nivel de calidad alcanzado en la prestación de los servicios aduaneros.

B. Objetivos específicos

- 2.2 Los objetivos específicos que se pretenden lograr mediante el Programa de cooperación técnica son los siguientes:
- a. Consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad en ADUANAS conforme a la Norma ISO 9000 y extender la certificación a la totalidad de las oficinas de aduanas y de los procedimientos operativos.
 - b. Revisar la estructura y fortalecer el área de sistemas y estadísticas.

- c. Implantar el Acuerdo de Valoración de mercancías de la OMC evitando eventuales riesgos de disminución de la recaudación como consecuencia de esta implantación.
- d. Fortalecer los servicios de fiscalización "ex post" para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de otra naturaleza relacionadas con las operaciones de comercio exterior.

C. Resultados

- 2.3 Los principales resultados que se obtendrán con el programa de cooperación técnica son: (i) aumentar la racionalización de las operaciones y tecnificar los procesos; (ii) arraigar el cambio cultural que se ha producido en ADUANAS orientado a la eficiencia y la preocupación por la calidad; (iii) evitar que se produzcan desviaciones o incumplimientos de los procedimientos que se han establecido o se establezcan durante la ejecución del programa para garantizar servicios de calidad; (iv) preparar adecuadamente a los funcionarios y a los operadores del sector privado en la aplicación del Acuerdo de Valoración de la OMC y (v) incrementar la productividad de las actuaciones fiscalizadoras no sólo en términos de recaudación sino también en cuanto a la comprobación del cumplimiento de las normas que regulan el comercio exterior.

III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Componentes del Programa

- 3.1 Dentro del programa se pueden distinguir cuatro componentes que se corresponden con los objetivos específicos: la consolidación y ampliación del sistema de calidad, la revisión e integración de todos los sistemas de información existentes en Aduanas, la implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC y el fortalecimiento de los servicios de fiscalización.

B. Actividades

- 3.2 La consolidación del sistema de calidad en Aduanas requiere la realización de un conjunto de actividades destinadas a hacerlo sostenible y, además, la extensión a otros regímenes y oficinas de aduanas requerirá la repetición de tareas similares a las que se han desarrollado durante la anterior cooperación técnica. A continuación se resumen las principales actividades:
 - a. Preparar y revisar la documentación y funcionamiento de los servicios con vistas a la auditoría que llevará a cabo la empresa que emitirá la certificación de calidad y, posteriormente, realizar auditorías semestrales de seguimiento.
 - b. Revisar y normalizar el resto de los regímenes aduaneros no incluidos en la certificación correspondiente a la primera

etapa. Entre ellos se incluirán los procedimientos de valoración, fiscalización, recaudación, tramitación de expedientes y la devolución de impuestos pagados indebidamente o en exceso.

- c. Realizar auditorías internas de calidad a fin de implantar esta práctica como elemento clave para la sostenibilidad del sistema de calidad en el futuro.
- d. Ampliar la formación de los promotores y auditores internos de la calidad.
- e. Integrar el sistema de calidad dentro de la estructura orgánica y funcional de ADUANAS.
- f. Elaborar las publicaciones necesarias para actualizar la documentación de base del sistema de calidad.

3.3 La normalización de la mayor parte de los procedimientos operativos que se ha realizado con el apoyo de la anterior cooperación técnica (1036/OC-PE) lleva necesariamente a la revisión y adaptación de las aplicaciones informáticas que los soportan. Al mismo tiempo, el crecimiento continuado del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGAD) requiere un análisis detallado para optimizar su racionalización de manera que mejore su eficiencia y se adapte a las normas del sistema de calidad. Se realizarán las siguientes actividades entre otras:

- a. Contratar una empresa especializada para que realice una auditoría de los sistemas y elabore una propuesta de racionalización de la configuración y funcionamiento del SIGAD.
- b. Adaptar e integrar el sistema de valoración de mercancías (SIVAM) de modo que incorpore los estándares institucionales y se integre plenamente al conjunto del sistema de información aduanero.
- c. Actualizar y, en algunos casos, elaborar la documentación de los subsistemas y módulos que conforman el SIGAD para que se ajusten a las normas del sistema de calidad.
- d. Trabajar en la construcción del conjunto ordenado, en forma fácilmente accesible, de la información de aduanas ("data warehouse").

3.4 Dada la evolución de los ingresos fiscales del Estado en los últimos dieciocho meses, el MEF quiere tomar las medidas necesarias para que la Aduana disponga del conocimiento y capacitación idóneos para implantar con éxito el nuevo método de valoración derivado del Acuerdo con la OMC. Con este fin se ha previsto la realización de las siguientes actividades entre otras:

- a. Organizar e impartir cursos de difusión y capacitación en el nuevo método de valoración de mercancías no sólo a los funcionarios de aduanas sino también a los operadores privados (agentes de aduanas).
- b. Revisar la organización de la actual administración del valor para decidir la estructura operativa que resulte más eficaz para la aplicación del Acuerdo de valoración (centralizada, descentralizada o mixta).

- c. Realizar pasantías de, al menos, seis funcionarios a países con experiencia satisfactoria en la administración del Acuerdo de Valoración de la OMC.
- d. Adaptar el banco de datos que actualmente constituye el sistema de valoración de mercancías (SIVAM) o desarrollar uno nuevo y, en cualquier caso, establecer procedimientos eficaces para su administración y mantenimiento.
- e. Integrar el banco de datos (precios) en el sistema general y automatizado de gestión aduanera (SIGAD) no sólo en cuanto a su operación y acceso sino en cuanto a la utilización de plataformas totalmente homogéneas.

3.5 El cuarto componente del programa se propone mejorar el rendimiento y la eficacia de los servicios de fiscalización en las áreas de su competencia. Además, la aplicación del nuevo método de valoración requiere contar con una administración aduanera suficientemente capacitada que garantice un trato equitativo y que, al mismo tiempo, pueda llevar a cabo, después de la importación de las mercancías, acciones de comprobación y/o investigación de los valores declarados. Para todo ello se considera necesario desarrollar las siguientes actividades:

- a. Impartir a los auditores de la Intendencia de Fiscalización la capacitación específica para la comprobación del valor después de la importación, mediante el empleo de técnicas de auditoría.
- b. Desarrollar técnicas y métodos de investigación de los valores declarados y no corregidos en el momento de la importación cuando aparezcan indicios de que tales valores no reúnen los requisitos establecidos en el Acuerdo de la OMC.
- c. Implantar un mecanismo para la difusión de las resoluciones del Tribunal Fiscal o de otras instancias sobre las actuaciones de fiscalización con el fin de mejorar su eficiencia y coordinar los criterios de actuación en el futuro.
- d. Desarrollar metodologías de análisis de riesgo basadas en el procesamiento de la información derivada de las operaciones aduaneras y en el uso de métodos estadístico-matemáticos.
- e. Realizar pasantías en administraciones aduaneras de países con amplia experiencia en fiscalización. (Al menos, cuatro funcionarios).

C. Esquema de ejecución

3.6 El Ejecutor será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS tendrá la responsabilidad de la supervisión y dirección del Programa. Dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Proyecto Especial de Coordinación del Programa de Ajuste del Sector Comercio (COPRASEC) será el encargado de administrar el Programa y de contratar a los consultores individuales previa la conformidad del Banco y de acuerdo con los procedimientos que se anexan al Convenio de cooperación técnica.

- 3.7 Un Coordinador Nacional tendrá a su cargo la elaboración de los informes, la identificación de los consultores y la preparación de los contratos de consultores y de los documentos necesarios para la adquisición de los bienes con recursos del financiamiento. El Coordinador preparará, dentro de los dos primeros meses de ejecución, la metodología a emplear en la evaluación "ex-post".

D. Consultoría y apoyo logístico

- 3.8 Para llevar a cabo las actividades programadas, se estima necesaria la contratación de los siguientes servicios de consultoría: (i) hasta siete (7) meses de expertos **internacionales** en sistemas de calidad, fiscalización y valoración; (ii) Consultores **nacionales**: un Coordinador Nacional, por 15 meses; expertos en Normas ISO 9000, hasta 30 meses; diferentes especializaciones informáticas, hasta 87 meses; y dos expertos en sistemas de calidad para la capacitación de los funcionarios y agentes de aduanas y el mantenimiento del sistema de calidad en las áreas ya implantadas. El Coordinador y los expertos en Normas ISO 9000 y en sistemas de calidad constituyen, junto con cinco funcionarios de la Aduana, la Secretaría de Calidad, oficialmente constituida mediante Resolución de Superintendencia. Al término del Programa la mayoría de estos expertos se integrarán en la estructura orgánica de Aduanas. Los expertos informáticos se contratan para la realización de tareas específicas y urgentes que no pueden ser atendidas por los funcionarios de la Intendencia de Sistemas que cuenta con una dotación suficiente para atender los requerimientos normales de los servicios de Aduanas. Los consultores de esta área, en general, no serán integrados en la planta de la Intendencia de Sistemas. Los términos de referencia de los consultores se encuentran en la documentación técnica de la operación (Anexo V).
- 3.9 La Superintendencia Nacional de Aduanas se compromete a designar, con la disposición y oportunidad con que lo ha hecho en las operaciones anteriores, al personal necesario y a prestar el apoyo general requerido por la operación.

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.10 Las adquisiciones que se realicen con cargo a los recursos del Programa se ajustarán a los procedimientos del Banco. Las compras de bienes por montos inferiores a US\$250.000 se llevarán a cabo conforme al procedimiento nacional; cuando excedan de esta cantidad se hará mediante licitación pública internacional. El costo de los servicios de consultoría previstos en el Programa son todos inferiores a US\$100.000.

F. Impacto ambiental

- 3.11 El CESI consideró esta operación en su sesión del día 10 de septiembre. En operaciones anteriores se tomaron medidas para asegurar el cumplimiento de las normas relativas a materias tóxicas, patrimonio histórico artístico y especies en peligro de

extinción. Estas medidas están incorporadas en el sistema automatizado de validación de declaraciones y control de operaciones lo que constituye una garantía de su cumplimiento.

G. Informes y seguimiento

- 3.12 El ejecutor presentará a la consideración del Banco los siguientes informes: (i) los que debe enviar a la OMC sobre el grado de avance en la implantación del Acuerdo de Valoración; (ii) los realizados por las auditorías de la calidad que se lleven a cabo durante la ejecución del programa; (iii) el informe de la auditoría que se realizará a la Intendencia de Sistemas; (iv) un informe de gestión semestral de la Intendencia de Fiscalización; y (v) la certificación de calidad emitida por la empresa certificadora al finalizar el proceso de implantación del sistema de calidad financiado con la anterior cooperación técnica (1036/OC-PE).
- 3.13 El Organismo ejecutor presentará al Banco, a partir del año en que se inicien las inversiones del Programa, los siguientes estados financieros: i) un estado anual dentro de los 120 días siguientes al término de cada año calendario; ii) un estado financiero final, dentro de los 90 días siguientes al último desembolso. Los informes deberán ser auditados por una firma de contadores públicos independiente aceptable para el Banco.
- 3.14 Sobre la base de los informes anteriores, la Representación del Banco en Perú realizará el seguimiento de la ejecución del Programa. Durante el mes de abril del año 2000 el Equipo de proyecto realizará una evaluación de la implantación del Acuerdo de valoración de la OMC utilizando los indicadores del Marco Lógico.

H. Costo y financiamiento

- 3.15 El costo total del programa se ha estimado en US\$1.650.000. La contribución del Banco al proyecto ascendería a US\$1.000.000 con cargo a los recursos del capital ordinario haciendo uso de la Facilidad Unimonetaria. La Superintendencia Nacional de Aduanas aportaría US\$650.000. El resumen del presupuesto se presenta a continuación y las categorías de gasto detalladas aparecen en el Anexo II:

PRESUPUESTO RESUMIDO

CATEGORIAS PRESUPUESTARIAS	CONTRIBUCION DEL BANCO	APORTE LOCAL	TOTAL
Consultoría	593.500	146.600	740.100
Capacitación	71.000	30.000	101.000
Gastos financieros	10.000	8.000	18.000
Apoyo General		25.000	25.000
Equipo	282.000	400.000	682.000
Evaluación		20.000	20.000
Imprevistos	43.500	20.400	63.900
TOTAL	<u>1.000.000</u>	<u>650.000</u>	<u>1.650.000</u>

I. Desembolsos

- 3.16 Será condición previa al primer desembolso presentar al Banco evidencia de la apertura de una cuenta bancaria especial para depósito de los recursos del financiamiento.
- 3.17 A petición del MEF se constituirá un fondo rotatorio que se repondrá periódicamente mediante la presentación por el beneficiario de solicitudes de desembolso que incluyan la justificación suficiente de los gastos realizados. Se propone que el Fondo rotatorio se constituya por un monto equivalente al 10% de la contribución del Banco ya que el monto de los pagos a consultores podría ser mensualmente casi equivalente al 5% del aporte del Banco lo que obligaría a renovarlo cada 30 días.
- 3.18 Con el fin de asegurar la continuidad y oportunidad de las actividades se reconocerán los gastos anticipados por Aduanas a partir del primer día del mes de octubre de 1999. Estos gastos serán reembolsados con cargo a los recursos del financiamiento siempre que se hayan observado los procedimientos del Banco en la adquisición de bienes y en la contratación de servicios requeridos.
- 3.19 El período de ejecución será de 12 meses y el desembolso final deberá realizarse dentro de los 18 meses ambos plazos contados desde la vigencia del convenio.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Los principales beneficios que se esperan obtener con la nueva operación son los siguientes: i) Consolidar la mejora ya obtenida en la calidad de los servicios que presta la Aduana; ii) introducir dentro de la institución la estructura adecuada para dar sostenibilidad al sistema de calidad y asegurar que se mantiene con

independencia de los cambios que puedan producirse en la dirección de la entidad; iii) evitar los riesgos de disminución de la recaudación que pudieran derivarse de la implantación del Acuerdo de Valoración de la OMC; iv) aumentar la productividad y eficacia de los servicios de fiscalización aduanera mediante el desarrollo o perfeccionamiento de los métodos de análisis de riesgo.

B. Riesgos

- 4.2 No se perciben riesgos relacionados con la operación teniendo en cuenta el apoyo del gobierno a este Programa y a las anteriores cooperaciones técnicas.
- 4.3 El hipotético riesgo de que se pospusiera la implantación del método de valoración de la OMC está cubierto por la imposibilidad jurídica de conseguir nuevos aplazamientos y por el seguimiento inmediato que el Consejo de la OMC está realizando del cumplimiento del plan de trabajo que el Gobierno de Perú se comprometió a cumplir como requisito para obtener la prórroga por un año que solicitó. El incumplimiento conllevaría la imposición de sanciones por parte de la comunidad internacional.

V. EVALUACION

- 5.1 Dentro de los seis meses siguientes a la finalización del programa se realizará una evaluación de éste y del que sirvió para la implantación del "sistema de aseguramiento de la calidad en Aduanas" (1036/OC-PE). La evaluación se financiará con recursos del aporte local y medirá si el sistema de calidad implantado asegura eficazmente el mantenimiento del nivel de calidad de los servicios de Aduanas y los beneficios derivados de la ejecución de ambos Programas. Se auditarán principalmente: i) el funcionamiento de los mecanismos previstos para detectar eventuales desviaciones de los procedimientos de calidad implantados; ii) los beneficios o mejoras de los costos operativos de los usuarios y el grado de satisfacción de éstos; y iii) la eficiencia de los recursos humanos y financieros utilizados en ambos Programas en relación con los beneficios obtenidos. El documento de evaluación recogerá las lecciones aprendidas de la ejecución de este programa de cooperación técnica.

MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE LA CALIDAD EN ADUANAS: ESTRUCTURA Y OBJETIVOS (PE-0205)

RESUMEN OBJETIVOS Y COMPONENTES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
FINALIDAD Asistir a la Superintendencia Nacional de Aduanas -ADUANAS- a consolidar y extender el nivel de calidad alcanzado en la prestación de los servicios aduaneros y a implantar el Acuerdo de Valoración aduanera de la OMC.	Resultado positivo de las encuestas realizadas a los usuarios de comercio exterior. La recaudación teórica se mantiene constante (como mínimo).	Encuestas y evaluación ex-post. Boletines estadísticos con datos de recaudación e importación.
PROPOSITO I. Consolidar y extender el sistema de la calidad en ADUANAS conforme a la Norma ISO 9000. II. Asistir al Gobierno de Perú a cumplir con los compromisos adquiridos con la OMC en materia de Valoración aduanera. III. Incrementar la productividad de los servicios de fiscalización aduanera. IV. Racionalizar y adaptar el área de sistemas a los patrones de calidad.	Se mantiene el nivel de calidad alcanzado y se extiende a otros regímenes y servicios. Se implanta el Acuerdo de Valoración (aduanera) de la OMC el 1 de abril de 2000. El % de liquidaciones cobradas en el 1º semestre del 2001 es mayor que en el mismo periodo del 2000. Informe de la auditoría de sistemas.	Auditorías semestrales de seguimiento y certificación de calidad al final del Programa. Comunicación oficial a la OMC y evaluación por el Equipo de Proyecto. Informes de gestión y datos del SIGAD. Levantamiento de las observaciones y recomendaciones de la auditoría.
COMPONENTES I.1 Definir los regímenes que serán objeto de certificación de calidad; I.2 Integrar la Secretaría del sistema de calidad en la estructura organizativa de Aduanas; I.3 Ajustar la Intendencia de Sistemas a los requisitos del sistema de calidad; II.1 Ejecutar el plan de trabajo acordado con la OMC para implantar el Acuerdo de Valoración (capacitación); II.2 Desarrollar y explotar la base de datos para apoyo a la valoración aduanera; III.1 Desarrollar metodologías de riesgo; III.2 Revisar y adaptar el manual de fiscalización a los requerimientos del sistema de calidad; III.3 Elaborar y aprobar el Plan de Fiscalización aduanera. IV.1 Completar y actualizar la documentación de los sistemas IV.2 Equipamiento tecnológico del área de estadísticas	Aprobación de los manuales de procedimientos de dichos regímenes. Reestructuración de Aduanas que incluya la Secretaría de calidad en la nueva estructura. Revisión y aprobación de los manuales y documentación de los sistemas. Ejecución de los cursos de capacitación y pasantías. Integración de la base de datos en el sistema de gestión aduanera (SIGAD) Prueba de la metodología desarrollada Documentación de los sistemas Compra del equipo y tecnología ("data warehouse")	Resolución de Superintendencia aprobando la reestructuración de Aduanas y los nuevos procedimientos. Títulos expedidos a los asistentes y calificaciones en los expedientes personales. Ratio efectividad/núm. Empresas auditadas supera, al final del Programa, el de 1999. Revisión de la documentación; Ratio de utilización y muestra estadística

PLAN DE ADQUISICIONES (PE-0205)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO		METODO 1/	PRECALIFICACION 2/	FECHA ESTIMADA DE PUBLICACIÓN SEMESTRE/AÑO
	BID	LOCAL			
Servicios de Consultoría:					
1) Coordinador Nacional, por un monto de US\$90.000.	100%		AD		4/99
2) Nueve consultorías nacionales de largo plazo, todas ellas por monto inferior a US\$60.000 (párrafo 3.12)	100%		AD		4/99 y 2000
3) El resto de las consultorías son todas de corto plazo.					
Equipo de cómputo y de capacitación:					
1) Equipo de cómputo:					
10 servidores de red de alta disponibilidad 420.000	40%	60%	LPI		1/2000
100 impresoras laser 50.000			CPN		2/2000
90 computadoras 180.000			CPN		2/2000
2) Equipos para capacitación a distancia:	100%				1/2000
Equipos de video y audición: 32.000			AD		1/2000

/ LPI: Licitación Pública Internacional; AD: Adjudicación directa previa presentación de tres ofertas diferentes; CPN: Concurso Público Nacional.

/ Por los montos y métodos de las adquisiciones no aplica la precalificación en ningún caso.

PROYECTO DE RESOLUCION

PERU. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA ____/OC-PE PARA LA
CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE CALIDAD EN ADUANAS

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda, en nombre y representación del Banco, a suscribir los acuerdos necesarios con la República del Perú y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones sobre un Préstamo de Cooperación Técnica para la Consolidación del Sistema de Calidad en Aduanas, a que se refiere el Documento PR-_____.
2. Destinar, para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.000.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter de reembolsable.