

VENEZUELA: PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA
MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA - SENIAT

(VE-0104)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de la República de Venezuela	
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Hacienda a través del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - SENIAT	
MONTO Y FUENTE:	BID:OC	US\$10,5 millones
	Aporte local:	US\$10,5 millones
	Total:	US\$21,0 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	20 años
	Período de desembolso:	36 meses
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
OBJETIVOS:	El objetivo general del programa es proporcionar al Gobierno de Venezuela la asistencia necesaria para modernizar los sistemas, procedimientos y medios de su administración tributaria, con el fin de mejorar su eficacia y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.	
DESCRIPCION:	La Administración Tributaria está a cargo del SENIAT, que se constituyó por la fusión de las Direcciones Generales de Rentas y de Aduanas. El programa se ha estructurado en cuatro componentes que agrupan las actividades a realizar para la consecución de los objetivos. Estos componentes son: (i) Aduanas que absorbe el monto más alto de recursos con el fin de financiar la reforma de la Ley y elaboración de las normas de regulación, la revisión de los procedimientos operativos, el desarrollo e implantación de un sistema de información y la compra del equipo de computación necesario para dicho sistema y la adecuación física de las Aduanas más necesitadas; (ii) Tributos internos que centrará su atención en la consolidación de los logros alcanzados durante el programa anterior a través de la extensión del sistema de información y los nuevos procedimientos a todo el país; también se desarrollarán las áreas más débiles al finalizar la etapa anterior; (iii) capacitación y recursos humanos	

con el fin de organizar el Centro de Estudios Fiscales para elevar el nivel técnico del personal del SENIAT; y (iv) **apoyo institucional** para difundir entre los contribuyentes los procedimientos y medidas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones fiscales y mejorar la imagen de la Institución.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 28 de mayo de 1996, calificó la operación en la Categoría II.

BENEFICIOS:

Los beneficios que se esperan obtener son: (i) integración efectiva de la gestión tributaria con un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; (ii) consolidación de los logros de la fase anterior orientados a la reducción del costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante la facilitación y el incentivo al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; (iii) facilitación de las operaciones de comercio exterior con la consiguiente reducción de los costos operativos e incremento de la competitividad de Venezuela en el comercio internacional; y (iv) disminución de la tasa estimada de evasión e incremento de la recaudación.

RIESGOS:

El principal riesgo está asociado con las dificultades encontradas en la fase anterior, en ciertos sectores, para la transferencia de los sistemas; el proceso de constitución y desarrollo del SENIAT causó, en parte, estas dificultades. Para reducir al mínimo este riesgo se crearán los Comités Operativos como medio de asegurar la participación de los funcionarios en la ejecución de las actividades.

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

La estrategia del Banco en Venezuela para el bienio 1996-97 incluye tres objetivos: (i) contribuir a la estabilidad macroeconómica del país; (ii) reducir las desigualdades y aliviar las condiciones de pobreza; y (iii) fomentar la productividad de los recursos no petroleros. Tanto el logro de la estabilidad como los otros dos objetivos requieren la inclusión de proyectos y medidas para mejorar la eficiencia del sector público como condición para el desarrollo del sector privado. El programa que se propone es consistente con esta estrategia no sólo por la aportación de ingresos al gobierno, consecuencia de una mayor eficiencia, sino también por su contribución a la reducción de las desigualdades.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso el Organismo Ejecutor presentará evidencia de: (i) haber contratado al Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) para la la ejecución de los componentes de Tributos internos y de capacitación; (ii) haber implantado un procedimiento automatizado para el control puntual de la recaudación bancaria y su conciliación con las cantidades recibidas por la Tesorería Nacional ; (iii) haber designado el Coordinador Nacional del Programa y el Coordinador técnico; y (iv) haber aprobado la norma que regule el Sistema Aduanero Venezolano y el uso del sistema informático por los operadores económicos (3.32).

**OTRAS CONDICIONES
CONTRACTUALES:**

Serán también condiciones contractuales: (i) asignar el personal técnicamente adecuado a los Comités Operativos (3.11); y (ii) presentar a la revisión del Comité de Dirección y la aprobación del Banco los informes inicial, de progreso y final (3.22).

**CONTRATACION
BIENES Y
SERVICIOS:**

DE El Ejecutor ha solicitado la continuación de los servicios del CIAT como agencia especializada para la dirección técnica de las actividades del área de Tributos Internos y de capacitación. Las ventajas técnicas de la entidad y las derivadas de su continuidad justifican la contratación sin competencia del CIAT, de acuerdo con lo que establece la política del Banco, cuando se dan ventajas comparativas en el aspecto técnico o institucional o en ambos.

No se realizarán obras con cargo a los recursos del préstamo y la adquisición de equipo de equipo de cómputo será sometida a licitación internacional cuando el monto de los equipos exceda de US\$350.000; para montos inferiores, las compras se realizarán conforme a las normas nacionales.

**PROCEDIMIENTO
TRADICIONAL:**

De conformidad con la Parte III, Sección 2 (a) del Reglamento del Directorio Ejecutivo, corresponde que esta operación se someta a consideración de la Comisión General por no haber sido incluida en el Documento de País aprobado por el Directorio.

NOTA:

El contrato de préstamo propuesto para financiar la cooperación técnica de la referencia ha sido elaborado en la forma negociada con el prestatario y está a la disposición de los señores Directores.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. La situación macroeconómica del país

- 1.1 La economía de Venezuela continúa dependiendo en gran medida de los ingresos del petróleo, a pesar de que la renta real per cápita derivada del petróleo ha descendido un 70%, desde mediados de la década de 1970. La ausencia de una política encaminada a paliar estas enormes pérdidas en el ingreso de la población ha conducido a un creciente debilitamiento de la economía y de las instituciones y a una fuerte caída de las inversiones. En el aspecto social basta decir que se ha duplicado la población que vive por debajo del umbral de pobreza.
- 1.2 El actual gobierno se encontró, desde sus comienzos en 1994, con la peor crisis bancaria de la reciente historia del país. Desde entonces la política macroeconómica se ha caracterizado por la utilización de medidas administrativas de restricción: control de divisas, tipo de cambio fijo, control de las tasas de interés y de los precios de determinados productos. Sin embargo, esta política, combinada con ciertas medidas de ajuste, ha resultado insuficiente para reducir los desequilibrios; por el contrario, se incrementaron las pérdidas como consecuencia del mantenimiento artificial del tipo de cambio y la inflación alcanzó el nivel más alto en la Región (57%).
- 1.3 El 15 de abril de 1996, el Presidente Caldera anunció un plan de estabilización económica que incluye la subida del precio de la gasolina (450%), el incremento en 4 puntos de la tarifa del Impuesto al Consumo Suntuuario y a las Ventas al Mayor (ICSVM), la liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés y la reducción del déficit fiscal al 2% del Producto Interno Bruto (PIB). El impacto de las duras medidas será compensado a través de programas de desarrollo social. El gobierno firmará próximamente una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y tanto el Banco, como el Banco Mundial han expresado su apoyo firme a este programa. El proyecto de cooperación técnica que se propone puede significar una contribución importante a este apoyo en cuanto que su objetivo es el fortalecimiento y modernización de la Administración Tributaria que deberá ayudar a lograr el cumplimiento de las metas acordadas por el Gobierno.

B. Sistema impositivo

- 1.4 Los ingresos del Gobierno de Venezuela proceden del rendimiento de los tributos dentro de los que es tradicional distinguir entre la renta petrolera y el resto de los impuestos. Los ingresos derivados del petróleo están constituidos por el impuesto a la renta del petróleo y por las regalías que, en 1995, aportaron el 47,7% de los ingresos corrientes y el 7,7% en términos del PIB. Los ingresos no petroleros aportaron el resto que, en relación con el PIB, representa el 8,4% superando, por primera vez, los ingresos

petroleros. Los principales componentes no petroleros del sistema impositivo son el impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor (ICSVM), el impuesto sobre la renta, los derechos de aduanas y los impuestos específicos al consumo (licores, cigarrillos, derivados del petróleo, impuesto del timbre y otros). El Cuadro 1 recoge la evolución de los ingresos del gobierno central durante los últimos años.

Cuadro 1. Ingresos del gobierno central, 1990-95 (% del PIB)						
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total ingresos	23,4	23,3	17,5	16,7	17,2	16,1
Ingresos corrientes	23,4	23,3	17,5	16,5	17,2	16,1
Sector petrolero	18,7	18,3	11,7	9,9	8,4	7,7
Impuesto sobre la renta	13,8	13,6	8,2	6,7	5,1	4,4
Regalía petrolera	4,9	4,7	3,5	3,2	3,3	3,3
Sector no petrolero	4,8	5,0	5,7	6,6	8,8	8,4
Impuestos	4,2	4,7	5,2	6,3	8,6	8,3
Impuesto sobre la renta	1,7	1,6	1,5	2,1	2,3	2,3
Impuesto al Valor Agregado (IVA)/ICSVM ^{1/}	-	-	-	0,7	2,0	3,5
Impuestos al comercio internacional	1,4	2,0	2,0	1,8	1,6	1,5
Impuesto a los débitos bancarios	-	-	-	-	1,3	-
Licores	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2
Cigarrillos	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Derivados del petróleo	0,3	0,2	0,7	0,6	0,4	0,3
Impuestos de timbre	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Otros impuestos	0,1	-	0,1	0,2	0,3	0,1
Otros ingresos corrientes	0,6	0,3	0,5	0,3	0,2	0,1
Ingresos de capital	-	-	-	0,2	-	-
^{1/} Excluyendo estimación de las devoluciones de impuestos no canceladas por exportaciones ya realizadas. Fuentes: Banco Central de Venezuela; Oficina Central del Presupuesto; Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT).						

1.5 La participación relativa del sector petrolero en el total de la recaudación expresada en términos porcentuales se aprecia en el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 2. Participación relativa en los ingresos del gobierno, 1990-95						
Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sector petrolero	79,7	78,5	67,2	59,5	49,1	47,7
Impuesto sobre la renta	58,9	58,5	47,0	40,4	29,8	27,2
Regalía	20,8	20,0	20,1	19,2	19,3	20,5
Sector no petrolero	20,3	21,5	32,8	39,4	50,9	52,3

1.6 El Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (ICSVM) tiene su antecedente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que se introdujo en 1993 y fue sustituido por el ICSVM en agosto de 1994

manteniendo la misma tarifa básica del 10% aunque determinados bienes y servicios se gravaron con tarifas del 20% y 30%. En 1995, todas las tarifas se incrementaron en 2,5 puntos porcentuales. La existencia de tres tarifas (12,5, 22,5 y 32,5), junto con las numerosas exenciones, complica la administración del impuesto y proporcionan amplias oportunidades de incumplimiento. El rendimiento del impuesto es de los más bajos de América Latina, tanto si se mide en relación con el PIB, como si se considera su productividad (rendimiento en porcentaje del PIB por punto de la tarifa básica) que es de 0,27 frente a 0,48 en Chile ó 0,41 en Colombia.

- 1.7 El impuesto sobre la renta grava tanto a las personas naturales como a las jurídicas y, en conjunto, generó el 2,3% del PIB en 1995. La parte que corresponde al impuesto sobre la renta de las personas naturales es del 0,2% del PIB, que es un rendimiento muy bajo si se tiene en cuenta el ingreso per cápita del país; el monto mínimo exento y las deducciones por gastos, sumado a deficiencias de la administración tributaria, explican este bajo rendimiento. El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas aporta el 2,1% del PIB y su rendimiento se ve afectado por la existencia de numerosos incentivos fiscales.
- 1.8 Los impuestos sobre el comercio exterior gravan las importaciones excepto las de los países del Grupo Andino y aportan el 1,5% del PIB. El promedio teórico es del 14,5% mientras que la tasa media efectiva es del 10%; esta diferencia implicaría una evasión de 4,5 puntos sobre la importación declarada. Finalmente, el conjunto de los impuestos selectivos al consumo contribuyen a los ingresos del Estado con una cifra equivalente al 1% del PIB.
- 1.9 Aunque es evidente la dificultad de ofrecer una cifra exacta de evasión tributaria, se han realizado diferentes mediciones de su magnitud. La estimación realizada por el Fondo Monetario Internacional sitúan la evasión en el 42% mientras que la Administración Tributaria considera que podría estar próxima al 58%. En todo caso, se acepta que existe un elevado índice de evasión que permitiría afirmar que, por cada bolívar recaudado, quedaría otro por recaudar.

C. Administración tributaria

1. Marco institucional del SENIAT

- 1.10 La administración de los tributos de la República de Venezuela, estuvo a cargo de dos Direcciones Generales Sectoriales del Ministerio de Hacienda: la de Rentas y la de Aduanas. A partir de 1993, esta última se transformó en "Aduanas de Venezuela, Servicio Autónomo" (AVSA) y, en 1994, se creó el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) en el que se integraron AVSA y la Dirección General Sectorial de Rentas. A partir del Decreto 310, fundador del SENIAT, éste se encarga de la gestión de todos los tributos del Estado.

- 1.11 El SENIAT es un servicio autónomo sin personalidad jurídica que, bajo la dependencia del Ministro de Hacienda, es dirigido por un Superintendente Nacional Tributario y un Superintendente Nacional Adjunto. El SENIAT está organizado en dos niveles: uno central y otro regional u operativo. El nivel central está constituido, además de los Superintendentes, por tres Gerencias Generales: Desarrollo Tributario, Informática y Administración; de ellas dependen un número variable de Gerencias y, de éstas, las Divisiones. El nivel operativo lo forman nueve Gerencias Regionales de Tributos Internos y 15 Gerencias de Administración Principal de Aduanas que dependen del Superintendente Nacional y, por delegación suya, del Superintendente Adjunto. El Anexo II contiene el organigrama de la institución.
- 1.12 La creación del SENIAT se hizo con la finalidad de integrar toda la actividad tributaria a través de un proceso de fusión de la DG Sectorial de Rentas y de las Aduanas que ya eran un servicio autónomo. Este proceso se ha desarrollado en forma muy desigual para cada una de estas dos áreas por varias razones: (i) la inclusión de Aduanas en el SENIAT provocó reacciones adversas dentro de la administración aduanera puesto que la Aduana ya era autónoma mientras que, para la DG de Rentas, el status de autonomía representaba un logro importante; (ii) además, Aduanas había sido el foco de varios intentos sucesivos de modernización sin que ninguno de ellos consiguiera resultados positivos; (iii) en cambio, la DG Sectorial de Rentas se encontraba inmersa en un proceso de reforma y modernización con respaldo político, apoyo financiero del Banco a través del proyecto 669/OC-VE y asesoría internacional, y (iv) las autoridades del SENIAT otorgaron prioridad absoluta al área de tributos internos por considerarla de más fácil manejo y mayor rentabilidad relegando a Aduanas a una etapa posterior.

2. Principales limitaciones del SENIAT

- 1.13 Las circunstancias del proceso de integración, enunciadas en el párrafo anterior, ayudaron a configurar una estructura orgánica desequilibrada y rígida en las relaciones entre los diferentes niveles que la integran. Como ejemplos de desequilibrio organizativo se puede citar: (i) El máximo nivel gerencial está constituido por tres Gerencias Generales dos de las cuales son de apoyo y sólo una tributaria, y (ii) esta última es la Gerencia General de Desarrollo Tributario que, a su vez, plasma el desigual trato a las áreas de Tributos Internos y de Aduanas quedando ésta subordinada jerárquicamente a aquella; de manera que los planteamientos o demandas de la Administración aduanera sólo pueden llegar al nivel gerencial en el caso de que sean plenamente asumidos por el Gerente General. Por otra parte, la relación entre el nivel central y el regional u operativo no está claramente definido y no existen canales fluidos de comunicación con las Gerencias funcionales.
- 1.14 En materia de personal, la principal dificultad proviene del hecho de que todos los funcionarios de Rentas y de Aduanas se integraron,

en forma automática, en el SENIAT. Esto ha dificultado el proceso para determinar los empleados que reúnen los requisitos establecidos para el desempeño del trabajo, aquellos que pueden incorporarse después de un período de capacitación y aquellos otros que no reúnen los requisitos para formar parte de la nueva institución. Se han identificado hasta 849 funcionarios que se han acogido a programas de retiro voluntario (509) y de jubilación reglamentaria (167) o anticipada (173); el costo de estos programas es equivalente a US\$850.000. Sin embargo, por falta de recursos para hacer frente a las prestaciones legales, todos ellos se encuentran en una situación de incertidumbre que no favorece ni la eficiencia ni la imagen del SENIAT y que están consumiendo recursos presupuestarios de nulo rendimiento. El Programa se propone facilitar el retiro de este personal y la continuación del proceso de selección aportando recursos para permitir que las autoridades hagan frente oportunamente a los derechos laborales de los funcionarios que no puedan integrarse en el SENIAT que se estiman alrededor de 350.

- 1.15 Específicamente, en el área de tributos internos, la incompleta implantación del proceso de modernización de los procedimientos elaborados y aprobados durante la ejecución del Programa 669/OC-VE y la insuficiente transferencia de todas las capacidades desarrolladas por la asesoría contratada con los recursos del programa podría poner en riesgo la durabilidad de los logros alcanzados hasta el momento. Esta delicada situación se debe, en parte, al cambio de escenario que se produce como consecuencia de la creación y desarrollo del SENIAT después de iniciada la ejecución del programa. Este hecho dificulta la asignación de las contrapartes y, lo que es peor, su identificación con el programa. Adicionalmente, el proceso de integración ha generado sus propias demandas que han disminuido la parte de recursos humanos, financieros y tiempo dedicados al apoyo del Programa de cooperación técnica.

- 1.16 En cuanto a Aduanas, la insuficiente definición del modelo de Aduana a implementar y del plan para su modernización han generado esfuerzos descoordinados y divergentes dirigidos a la automatización de los procesos aduaneros existentes. Como consecuencia de esto el nivel operativo no recibe señales claras del cambio y la anunciada modernización de las Aduanas ha perdido credibilidad entre los operadores económicos. Las Aduanas continúan utilizando los mismos procedimientos operativos manuales que han sido calificados como ineficaces e ineficientes por diferentes estudios.

D. Cooperación técnica en el área fiscal

1. El programa 669/OC-VE

- 1.17 En 1993 se inició la ejecución de las actividades previstas en el Programa de cooperación técnica 669/OC-VE para la modernización de la Administración Tributaria por un monto de US\$20 millones de los cuales el Banco contribuye con la mitad en calidad de préstamo con cargo a los recursos del capital ordinario. El programa consta de

dos Subprogramas el primero de modernización del sistema de Administración Tributaria y el segundo de apoyo a la implantación de la reforma tributaria y fortalecimiento institucional de la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública (ENAHP).

- 1.18 La contribución del SENIAT al incremento de la recaudación fiscal y la mejora de la calidad del servicio han sido reconocidos por la opinión pública y constituyen los mejores indicadores del resultado positivo del programa. A partir de 1993, la recaudación se incrementa en 200% respecto a la de 1990 (ver cuadro 1) alcanzando su mayor nivel histórico. Es cierto que al resultado contribuye, de manera decisiva, la implantación del IVA, en 1993, sustituido por el Impuesto al Consumo Suntuuario y a las Ventas al Mayor a partir de 1994. Otros logros importantes del programa son la puesta en funcionamiento de las Unidades de Contribuyentes Especiales que atienden a los 3.000 contribuyentes mayores que aportan aproximadamente el 50% de la recaudación; la revisión del Registro de Información Fiscal (RIF) y la implantación del nuevo convenio con la Banca para la prestación del servicio de recaudación y recogida de declaraciones tributarias.
- 1.19 Sin embargo, hay que señalar que el ritmo de desarrollo e implantación han sido lentos, entre otras razones, por el propio proceso de constitución y desarrollo del SENIAT. Todavía es preciso desarrollar e integrar varios subsistemas e implantar el Sistema Venezolano de Información Tributaria (SIVIT) a nivel nacional, mejorar el sistema de recaudación y los controles sobre los Bancos, fortalecer la fiscalización y desarrollar el control de gestión.

2. El nuevo programa de cooperación técnica

- 1.20 En mayo de 1995, el Superintendente Nacional Tributario de SENIAT envió al Banco una solicitud de cooperación técnica para fortalecer y modernizar el área de Aduanas. El área de Aduanas requiere un programa completo de modernización y actualización de procedimientos en el que es preciso interesar a los operadores económicos del comercio exterior. Durante la misión técnica, realizada en agosto del mismo año, se analizaron los temas principales que serían incluidos en la operación y se determinaron los aspectos institucionales que debían ser definidos por las autoridades. El SENIAT ratificó su solicitud anterior e incluyó nuevos componentes para consolidar y avanzar en el proceso de modernización del área de tributos internos.
- 1.21 El nuevo Programa y, en concreto, la modernización de Aduanas cuenta con un amplio apoyo no sólo por parte del SENIAT y el Gobierno sino también de los sectores privados. El Gobierno se ha comprometido, en la Carta de Intención con el FMI, a continuar mejorando la Administración Tributaria especialmente en las áreas de auditoría y control de gestión. El SENIAT ha señalado como su objetivo prioritario la modernización de las Aduanas y cuenta con respaldo dentro de la institución. El sector privado representado

en FEDECAMARAS ha expresado claramente su apoyo y ha pedido la revitalización de la Comisión Presidencial creada por el Decreto 1494 y la creación de un Consejo Consultivo Aduanero en el que participarían representantes del sector privado.

3. Lecciones aprendidas

- 1.22 Como se ha señalado (par.1.19), el desarrollo del Programa actual ha sido lento debido, entre otras razones, al proceso de creación y organización del SENIAT. Este mismo proceso ha influido en que la transferencia de conocimientos haya resultado también lenta y con menor extensión de la prevista; para mejorar el resultado en el nuevo Programa se crearán los Comités Operativos (par. 3.12). Entre los aspectos positivos hay que destacar el apoyo del Gobierno manifestado en la transferencia puntual de recursos financieros para cumplir con las obligaciones de contrapartida; el Estatuto del SENIAT le atribuye recursos propios que permitirán asegurar, para el futuro, el cumplimiento de tales obligaciones.

E. Experiencia del Banco en el sector

- 1.23 El Banco está financiando, con préstamos o con recursos no reembolsables, programas de asistencia técnica a las Administraciones Tributarias de 18 países de la Región. Es una experiencia que se inició hace 10 años durante los cuales el Banco apoyó más de 65 programas. Las evaluaciones realizadas permiten afirmar que la mayoría de estos programas han sido exitosos, han proporcionado un importante apoyo a los programas de ajuste fiscal adoptados por los gobiernos y han permitido el fortalecimiento de instituciones necesarias para alcanzar un desarrollo sostenido.
- 1.24 El análisis de la experiencia del Banco y de otros organismos, en este campo, indican que existen una serie de factores determinantes del éxito de la reforma de las administraciones tributarias. El más importante de estos factores es el apoyo del poder político que se manifiesta en el respaldo cuando se trata de aplicar el principio de igualdad de los contribuyentes ante la ley tributaria y en la adopción de las medidas que permiten a la Administración aplicar eficazmente dicha ley .
- 1.25 La correcta elección y la definición clara de los objetivos es esencial y, dentro de éstos, se ha constatado que es más eficaz y menos costoso el esfuerzo para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes que la instalación de controles generalizados y la aprobación de extensas listas de infracciones y sanciones. La aplicación de sistemas sancionatorios casuísticos es compleja, cara, lenta y poco eficaz.

F. Estrategia del Banco en el país.

- 1.26 La estrategia del Banco en Venezuela para el bienio 1996-97 comprende tres objetivos: (i) favorecer la estabilidad

macroeconómica; (ii) reducir las desigualdades y aliviar la pobreza de la población, y (iii) fomentar la productividad de los recursos no petroleros. El apoyo a la estabilidad macroeconómica incluye recursos para reducir la brecha financiera a través de dos préstamos de rápido desembolso para los sectores financiero y social. La eficacia de la estabilización y la consecución de los otros objetivos requieren la inclusión de proyectos y medidas para mejorar la eficiencia del sector público como condición para el desarrollo del sector privado. El programa de cooperación técnica que se propone sintoniza perfectamente con esta estrategia en la medida en que proveerá al gobierno nuevos recursos y pretende llevar a la Institución beneficiaria a los niveles más altos de eficiencia dentro del sector público.

II. OBJETIVOS

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general de la cooperación técnica es proporcionar al Gobierno de Venezuela la asistencia necesaria para modernizar los sistemas, procedimientos y medios de su Administración Tributaria, con el fin de mejorar su eficacia y facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son los siguientes:
 - a. Mejorar los resultados de la Administración Tributaria en términos de aumento de recaudación y reducir los costos de la gestión aduanera y tributaria;
 - b. fortalecer el Centro de Estudios Fiscales como órgano de formación y capacitación que permitirá elevar el nivel técnico de los funcionarios del SENIAT;
 - c. avanzar en el proceso de integración de las áreas de tributos internos y de aduanas dentro del SENIAT;
 - d. dar sostenibilidad a los avances logrados durante el programa anterior extendiendo la implantación del sistema de información (SIVIT) a nivel nacional; y
 - e. dotar al SENIAT de las instalaciones y los medios materiales que faciliten el desempeño de sus funciones y mejoren la calidad del servicio a los contribuyentes.

B. Indicadores ("benchmarks")

- 2.3 A continuación se enumeran una serie de indicadores que permitirán hacer un seguimiento del programa en relación con el logro de los objetivos señalados. Adicionalmente, durante la ejecución del programa, se establecerán otros indicadores específicos para medir

la consecución de metas concretas ajustadas a períodos de tiempo determinados.

- a. Haber aprobado, antes del 31 de diciembre de 1996, las normas de reordenamiento del Sistema Aduanero;
- b. haber realizado, antes de 31 de diciembre de 1997, la conexión informática de los Almacenes y/o Depósitos con el sistema de las Aduanas de Puerto Cabello, San Antonio del Tachira y La Guaira (al menos); esta conexión permitirá efectuar, en forma automatizada, el control de las mercancías pendientes de nacionalizar;
- c. haber implantado, antes del 30 de junio de 1997, el control previo y selectivo de los Manifiestos de carga (Sobordos) en las Aduanas Principales;
- d. la mejor gestión aduanera debería producir, a fines de 1997, un incremento de recaudación del 20% que se mediría en los siguientes términos: $R_2 = R_1 + (V_2 - V_1 \times T) \times 0,2$; donde R_2 es la recaudación de 1997, R_1 es la recaudación de 1996, V_2 y V_1 es valor CIF de importaciones para 1997 y 1996 respectivamente y T es la tarifa arancelaria que se presume constante;
- e. despacho o nacionalización, en el mismo día de la presentación de la declaración, de más del 90% de las mercancías de importación y de exportación antes de finalizar el Programa;
- f. al terminar 1997, se deberá haber extendido la cobertura de las Unidades de Contribuyentes Especiales (UCE) hasta 8.000 contribuyentes que representen no menos del 75% de la recaudación de los tributos internos no petroleros;
- g. haber implantado, a 31 de diciembre de 1996, sistemas automatizados de conciliación de la recaudación tributaria a nivel nacional y ejercer un efectivo control sobre las entidades colaboradoras de la red bancaria;
- h. haber capacitado, al terminar el Programa, a más de dos mil (2.000) funcionarios en la aplicación de los nuevos procedimientos y en el uso del sistema informático;
- i. haber ejecutado el Plan de Fiscalización para 1997 con no menos de mil (1.000) auditorías integrales; y
- j. haber incrementado la rentabilidad del ICSVM y del Impuesto sobre la renta en un 25% al finalizar 1997 y un 40% al término del programa;
- k. haber elaborado, al finalizar 1997, el anteproyecto de ley para la reforma de las leyes fiscales con el fin de ampliar las bases tributarias y establecer medidas administrativas para reforzar el cumplimiento fiscal; y

1. rebajar en un 25%, al final del programa, la estimación de la evasión realizada por el Fondo Monetario Internacional.

III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Componentes

- 3.1 Con el fin de facilitar la ejecución de las actividades el programa se ha estructurado en cuatro componentes que incluyen tanto las áreas individualizadas como las comunes del SENIAT. Estos componentes son: (i) Aduanas; (ii) Tributos Internos; (iii) capacitación y recursos humanos y (iv) apoyo institucional. El Anexo I incluye las matrices de estos componentes que contienen las actividades, resultados, indicadores, costo y requerimientos para cada uno de ellos.

B. Actividades

- 3.2 Las principales actividades por cada componente serán las siguientes:

1. Aduanas (Costo: US\$8.536.000)

- 3.3 La administración aduanera ha quedado rezagada en el proceso de modernización del SENIAT por las circunstancias en el capítulo I y es ahora una de las áreas prioritarias de la Institución con el fin de acompañar el desarrollo del conjunto de la administración tributaria y dotar al país de una Aduana moderna y eficaz. En el costo de este componente se incluyen los gastos en consultoría, equipo de cómputo y adecuación de instalaciones. Con tales recursos se desarrollarán las siguientes principales actividades:

- a. En el aspecto normativo se regulará el Sistema Aduanero de Venezuela que incluye también a los operadores económicos (transportistas, almacenistas y bancos) y se elaborará una nueva Ley de Aduanas y su Reglamento; se redactará y aprobará el reglamento sobre valoración y los manuales de procedimientos;
- b. en materia de organización, además de la revisión de la actual estructura del SENIAT que se incluye en el componente de apoyo institucional, se evaluará y se definirá el nuevo mapa aduanero del país para determinar el número y la habilitación de las Aduanas;
- c. en cuanto a los procedimientos operativos de esta área las actividades se centrarán en lo siguiente: (i) facilitar la importación de mercancías asegurando los intereses del Fisco; se medirá el porcentaje de declaraciones que se despachan en el día y los tiempos medios empleados en los trámites aduaneros; (ii) establecer un efectivo control sobre los tránsitos aduaneros y otras operaciones de traslado de mercancías no

nacionalizadas; (iii) obtener en forma puntual la declaración de abandono de las mercancías y proceder a su enajenación en tiempo oportuno; (iv) facilitar las operaciones de exportación mediante la coordinación de las actuaciones de otros organismos y reduciendo las intervenciones al mínimo necesario; (v) agilizar los procedimientos de devolución de impuestos sin perjuicio de la comprobación del derecho del solicitante, y (vi) establecer procedimientos ágiles y seguros para las operaciones de admisión temporal para reexportación en el mismo estado y para perfeccionamiento activo o pasivo;

- d. en materia de fiscalización se desarrollarán los procedimientos para la fiscalización "ex-post" del tributo aduanero y se organizarán grupos mixtos para la fiscalización conjunta de los tributos internos y aduaneros o, alternativamente, se coordinarán las actuaciones de fiscalización con el fin de reducir el costo administrativo y la presión sobre los contribuyentes; y
- e. respecto al sistema de información, será preciso desarrollar un programa muy amplio de actividades que incluyen desde la definición del modelo y configuración del Sistema Automatizado Venezolano de Información Aduanera (SAVIA) hasta su integración con el Sistema de Tributos Internos (SIVIT); se elaborará y aprobará la norma que apruebe la utilización obligatoria del SAVIA por parte de los operadores económicos del comercio exterior; se desarrollarán los subsistemas de gestión aduanera adecuados a los nuevos procedimientos operativos y las bases de datos auxiliares y de apoyo a la gestión aduanera; el SAVIA realizará la gestión aduanera completa desde el control de los manifiestos de carga hasta el del cobro de los impuestos y la obtención de estadísticas; el SENIAT dispondrá oportunamente de toda la información necesaria para realizar la administración de todos los tributos; los operadores económicos de comercio exterior estarán conectados al SAVIA para el envío e intercambio de información de carácter aduanero.

3.4 El SENIAT ha identificado que la situación de las instalaciones para la prestación de los servicios es deplorable especialmente las de las Aduanas; este problema incide no sólo en la eficacia sino incluso en la actitud de los funcionarios y de los contribuyentes. Es por este motivo que las autoridades incluyeron en la solicitud inicial de cooperación técnica recursos financieros para mejorar la infraestructura física de la Institución por un monto equivalente a US\$45 millones. El Banco consideró que esta financiación no se podía incluir en un programa de cooperación técnica y ofreció apoyo de consultoría para los estudios que pudieran ser necesarios. No obstante, la política de inversiones en infraestructura está siendo revisada por las autoridades del SENIAT que, por el momento, han decidido no hacer uso del apoyo ofrecido.

3.5 En esta operación se incluyen US\$2,3 millones para atender las necesidades más urgentes que serán financiadas con recursos de

contraparte. Las actividades de mejora de infraestructura física se concretan en la adecuación de las siguientes instalaciones: (i) Aduana de San Antonio del Táchira, en la frontera con Colombia; (ii) adquisición y adecuación del edificio de la C.A.V.N. en Puerto Cabello; la Aduana está instalada actualmente en un edificio del Instituto Nacional de Puertos, declarado en ruinas; y (iii) adecuación de la Aduana de Puerto Ordaz.

2. Tributos Internos (Costo: US\$4.455.000)

- 3.6 El área de Tributos Internos ha sido el principal beneficiario del Programa de cooperación técnica actualmente en ejecución. Con apoyo del Programa se creó el SENIAT como órgano responsable de la administración tributaria, se diseñó y aprobó su estructura organizativa, se desarrolló e implantó el Sistema Venezolano de Información Tributaria (SIVIT) y se han puesto en funcionamiento las Unidades de Contribuyentes Especiales en todas las Regiones. Sin embargo, es necesario consolidar todos estos esfuerzos, terminar el proceso de transferencia de conocimientos y desarrollar toda una serie de actividades complementarias. Las principales de estas actividades serán:
- a. Revisar las Leyes fiscales y el Código Tributario y realizar los estudios pertinentes para preparar una propuesta de reforma de las leyes tributarias consistente con la política del Gobierno y que incluya la ampliación de las bases tributarias;
 - b. en materia de procedimientos, se impulsará la fiscalización de los tributos internos y de aduanas en forma coordinada o a través de grupos mixtos; se desarrollarán metodologías y sistemas para el control interno de la gestión;
 - c. en el área de fiscalización será necesario elaborar métodos y criterios para la selección de contribuyentes a fiscalizar, diseñar metodologías para la elaboración de planes de fiscalización y crear unidades especializadas en la auditoría e investigación de sectores productivos y financieros de mayor complejidad;
 - d. en cuanto a las labores de recaudación y cobranza es preciso implantar un sistema de actualización y ampliación permanente del Registro de Contribuyentes; aumentar la cobertura de las Unidades de Contribuyentes Especiales hasta una cifra que represente, al menos, el 75% de la recaudación y reforzar la capacidad de gestión de cobro a cargo del SENIAT; y
 - e. en el área de informática, se incluyen actividades de diseño, desarrollo e implantación de sistemas y la adquisición de los equipos necesarios para extender a nivel nacional el SIVIT. En concreto, se apoyará la transferencia, consolidación y mantenimiento del SIVIT; se establecerá la interacción del subsistema de fiscalización con el de cuenta corriente de manera que las actuaciones de fiscalización (determinaciones y

ajustes) produzcan efecto inmediato en la situación tributaria del contribuyente; se definirá e implantará el subsistema de información gerencial una vez que estén funcionando los de estadísticas, contabilidad, fiscalización y control de gestión; además, se diseñarán, desarrollarán e implantarán los sistemas de control y liquidación de los impuestos a los cigarrillos y a los licores.

3. Capacitación y recursos humanos (Costo: US\$2.517.000)

- 3.7 Este componente tendrá a su cargo la organización del Centro de Estudios Fiscales (CEF) que será el Órgano responsable de la formación especializada del personal del SENIAT. Al mismo tiempo, se incluyen cursos de diferente contenido y nivel destinados a la alta gerencia, a los actuales funcionarios de la Institución, a los de nuevo ingreso y a los operadores económicos que forman parte del Sistema Aduanero de Venezuela. En el área de recursos humanos se implantará la carrera administrativa; se aportan recursos para completar los programas de retiro voluntario y jubilación y se avanzará en el proceso de selección de personal. El personal pendiente de seleccionar o que no haya superado las pruebas de selección no podrá participar en los cursos de capacitación previstos en este Programa.
- 3.8 Las principales actividades de este componente serán las siguientes:
- a. Organización de las oficinas regionales de capacitación;
 - b. desarrollo de cursos de capacitación en materias tributarias y aduaneras para 300 nuevos funcionarios; cursos de nivel gerencial para unos 300 participantes; cursos de capacitación y entrenamiento destinados a la mayoría del personal de SENIAT; también se impartirán cursos destinados a unos 500 participantes del sector comercio exterior (Agentes de Aduanas, transportistas, almacenistas, etc.);
 - c. desarrollo del Plan de Capacitación Permanente elaborado durante el anterior Programa de cooperación técnica (669/OC-VE);
 - d. realización del proceso de selección del personal pendiente de evaluación tanto en el área de tributos internos como de aduanas; el proceso afectará a más de mil funcionarios, una tercera parte de los cuales podría no integrarse en el SENIAT;
 - e. definición y ejecución de un plan de becas y pasantías para un total de veinte (20) funcionarios que se desplazarán, por períodos de una o dos semanas, según la materia a países que hayan implementado metodologías o procedimientos exitosos; se dará preferencia a las especialidades de fiscalización tanto de tributos internos como de aduanas y a los regímenes especiales aduaneros;

- f. entrenamiento puntual dirigido al personal de Agencias de Aduanas, transportistas, Almacenes y Depósitos para su entrenamiento en el uso de nuevos formularios, sistemas de información y procedimientos aduaneros.

4. Apoyo institucional (Costo US\$3.400.000)

- 3.9 Bajo este componente se han incluido aquellas actividades que tienden a reforzar la capacidad de gestión y la imagen del SENIAT cuando no se puede imputar específicamente a ninguno de los componentes anteriores; por ejemplo, las actividades relacionadas con la publicidad, publicaciones y mejoramiento de los ambientes de trabajo. Las principales acciones serán las siguientes:

- a. En materia de publicidad y difusión: (i) el diseño de una campaña dirigida a estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; (ii) asesoramiento para la realización de encuestas periódicas sobre la imagen del SENIAT entre los contribuyentes y los funcionarios y la sensibilidad pública ante los temas fiscales; (iii) difusión de las medidas adoptadas para facilitar al contribuyente el cumplimiento voluntario de sus obligaciones; (iv) difusión y explicación de los nuevos procedimientos aduaneros, y (v) preparación de campañas para fomentar la educación y conciencia tributarias de la población; y
- b. adquisición de mobiliario y enseres necesarios para mejorar las condiciones ambientales de los lugares de trabajo.

C. Ejecución del programa

- 3.10 El prestatario es la República de Venezuela y el Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda a través del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT). Bajo la superior autoridad del Superintendente Nacional Tributario el seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa estará a cargo del Comité de Dirección del SENIAT que está presidido por el propio Superintendente e integrado por el Superintendente Adjunto, todos los Gerentes de nivel nacional, el Coordinador Nacional y el Coordinador Técnico. El Comité se reunirá una vez al mes para atender las tareas de seguimiento y evaluación sin perjuicio de otras sesiones que el Superintendente Nacional estime oportuno convocar.
- 3.11 Contraparte. El SENIAT designará un Coordinador Nacional del Programa y la persona o personas que deban participar, junto con los consultores, en el diseño y ejecución de las actividades. Las personas que actúen como contraparte trabajarán junto con las que integren los Comités Operativos.

3.12 Los citados Comités Operativos serán creados con el fin de asegurar la máxima participación de los funcionarios del SENIAT en el proceso de modernización de la Institución. Los Comités Operativos estarán integrados por los consultores, los técnicos de contraparte y los funcionarios que designen las autoridades del SENIAT para cada componente y subcomponente del programa. Corresponde a los Comités: (i) elaborar los planes de trabajo para el área respectiva y participar en su integración en el plan general de trabajo para cada uno de los períodos de ejecución; (ii) ejecutar las actividades incluidas en el Programa, y (iii) presentar a la consideración del Comité de Dirección propuestas relativas al área de su competencia.

3.13 Apoyo general. El SENIAT prestará el apoyo general requerido por el Programa y proveerá oficinas y locales para estudio y desarrollo de los sistemas, material de oficina, transporte local y viáticos para el personal de la Institución, comunicaciones y publicaciones.

D. Adquisición de bienes y servicios

3.14 El Programa no contempla licitar obras con recursos del préstamo. Las adquisiciones de bienes y servicios se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones de bienes cuyo valor exceda de US\$350.000 ya que, tomando en cuenta proyectos similares en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a esta cifra. Las licitaciones por debajo de estos montos procederán de acuerdo con la legislación nacional, que exigen que, para adquisiciones de equipo de cómputo inferiores a US\$350.000,00 se seguirá el procedimiento de Licitación Privada de acuerdo a la legislación venezolana, que contempla la invitación directa a participar a cinco empresas, debiendo asistir un mínimo de tres para que el acto sea válido.

3.15 La ejecución de las actividades descritas en la sección anterior estará apoyada por servicios de consultoría nacional e internacional. Se ha previsto la contratación de cuatro consultores internacionales de largo plazo y 28 de corto plazo de acuerdo con los términos de referencia que se incluyen en el Anexo VI además de instructores hasta un máximo de 15 meses. Asimismo, con el fin de reforzar la Gerencia de Informática, se contratarán entre 25 y 30 consultores nacionales durante los primeros 20 meses de ejecución quienes después se incorporarán a la organización del SENIAT. Adicionalmente, están previstos tres consultores nacionales expertos en la administración de recursos humanos y desarrollo de carrera administrativa.

- 3.16 El SENIAT ha solicitado que se contrate, sin competencia, al Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) para la dirección técnica de las actividades relacionadas con la administración de tributos internos y con el área de capacitación con el fin de mantener la continuidad de criterio del Programa anterior (669/OC-VE). Las políticas de contratación de firmas consultoras del Banco permiten la contratación sin competencia cuando existe una ventaja comparativa institucional o técnica. La remuneración que se pagará al CIAT por estos servicios será alrededor de US\$230.000.
- 3.17 El CIAT posee una ventaja comparativa en relación con otras agencias o firmas tanto en el terreno técnico como en el institucional. En el aspecto técnico: (i) tiene una capacidad y experiencia indiscutible en el área tributaria con el que no se puede comparar ninguna otra agencia o firma; (ii) tiene acceso a consultores y profesionales que no estarían disponibles para otras entidades; (iii) es capaz de coordinar, en forma eficaz, a varios especialistas individuales y de preparar informes consolidados incluso relacionados con varios países si fuera necesario; (iv) la evaluación promedio de servicios en trabajos similares realizados para el Banco ha sido, en todos los casos, de "bueno", "muy bueno" o "excelente". Las ventajas específicas del CIAT, en el aspecto institucional, derivan de los siguiente: (i) tiene una buena relación de trabajo con el beneficiario; (ii) puede ofrecer continuidad en el apoyo posteriormente a la ejecución del proyecto, cuando los servicios prestados requieren mejoras y mantenimiento; (iii) posee capacidad para asistir a los prestatarios en la administración y cumplimiento de las cláusulas pactadas en los contratos de préstamo; (iv) posee capacidad para facilitar la ejecución del proyecto y el desembolso de fondos; y (v) ofrece un sistema de apoyo administrativo eficiente para asegurar el control de calidad durante el desempeño de los servicios de consultoría.
- 3.18 Las actividades del área de Aduanas se realizarán mediante la contratación de consultores individuales (un consultor de largo plazo y varios de corto hasta un máximo de 48 meses en total). El experto en administración aduanera será contratado mediante concurso público internacional y el resto de los consultores, tanto nacionales como internacionales, mediante concurso público nacional.
- 3.19 Con los recursos del préstamo se adquirirá equipo de cómputo y software para la extensión del SIVIT a nivel nacional y la instalación del sistema aduanero SAVIA en todas las Oficinas cuyo volumen de tráfico lo justifique y que no será menor de 35. El nuevo equipo permitirá instalar el SIVIT en ocho Gerencias Regionales y la ampliación de las Unidades de Contribuyentes Especiales en 80 estaciones de trabajo; también se destinará una parte del equipo a la automatización de tareas administrativas relacionadas con la gestión aduanera. Se adquirirá mobiliario y enseres para el acondicionamiento de las instalaciones destinadas a la prestación de los servicios al público. El Plan de

adquisiciones figura en el Anexo I y el detalle del equipo se encuentra en el Anexo V.

- 3.20 El SENIAT ha iniciado algunas de las actividades necesarias para la modernización del área de Aduanas. En la medida en que sean financiadas con recursos del Gobierno de Venezuela, los gastos de consultoría y adquisición de equipo, destinados a Aduanas y efectuados con posterioridad al 1 de mayo de 1996, serían reconocidos como aportación local o reembolsados con cargo a los recursos del financiamiento en los términos previstos en el párrafo 3.30.

E. Impacto ambiental

- 3.21 El Comité de Medio Ambiente, en su reunión del 28 de mayo, clasificó el programa propuesto como una operación de la Categoría II y recomendó que, dentro de las actividades normativas, se revisara la regulación relativa a la importación de agroquímicos, material biológico, artículos culturales y residuos peligrosos (Convenio de Basilea) así como la legislación fito y zoosanitaria. Se elaborarán los términos de referencia que recojan estos aspectos para que, durante la ejecución del programa, se lleven a cabo por los servicios de consultoría.

F. Informes y seguimiento del programa

- 3.22 El Coordinador Nacional deberá presentar al Comité de Dirección un informe inicial, informes cuatrimestrales de progreso y un informe final. Estos informes, una vez aprobados por el Comité, se someterán a la aprobación del Banco y se ajustarán a los siguientes lineamientos:

1. Informe inicial

- 3.23 El informe inicial se presentará antes de transcurridos 60 días desde la contratación del Coordinador Técnico del Programa. El informe incluirá el plan general y un programa detallado de trabajo con su cronograma para los primeros seis meses de ejecución del proyecto; recogerá los datos que se tendrán como referencia contra los cuales comparar los indicadores de medición del avance.

2. Informes de progreso

- 3.24 Estos informes se presentarán dentro de los primeros 15 días siguientes al término de cada período de cuatro meses de ejecución de actividades; incluirá la medición de los indicadores, en cuanto sea posible, y una evaluación del trabajo de los consultores contratados durante el período. Se incluirá también el programa de trabajo y los indicadores para el cuatrimestre siguiente.

3. Informe final

- 3.25 Se presentará dentro del mes siguiente a la terminación del período de ejecución de actividades, incluyendo un resumen de las desarrolladas y los resultados obtenidos en relación con los objetivos previstos.
- 3.26 El Organismo Ejecutor presentará al Banco informes financieros referidos a aquellos períodos anuales en que se hayan realizado gastos con cargo a los fondos del programa. Dichos informes se presentarán, dentro del plazo de 90 días siguientes a cada año de ejecución, y dictaminados por una firma independiente de auditores aceptable para el Banco y de acuerdo con las normas convenidas con éste.
- 3.27 La responsabilidad básica de la supervisión general del programa estará a cargo del Equipo de Proyecto compuesto por personal de las Unidades técnicas y operativas y de la Representación del Banco en el país. En el ejercicio de esta responsabilidad, realizará misiones técnicas de administración semestrales durante la etapa de ejecución de actividades; al término de cada año de ejecución se realizará una evaluación intermedia y otra a la finalización del programa como se detalla en el Capítulo V.

G. Costo total y financiamiento del programa

- 3.28 El costo total de esta operación se ha estimado en US\$21 millones. La contribución del Banco será por un monto de 10,5 millones con cargo a los recursos del capital ordinario; el Gobierno de Venezuela aportará el equivalente de US\$10,5 millones de sus propios recursos. A continuación se resumen los principales conceptos presupuestarios:

PRESUPUESTO POR COMPONENTE DEL PROGRAMA

COMPONENTES/AREAS	BID	GOBIERNO	TOTAL
1. ADUANAS			8.536.000
Consultoría	1.542.000	379.000	
Equipo	3.500.000	805.000	
Adecuación instalaciones		2.310.000	
2. TRIBUTOS INTERNOS			4.455.000
Consultoría	1.180.000	180.000	
Equipo	1.000.000	2.095.000	
3. CAPACITACION Y RECURSOS HUMANOS			2.517.000
Capacitación	787.000	530.000	
Programa de selección	1.200.000		
4. APOYO INSTITUCIONAL			3.400.000
Publicaciones		500.000	
Publicidad		1.500.000	
Mobiliario y enseres		1.400.000	
IMPREVISTOS O NO ASIGNADOS A UN COMPONENTE	1.291.000	801.000	2.092.000
TOTAL	10.500.000	10.500.000	21.000.000

H. Desembolsos

- 3.29 La contribución del Banco será, en calidad de préstamo, con cargo a los recursos del capital ordinario y será desembolsada en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica o su equivalente en divisas; el prestatario aportará oportunamente el equivalente de US\$10.500.000. Se estima que los desembolsos se efectuarán dentro de un plazo no mayor de tres años.
- 3.30 Los recursos del financiamiento serán desembolsados a solicitud del gobierno y serán depositados en la cuenta única que éste designe. Se podrá constituir un Fondo Rotatorio que no podrá superar el equivalente de 10% de la contribución del Banco. La reposición de recursos se hará contra la presentación por el SENIAT de los justificantes de los gastos realizados. El Banco podrá destinar hasta el 5% de los recursos del financiamiento para reembolsar los gastos realizados en actividades del Programa antes de la aprobación de este préstamo siempre que se hayan producido después del 1º de mayo de 1996 y se demuestre que se han seguido procedimientos sustancialmente similares a los establecidos en el contrato de préstamo.
- 3.31 De acuerdo con las normas vigentes, el financiamiento del Banco estará sujeto a las siguientes condiciones financieras:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	3 años
Tipo de interés:	Variable
Comisión de crédito:	0.75%
F.I.V.:	1.0%

I. Condiciones previas al primer desembolso

- 3.32 Antes del primer desembolso el Gobierno de Venezuela presentará al Banco evidencia de que se han cumplido las siguientes condiciones especiales: (i) haber contratado al Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) para la dirección técnica de las actividades que se refieren al área de tributos internos y de capacitación; (ii) haber implantado un procedimiento automatizado para el control puntual de la recaudación bancaria y su conciliación con las cantidades recibidas por la Tesorería Nacional; (iii) haber designado al Coordinador Nacional del Programa y contratación del Coordinador técnico, y (iv) haber aprobado la norma de regulación del Sistema Aduanero Venezolano (SAVE) que incluirá el uso del SAVIA por los operadores económicos.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 4.1 El Programa beneficiará tanto a la Administración Tributaria (SENIAT) como a los contribuyentes principalmente en los siguientes aspectos: (i) integración efectiva de la gestión de tributos internos y de aduanas que permitirá mejorar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; (ii) consolidación de los logros de la fase anterior orientados a la reducción del costo de cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante la facilitación y el incentivo al cumplimiento voluntario; (iii) facilitación de las operaciones de comercio exterior con la consiguiente reducción de los costos operativos e incremento de la competitividad en el comercio internacional, y (iv) disminución de la tasa estimada de evasión e incremento de la recaudación.
- 4.2 El logro de los objetivos del programa dependerá, en parte, del apoyo institucional y político y del grado de participación y compromiso de la institución beneficiaria y de sus funcionarios en la elaboración de propuestas y la implantación de las recomendaciones en forma oportuna. Tanto el Gobierno como los sectores privados relacionados con el comercio exterior han expresado su apoyo al Programa de cooperación técnica y a la modernización de las aduanas. Como medio de asegurar la participación de los funcionarios del SENIAT en las actividades del Programa se ha previsto la creación de Comités Operativos, integrados por funcionarios de las respectivas áreas de trabajo junto con los consultores externos .

V. EVALUACIÓN

- 5.1 El Banco, junto con el Organismo Ejecutor, realizará dos evaluaciones intermedias y una evaluación final; las principales fuentes de información serán los informes periódicos aprobados por el Comité de Dirección y por el Banco además de verificaciones, por muestreo, sobre el terreno. Cuando el resultado de la evaluación no sea satisfactorio, los evaluadores propondrán las medidas técnicas necesarias para reconducir el proceso incluida la consideración de futuras operaciones si la gravedad de la situación lo amerita.
- 5.2 Las evaluaciones tomarán en cuenta no sólo las actividades realizadas sino, de manera principal, el efecto que éstas han producido en relación con la consecución de los objetivos del programa. Con este fin se definirán, por períodos coincidentes con los informes de progreso, los valores de los indicadores citados en el Capítulo II. Las evaluaciones intermedias se pronunciarán sobre la correcta utilización de los recursos con vistas a la consecución de los objetivos del programa; en el caso de que no fuera satisfactoria, los evaluadores propondrán los ajustes necesarios para asegurar el logro de dichos objetivos.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SENIAT (VE-0104)

MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

OBJETIVOS/COMPONENTES	ACTIVIDADES	RESULTADOS	INDICADORES 1/
Objetivo general: Modernizar los sistemas, procedimientos y medios de la Administración Tributaria para mejorar su eficacia y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.			
1. Area de Aduanas: - Mejorar los resultados de la gestión aduanera y facilitar la realización de las operaciones de comercio exterior.	Elaborar una nueva Ley de Aduanas y regular el Sistema Aduanero; revisar la estructura organizativa del SENIAT. Racionalizar los procedimientos operativos (import/export, tránsito, fiscalización, etc.). Desarrollar e implantar el Sistema Automatizado Venezolano de Información Aduanera. Adecuar las instalaciones físicas de las Aduanas de San Antonio del Táchira, Puerto Cabello y Puerto Ordaz.	- Ley General de Aduanas y Reglamento; facilitar la integración con el área de tributos internos. - Reducir el tiempo y costo requerido para los trámites aduaneros; aumentar la recaudación; reducir el nivel de evasión y aumentar el cumplimiento voluntario de los deberes de los contribuyentes.	- Aprobada norma de reordenamiento del Sistema Aduanero (31-12-...) - Nacionalización de 90% de mercancías dentro del plazo de 48 horas. - listado quincenal de mercancías abandonadas. - 100% de tránsitos controlados. - Producir información gerencial sobre comercio exterior no más tarde de 30 días del cierre. - Aumento 20% recaudación relativa de Aduanas. Recepción de las obras con la conformidad de la Contraloría de la República.

Además de los indicadores de esta columna, el párrafo 2.3 del Plan de Operaciones (pág. 8 y 9) tiene otros indicadores de carácter temporal.

NEXO I

Página 2 de 5

<p>2. Area de Tributos Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dar sostenibilidad a los avances logrados con el Programa anterior. -Mejorar los resultados de la gestión tributaria y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. 	<p>Elaborar propuestas para la reforma tributaria. Implantar a nivel nacional el SIVIT con todos sus módulos; y desarrollar los subsistemas de control de gestión, estadísticas y fiscalización. Fortalecer la fiscalización e integrarla con la de aduanas.</p>	<p>Entregar al Gobierno propuestas de Ley para la reforma tributaria y del Código Tributario, Diseñar, desarrollar e implantar los sistemas de control y liquidación de los impuestos específicos.</p> <p>Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Controlar, de manera efectiva, y dar un buen servicio a los contribuyentes que representan la mayor parte de la recaudación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de 8.000 Contribuyentes Especiales o equivalente a 75% de recaudación -97% confiabilidad de la información tributaria. - Aumento ingresos tributarios 2.5% PIB - Reducción de los Contribuyentes omisos a menos de 2% (ICSM) 5% (Renta).
<p>3. Capacitación y recursos humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el Centro de Estudios Fiscales (CEF) como órgano de formación y capacitación. - Elevar el nivel técnico de los funcionarios de SENIAT. - Completar el proceso de selección de personal. 	<p>Organizar el CEF y las oficinas regionales de capacitación.</p> <p>Desarrollar cursos de capacitación para funcionarios y para empleados del sector privado del comercio exterior.</p> <p>Asistir en la realización del proceso de selección del personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de un Centro especializado al servicio de la Institución. - Mejorar la calidad del servicio que se presta y la eficacia de la gestión. - Integrar a los operadores de comercio exterior en el nuevo modelo de Aduanas. <p>Incorporar solamente las personas que reúnan méritos objetivos y que estén comprometidas con los objetivos de la Institución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Haber asignado al CEF: 15 técnicos a nivel central y 9 en las Regiones. - Haber impartido 6 cursos a funcionarios de nuevo ingreso (300 participantes); 5 cursos a nivel gerencial (300) y los correspondientes al Plan de capacitación permanente (3.500) - Haber impartido 2 cursos a Agentes y personal de agencias aduaneras, transportistas y almacenes o depósitos. - Haber abonado las prestaciones del personal que no supere la evaluación para su integración al SENIAT.
<p>4. Apoyo institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dotar al SENIAT de los medios que faciliten la ejecución de sus funciones y mejoren la calidad del servicio a los contribuyentes. 	<p>Desarrollar campañas de publicidad para difundir las medidas de facilitación y crear conciencia tributaria.</p> <p>Adquirir el mobiliario y equipo necesario para el desempeño de las funciones.</p>	<p>Mejorar la imagen del SENIAT y difundir los procedimientos y medidas que faciliten el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.</p> <p>Mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y la calidad del servicio recibido por los contribuyentes.</p>	<p>Dictamen favorable de la Contraloría de la República sobre el proceso de adquisición.</p>

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SENIAT (VE-0104)

MATRIZ DE CONTENIDOS - COSTOS - TIEMPOS

ACTIVIDADES POR COMPONENTE	REQUERIMIENTOS	COSTO:US\$	DURACIÓN	M/Co
1. Aduanas		8.528.000	30 meses	
1.1 Elaborar y aprobar la norma que regule el Sistema Aduanero Venezolano.	Experto en administración aduanera, expertos de corto plazo (legislación, valoración, origen, fiscalización, clasificación arancelaria).			78(I)
1.2 Preparar el proyecto de Ley de Aduanas y su Reglamento.				
1.3 Revisar y desarrollar la organización del SENIAT.				
1.4 Implantar procedimientos operativos más eficaces y facilitadores del comercio.				
1.5 Desarrollar e implantar el sistema de información, integrado con el del resto de los tributos.	Expertos informáticos y adquisición de equipo y software			8(I) 450(N)
1.6 Acondicionar las instalaciones de las Aduanas de S.Antonio Táchira, Puerto Cabello y Puerto Ordaz.				
2. Tributos Internos		4.455.000	30 meses	
2.1 Revisar las leyes tributarias y el Código Tributario.	Experto en Administración tributaria. Experto en Fiscalización. Experto en Informática.			30(I) 18(I) 18(I)
2.2 Impulsar las actividades de fiscalización.	Expertos de corto plazo.			45(I)
2.3 Mejorar la confiabilidad de la información tributaria y reducir el nivel de incumplimiento.	Expertos informáticos y adquisición de equipo y software			360(N)
3. Capacitación y recursos humanos		2.422.000	30 meses	

NEXO I

Página 4 de 5

3.1 Organizar el Centro de Estudios Fiscales como centro especializado para la formación de los funcionarios de SENIAT.	Especialista en Centros de capacitación y expertos en: evaluación y seguimiento, centros de información y documentación, diseño curricular, tecnología educativa y sistemas de información. Consultores nacionales en Recursos humanos y planificación de carrera. Instructores nacionales e internacionales.			41(I)
3.2 Completar proceso de selección de personal.				54(N)
3.3 Desarrollar cursos de capacitación para funcionarios y para empleados del sector privado del comercio exterior.				25(N)
4. Apoyo institucional		3.400.000	30 meses	
4.1 Diseñar y desarrollar campañas de publicidad dirigidas a estimular el cumplimiento voluntario y a crear conciencia tributaria.	Experto en publicidad tributaria Licitar y contratar las obras de acondicionamiento. Adquirir el edificio de C.A.V.N., licitar y contratar las obras de remodelación.			
4.2 Adquirir el mobiliario y equipo necesarios.				

I)=Internacional; (N)=Nacional

SUSTITUIR ESTA PAGINA COMPLETA

PLAN DE ADQUISICIONES (VE-0104)

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO 1		MÉTODO 2/	PRECALIFICACIÓN	FECHA ESTIMADA PUBLICACIÓN SEMESTRE
	BID	LOCAL			
os de Consultoría: de Tributos Internos y Capacitación a contratar con el CIAT o 3.16) US\$:1.636.000 de Aduanas: Experto Administración aduanera: US\$270.000 Seis Consultorías de corto plazo (promedio de 4 meses cada una): US\$240.000.	100%		Contratación sin competencia		2/96
	100%		CPI		2/96
	100%		CPN		1 y 2/97
de cómputo y software: Tributos Internos. US\$:3.095.000. Según rubros del Anexo IV. Rubro 1: 200.000 Rubro 2: 165.000 Rubro 3: 1.980.000 Rubro 4: 250.000 Rubro 5: 100.000 Rubro 6: 400.000 de Aduanas (SAVIA). US\$:4.305.000. Según rubros del Anexo IV. Rubro 1: 1.550.000 Rubro 2: 640.000 Rubro 3: 120.000 Rubro 4: 250.000 Rubro 5: 410.000 Rubro 6: 300.000 Rubro 7: instalaciones fijas 300.000 equipos móviles y facsímiles 180.000	33%	67%	LPN LPN LPI LPN LPN LPI LPI LPI LPI LPN LPN LPN LPN LPN LPN	n.a. n.a. NO n.a. n.a. NO NO NO n.a. n.a. NO n.a. n.a. n.a. n.a.	1/97 2/97 1997-98 1 y 2/97 2/97 1/97 y 1997 y 1998 1/97 1/98 2/97 y 1998 2/97 2/97 y
o de C.A.V.N. en Puerto Cabello. Costo US\$:965.000 rio y equipo. Costo: US\$:1.400.000		100%	Compra directa	n.a.	2/96
		100%	Pendiente decidir	n.a.	1997-98

2/ CPI= Concurso Público Internacional; CPN=Conc. Públ. Nacional; LPI=Licitación Pública Internacional; LPN=Licitación Pública Nacional no restringida.

PRESUPUESTO DETALLADO Y CONSOLIDADO POR CATEGORIAS

A) PRESUPUESTO DETALLADO POR CATEGORIAS

CATEGORIAS	BID	LOCAL	TOTAL
2.0 SERVICIOS CONSULTORIA	3.693.000	379.000	4.072.000
2.1 Remuneraciones:			
CONSULTORES INTERNACIONALES:			
a) Largo plazo:			
Experto en Administración Tributaria (30xUS\$9.000)	270.000		
Experto en Administración Aduanera (30xUS\$9.000)	270.000		
Experto informático (18xUS\$8.000)	144.000		
Expertos en Fiscalización (18xUS\$8.000)	144.000		
b) Corto plazo:			
Experto aduanero para evaluación periódica	110.000		
Especialista en Centros capacitación (itinerante) (12xUS\$7.000)	84.000		
Experto informático (supervisor) para Aduanas (8 x US\$7.000)	56.000		
Exp. en legislación tributaria (10 meses itinerante x US\$7.000)	70.000		
Expertos de corto plazo:			
Tributos Internos (45xUS\$6.000)	270.000		
Aduanas (40xUS\$6.000)	240.000		
Capacitación (14xUS\$6.000)	84.000		
Instructores (15xUS\$6.000)	90.000		
CONSULTORES NACIONALES:			
Informáticos nacionales para Tributos (12x20xUS\$1.200)	288.000		
(12x10xUS\$1.200)		144.000	
Informáticos nacionales para Aduanas (15x20xUS\$1.200)	360.000		
(15x10xUS\$1.200)		180.000	
Experto en administración de recursos humanos (18xUS\$1.500)	27.000		
Experto en carrera administrativa (18xUS\$2.000)	36.000		
Instructores (24xUS\$1.500)	36.000		
2.3 Otros gastos consultoría			
Viáticos: (144xUS\$5.000)	720.000		
Pasajes: 65 x US\$1.000	65.000		
Gastos Instalación: 4xUS\$25.000	100.000		
"Overhead" (14% s/1.636.000)	229.000		
Agencia compras (3% s/1.828.000)		55.000	
3.0 CAPACITACION	225.000	530.000	755.000

ANEXO II

Página 2 de 3

3.3	Becas y pasantías	50.000		
	Viajes locales		75.000	
	Entrenamiento puesto de trabajo	95.000		
3.5	Material didáctico	80.000	15.000	
3.9	Personal Centro Estudios Fiscales		440.000	
5.	GASTOS FINANCIEROS	105.000	90.000	195.000
5.1	Inspección y Vigilancia (1%)	105.000		
5.2	Comisión (0.75%)		90.000	
6.0	APOYO GENERAL	4.500.000	4.500.000	9.000.000
6.1	Locales		200.000	
6.2	Mobiliario y enseres		1.400.000	
6.3	Equipo	4.500.000	2.900.000	
7.0	PUBLICACIONES Y PUBLICIDAD			2.000.000
7.2	Publicaciones		500.000	
7.5	Campañas publicidad y difusión		1.500.000	
96.	CONTRIBUCION DIRECTA		2.310.000	2.310.000
96.1	Adquisición edificio Puerto Cabello		920.000	
96.2	Adecuación instalaciones			
	- Puerto Cabello		560.000	
	- San Antonio del Táchira		830.000	
97.	PROGRAMAS ESPECIALES			1.200.000
97.1	Proceso de selección de personal	1.200.000		
98.	IMPREVISTOS	777.000	691.000	1.468.000
	TOTAL	10.500.000	10.500.000	21.000.000

B) PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR CATEGORIA

CONCEPTOS		BID	GOBIERNO	TOTAL
2.	Asesoría	3.693.000	379.000	4.072.000
3.	Capacitación	225.000	530.000	755.000
5.	Gastos financieros	105.000	90.000	195.000
6.	Apoyo general			9.000.000
6.2	Muebles y útiles		1.400.000	
6.3	Equipo de cómputo	4.500.000	2.900.000	
6.9	Otros		200.000	
7.	Publicaciones/publicidad		2.000.000	2.000.000
96.	Contribución directa: Instalaciones		2.310.000	2.310.000
97.	Programas especiales	1.200.000		1.200.000
98.	Imprevistos	777.000	691.000	1.468.000
TOTAL		10.500.000	10.500.000	21.000.000

PROYECTO DE RESOLUCION

VENEZUELA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA LA MODERNIZACION DEL
SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA - SENIAT

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 de Venezuela y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del programa de cooperación técnica que se describe en el Documento PR-____, cuyo objetivo es la modernización del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - SENIAT.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$10.500.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable, de acuerdo con las condiciones que al respecto se estipulen en el convenio que se suscriba para esta operación.