

## **PERÚ**

### **PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ADUANERAS**

**(PE-0223)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gonzalo Afcha (RE3/SC3) Jefe; Mauricio Silva (RE3/SC3); Marcio Cracel (RE3/SC3); Fernando Cuenin (RE3/SC3); Alberto Barreix (INT/ITD); Manuel Márquez (INT/ITD); Jorge Lamas (RE3/SO3); Kevin McTigue (LEG); José Baião (INT/ITD); Michael O'Donnell (COF/CPE); y Patricia Sadeghi (RE3/SC3).

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA.....	1
A. Introducción.....	1
B. Visión macroeconómica .....	1
C. La administración tributaria peruana: desempeño institucional (1990-2002)...	2
1. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).	2
2. La Superintendencia Nacional de Aduanas (Aduanas) .....	3
3. Hacia una nueva administración tributaria integrada: fusión de SUNAT y Aduanas.....	4
D. La nueva SUNAT: Plan institucional y avances en el proceso de fusión .....	6
E. Los retos futuros para el desarrollo de la administración tributaria integrada ..	7
F. Estrategia del programa: El plan de SUNAT y las oportunidades de modernización técnica e institucional .....	7
G. Estrategia del Banco en el país y el sector .....	13
II. EL PROGRAMA .....	16
A. Objetivos .....	16
1. Objetivo general .....	16
2. Objetivos específicos.....	16
B. Componentes del programa.....	16
1. Institucionalización de la administración tributaria integrada .....	17
2. Optimización de los principales procesos de administración tributaria y control del comercio exterior .....	18
3. Modernización del sistema informático y de comunicaciones .....	22
C. Costo y financiamiento.....	23
D. Condiciones y financiamiento del Banco .....	24
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	25
A. Prestatario y ejecutor .....	25
B. Organización para la ejecución .....	25
C. Modalidad de ejecución.....	26
D. Taller de inicio del programa .....	27
E. Supervisión y seguimiento del programa .....	27
F. Adquisiciones de bienes y servicios.....	28
G. Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	29
H. Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo.....	29
I. Desembolsos y fondo rotatorio.....	30
J. Auditoría externa.....	30

K.	Evaluación ex post.....	30
IV.	VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS.....	31
A.	Viabilidad institucional .....	31
B.	Viabilidad económica.....	32
C.	Impactos ambientales y sociales, y medidas mitigatorias .....	34
D.	Beneficios.....	35
E.	Riesgos .....	35

## ANEXOS

III-1	Marco lógico
III-2	Plan tentativo de adquisiciones
III-3	Indicadores de verificación de avance para la evaluación intermedia

## DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

## **INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE3/SC3**

### **PREPARACIÓN:**

1. Informe de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI), ROS-DAU abril 2003.
2. Informe de Consultoría “Consideraciones estratégicas para el Proceso de Fusión”, Jose Mauro Brusa, febrero 2003.
3. Informe de Consultoría, “Estrategia de Modernización en el área de Administración de Recursos Humanos – SUNAT”, Pablo Santamaría, mayo 2003.
4. Temas Selectos de Política y Administración Tributaria, Departamento de Finanzas Públicas, FMI, septiembre 2002.
5. Revisión de los Programas del Banco en apoyo a la Administración Tributaria Peruana, SUNAT y Aduanas, 1990-2000.
6. Informes de Terminación de Operaciones Cooperaciones Técnicas ATN/SF-3777-PE, 820/OC-PE y préstamo 1050/OC-PE
7. Plan Institucional de SUNAT.
8. Plan Anual Operativo para la gestión 2003, SUNAT
9. Análisis económico: Nota metodológica y resultados.

### **EJECUCIÓN:**

1. Cuadro de Costos por Actividades y Categoría de Gastos
2. Cronograma de Ejecución del Programa
3. Términos de Referencia resumidos para la contratación de consultorías
4. Fichas Técnicas del Programa: detalle de los objetivos, justificación y descripción por actividad
5. Formato para los informes de avance del programa

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADUANAS	Superintendencia Nacional de Aduanas
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CO	Capital Ordinario
COA	Control de Operaciones Autodeclaradas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariff and Trade</i>
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEPECOS	Medianos y Pequeños Contribuyentes
OMC	Organización Mundial de Comercio
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Planes Operativos Anuales
SIF	Sistema Integrado de Fiscalización
SIGAD	Sistema Informático de Gestión Aduanera
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UCP	Unidad Coordinadora del Programa



# PERU

## PRÉSTAMOS BID

### APROBADOS AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>6,137,966</b>	
DESEMBOLSADO	5,310,921	86.52 %
POR DESEMBOLSAR	827,045	13.47 %
CANCELADO	999,020	16.27 %
AMORTIZADO	2,303,152	37.52 %
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	5,498,793	89.58 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	418,130	6.81 %
OTROS FONDOS	221,043	3.60 %
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>3,007,769</b>	
CAPITAL ORDINARIO	2,919,333	97.05 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	88,396	2.93 %
OTROS FONDOS	39	0.00 %
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	533,066	8.68 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	646,518	10.53 %
ENERGÍA	280,051	4.56 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	1,042,607	16.98 %
EDUCACIÓN	196,566	3.20 %
SALUD Y SANEAMIENTO	316,114	5.15 %
MEDIO AMBIENTE	5,000	0.08 %
DESARROLLO URBANO	132,372	2.15 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	645,416	10.51 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	2,054,070	33.46 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	176,756	2.87 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	109,431	1.78 %



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Perú

### Programa Tentativo de Préstamos

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">PE0220</a>	Apoyo Institucional al Congreso de la República	7.0	APROBADO
* <a href="#">PE0216</a>	Grana y Montero Garantía Parcial de Crédito	10.0	APROBADO
<a href="#">PE0218</a>	Programa de Apoyo al Sector Habitacional	60.0	APROBADO
* <a href="#">PE0222</a>	Proyecto Camisea	75.0	APROBADO
* <a href="#">PE0235</a>	Red Vial	18.0	APROBADO
<a href="#">PE0223</a>	Modernización y Fortalecimiento Administración Tributaria	8.8	
<a href="#">PE0187</a>	Transporte Urbano Lima	45.0	
<a href="#">PE0239</a>	Programa de Reforma de Competitividad	300.0	
<b>Total - A : 8 Proyectos</b>		<b>523.8</b>	
<b>TOTAL 2003 : 8 Proyectos</b>		<b>523.8</b>	

**2004**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
<a href="#">PE0241</a>	Programa de Capacitación Laboral para Jovenes	18.0	
<a href="#">PE0203</a>	Programa de Ciencia y Tecnología	25.0	
<a href="#">PE0251</a>	Programa Apoyo a Concesiones Forestales	2.0	
<a href="#">PE0234</a>	Programa de Servicios de Apoyo a los Mercados Rurales	15.0	
<a href="#">PE0142</a>	Programa Apoyo Desarrollo Sector Saneamiento II	50.0	
<a href="#">PE0240</a>	Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana	10.0	
<a href="#">PE0236</a>	Apoyo a la Descentralización Vial Departamental	50.0	
<a href="#">PE0247</a>	Programa de Desarrollo del Capital Humano	N/A	
<b>Total - A : 8 Proyectos</b>		<b>170.0</b>	
<a href="#">PE0242</a>	Transporte Público en Ciudades Medianas	40.0	
<a href="#">PE0250</a>	Desarrollo Mercado Rural Financiero	20.0	
<a href="#">PE0213</a>	Renovación Urbana del Centro de Lima	39.0	
<b>Total - B : 3 Proyectos</b>		<b>99.0</b>	
<b>TOTAL - 2004 : 11 Proyectos</b>		<b>269.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2003 - 2004</b>		<b>103.0</b>	
<b>Total Programa Regular 2003 - 2004</b>		<b>689.8</b>	

\* **Proyectos del Sector Privado**





# PERU

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE AGOSTO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<b><u>PROGRAMA REGULAR</u></b>				
Antes de 1997	1	100,000	89,466	89.47 %
1997 - 1998	5	577,100	285,698	49.51 %
1999 - 2000	4	132,408	23,676	17.88 %
2001 - 2002	7	561,300	220,328	39.25 %
2003	2	67,000	0	0.00 %
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>\$1,437,808</b>	<b>\$619,168</b>	<b>43.06 %</b>

**PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES  
TRIBUTARIAS Y ADUANERAS**

**(PE-0223)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario y garante:</b>	República del Perú	
<b>Agencia ejecutora:</b>	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)	
<b>Monto y fuente:</b>	IDB: (OC)	US\$8,86 millones
	Local:	<u>US\$4,27 millones</u>
	Total:	US\$13,13 millones
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	20 años
	Período de Gracia:	3,5 años
	Desembolso:	3,5 años
	Tasa de Interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
<b>Objetivos:</b>	Moneda:	Facilidad Unimonetaria en US\$
	El objetivo general del programa es otorgar un apoyo inicial a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, para conducir el complejo proceso de fusión de las administraciones de impuestos internos y aduanas iniciado el año 2002. Mediante el fortalecimiento de su gestión administrativa y la modernización de sus procesos operativos, se procura sentar las bases para el desarrollo de una administración tributaria integrada con el fin de contribuir a incrementar de manera sostenida la recaudación tributaria y facilitar las operaciones de comercio exterior.	

Los objetivos específicos del programa son: a) fortalecer la capacidad de gestión institucional, optimizando sus procesos administrativos y desarrollando sistemas integrados en las áreas de gestión transversal. b) mejorar el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y modernizar el proceso de despacho aduanero; c) adecuar la actual infraestructura tecnológica a la gestión de información y la creciente complejidad de los procesos tributarios; d) facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones tributarias y agilizar los procesos de control aduanero; e) mejorar la equidad horizontal del sistema tributario a través de acciones que permitan reducir la evasión, y por medio de una mayor transparencia en los procesos y resoluciones de la administración tributaria; y f) desarrollar la capacidad para identificar necesidades y conducir acciones para la actualización institucional y tecnológica.

**Descripción:**

El programa ha sido formulado en el marco del Plan Institucional de SUNAT, y se han considerado las opiniones de los usuarios de comercio exterior en cuanto a la efectividad y calidad de los servicios aduaneros. El programa está estructurado en tres componentes:

- a) **Institucionalización de la administración tributaria integrada.** Las actividades de este componente están dirigidas a facilitar el proceso de fusión en los aspectos organizativos, administrativos, legales, financieros, de recursos humanos, y de comunicación, a fin de alcanzar mayor coordinación de las actuaciones de la administración y lograr economías de escala.
- b) **Optimización de los procesos de administración tributaria y control del comercio exterior.** Las actividades bajo este componente están dirigidas a adecuar y optimizar los procesos de recaudación, cobranza, control, fiscalización y servicios a los contribuyentes y a usuarios del comercio exterior, tomando en cuenta la especialización funcional de los procesos aduaneros y de tributos internos.
- c) **Modernización del sistema informático y del sistema de comunicaciones.** Las actividades de este componente apuntan a adecuar la actual infraestructura tecnológica de la SUNAT, mediante la modernización de los sistemas de información y la integración de la infraestructura informática y de telecomunicaciones.

**Estrategia del Banco en el país y sector:**

La estrategia del Banco con el Perú aprobada en septiembre de 2002, se basa en el objetivo global de una reducción sostenida y sostenible de la pobreza. El documento de estrategia identifica los siguientes objetivos específicos para alcanzar esta meta: a) elevamiento de la productividad y competitividad de la economía; b) mejoría de la eficiencia de la política social; y c) la creación de un Estado moderno y eficiente al servicio de la población. La presente operación se enmarca en el ámbito de la modernización del Estado.

La estrategia del Banco en el área de modernización del Estado está orientada a apoyar entre otros, los esfuerzos de reforma y el fortalecimiento de instituciones, que como la SUNAT, desempeñan un papel crítico en el funcionamiento de los sectores públicos de los países. Por medio de la presente operación, se espera contribuir a mejorar el desempeño de la administración tributaria, lo que resultará en un perfil más predecible del financiamiento del Estado. La obtención de resultados fiscales más equilibrados aumentará la capacidad del gobierno para ejecutar políticas destinadas a reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de la población.

**Coordinación con otras instituciones oficiales de desarrollo:**

Durante la preparación del programa se ha efectuado consultas y se ha coordinado con el equipo del FMI. En atención a la naturaleza y urgencia que reviste el programa para hacer frente a las demandas del proceso de fusión, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el documento “Temas Selectos de Política y Administración Tributaria” (septiembre 2002) sugiere a las

autoridades peruanas la necesidad de un apoyo técnico-financiero extraordinario a la SUNAT, resaltando la urgencia de acelerar la concreción de este programa de modernización y fortalecimiento de la administración tributaria (ver párrafo 1.50).

**Revisión social y ambiental:**

Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas no se prevén impactos ambientales o sociales directos. El Perfil II fue aprobado por el CESI en su sesión de fecha 20 de marzo de 2003, sin observaciones.

**Beneficios:**

El programa tiene el potencial de contribuir a afianzar el equilibrio de las cuentas públicas, y por ende a mantener y consolidar la estabilidad macroeconómica, como condición necesaria para implementar las acciones y reformas orientadas a modernizar las instituciones del estado, reducir las disparidades sociales y promover el crecimiento.

A través de las acciones e inversiones priorizadas que contempla el programa, se apoyarán los esfuerzos de SUNAT para encarar el proceso de fusión y sentar las bases del desarrollo de una administración tributaria integrada más eficiente y eficaz. La eficiencia se reflejará en el mejor uso de los recursos y la disminución de costos de los servicios corporativos de apoyo, en tanto que su eficacia estará relacionada con el mayor control tributario y aduanero, y la mejor calidad de los servicios prestados a los contribuyentes y a los usuarios de comercio exterior.

**Riesgos:**

El principal riesgo está asociado al apoyo político directo, firme y continuo que requiere esta reforma institucional. Estos factores que condicionan el entorno, tienen a su vez una marcada influencia sobre la estabilidad institucional y la continuidad que es requerida para conducir el proceso de fusión e institucionalizar la administración tributaria integrada. Las autoridades económicas del gobierno del Perú han venido ejerciendo un marcado apoyo a la reforma, y durante la preparación de la operación han ratificado su compromiso directo al proceso. Por otra parte la estabilidad en cuanto a la conducción institucional no ha sido afectada desde septiembre del 2001. No obstante, en previsión a eventos que pudieran suceder en el mediano plazo, bajo el programa se financiará la preparación de un proyecto de norma que otorgue una mayor autonomía de gestión y promueva una mayor estabilidad de los cuadros técnicos de SUNAT, a fin de evitar que los cambios a nivel jerárquico lesionen la capacidad de conducción institucional.

Por otra parte, en el área técnica uno de los mayores riesgos está referido a la probable pérdida de eficiencia del sistema aduanero debido a que generalmente se le asigna a la función aduanera una menor prioridad ante la mayor demanda de acciones dirigidas a la gestión de los tributos internos. Para evitar este tipo de riesgo, el programa prevé un conjunto de acciones específicas para el

**Condiciones contractuales especiales:**

fortalecimiento de los procesos de control del comercio exterior.

Las condiciones previas al primer desembolso incluyen:

- a. La suscripción del convenio entre el Ministerio de Economía y Finanzas y SUNAT para la transferencia de los recursos del programa (ver párrafo 3.1).
- b. El establecimiento de la Unidad Coordinadora del Programa (ver párrafo 3.5).
- c. La aprobación, por parte del Banco, del Plan Operativo Anual (POA) para el primer año (ver párrafo 3.10).
- d. La suscripción del convenio entre SUNAT y la agencia especializada (ver párrafo 3.18).

SUNAT ha elaborado los borradores de convenio y cuenta con una versión preliminar del POA para el primer año. Puesto que SUNAT ya ha iniciado algunas acciones contempladas en el programa, se ha avanzado con los arreglos institucionales y administrativos a fin de garantizar la implementación conforme a cronograma.

**Clasificación del sector social y de la pobreza:**

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704) (ver párrafo 4.19).

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna.

**Adquisiciones:**

Los montos límites de las adquisiciones del programa para determinar la realización de licitaciones públicas internacionales son: US\$250.000 para bienes y servicios conexos y US\$200.000 para servicios de consultoría. Estos límites se justifican considerando que en proyectos similares en el país, sólo se presentan concursantes externos cuando los montos superan estas cifras. Las adquisiciones por debajo de los límites antes mencionados se realizarán con base en la legislación nacional. Para asistir a la Coordinadora del Programa (UCP) en los procesos de contratación, supervisión y pago de consultores individuales, SUNAT ha solicitado la contratación del CIAT para actuar como agencia especializada. La contratación del CIAT cumple con todos los criterios previstos en el Manual de Adquisiciones (GS-403) como una excepción al procedimiento de licitación pública internacional previsto dentro de las políticas del Banco. El CIAT aplicará la política vigente del Banco para la contratación de la consultoría individual a ser financiada con los recursos del programa.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Introducción**

- 1.1 En julio de 2002, el gobierno dictó la fusión de la SUNAT y la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS) en un solo ente recaudador, en la que la SUNAT actúa como entidad incorporante. La fusión, como toda reforma institucional, conlleva riesgos y oportunidades. El proceso de fusión ha sido iniciado, y a partir del mes de enero SUNAT opera como una entidad integrada. El Banco ha venido acompañando este proceso como parte de la preparación de la presente operación, en procura de apoyar a la nueva SUNAT en sus esfuerzos para minimizar los riesgos de fusión y sentar las bases técnicas e institucionales que maximicen los beneficios de una administración tributaria integrada.

### **B. Visión macroeconómica**

- 1.2 Desde la perspectiva macroeconómica, el principal desequilibrio en los últimos años ha estado asociado al aumento del déficit fiscal, registrando entre los años 1998 y 2001 un promedio equivalente a 2,9% del PIB. Esta situación estuvo asociada a la reducción que registraron los ingresos tributarios debido a la introducción de exenciones tributarias, la eliminación del impuesto a los activos netos, y el debilitamiento de la administración tributaria. Estos factores, junto al menor dinamismo de la actividad económica dieron lugar a que la presión tributaria pasara del 14,1% del PIB en 1997 a 12,3% del PIB en 2001.
- 1.3 Dada esta tendencia en la recaudación y las amenazas que su persistencia acarrearía sobre el horizonte fiscal, las autoridades están adoptando un programa de reformas con el fin de colocar las finanzas públicas en una trayectoria sostenible en el mediano plazo. En el marco del programa económico acordado con el FMI, el gobierno está implementando el Programa de Reforma Fiscal, el que cuenta con el apoyo del Banco por medio del Préstamo 1412/OC-PE. Este programa, aprobado en junio del 2002, procura, entre otros objetivos, reducir las distorsiones del sistema impositivo y revertir el marcado deterioro que registró la recaudación tributaria en los últimos años. El programa prevé que la recuperación de los ingresos tributarios estará sustentada en modificaciones al régimen impositivo y en la adopción de medidas administrativas que faciliten la recaudación tributaria<sup>1</sup>.
- 1.4 La recuperación que registra la recaudación tributaria a partir del mes de julio es notable. En efecto, la recaudación del segundo semestre del 2002 es superior en 11,3% en términos reales a la registrada en el mismo período del año 2001. En tanto que entre enero y abril de 2003, período que coincide con el inicio del proceso de fusión, las recaudaciones de tributos internos y aduaneros fueron superiores en términos reales en 17,6 % y 9,2%, respectivamente, en relación a los niveles registrados el mismo período del año anterior. Esta recuperación refleja el mayor

---

<sup>1</sup> Las medidas administrativas para ampliar la base tributaria comprenden la adopción del régimen de retenciones, el sistema de detracciones, el régimen de percepciones a la comercialización de combustibles, y la cobranza coactiva a proveedores del Estado.

dinamismo de la actividad económica (el PIB creció 4,8% en el año 2002), el incremento de las importaciones, la adopción de medidas tributarias y administrativas en el marco del Programa de Reforma Fiscal, y las mayores acciones de fiscalización y cobranza desarrolladas por la SUNAT.

- 1.5 Un elemento clave para afianzar y sostener la recaudación conforme a lo establecido en el Programa de Reforma Fiscal será el desempeño de la administración tributaria, para lo cual el gobierno ha previsto su fortalecimiento y modernización, solicitando al Banco el correspondiente apoyo técnico y financiero.

### **C. La administración tributaria peruana: desempeño institucional (1990-2002)**

- 1.6 A principios de los años noventa, Perú introdujo una amplia reforma del sistema tributario, reduciendo el número de impuestos de setenta a cuatro impuestos básicos con tasas moderadas y bases relativamente amplias. Esta reforma estuvo acompañada de cambios en los entes recaudadores, reemplazando las débiles Direcciones Generales de Contribuciones y de Aduanas, por la SUNAT y Aduanas, respectivamente. A la SUNAT se le asignó la responsabilidad de administrar los procesos de recaudación y fiscalización de los tributos internos, en tanto que para Aduanas se estableció la responsabilidad sobre la administración de los regímenes y operaciones aduaneras, y la recaudación de los derechos aplicables al comercio exterior. Ambas entidades se crearon como instituciones públicas descentralizadas, y fueron dotadas de una amplia autonomía funcional, técnica, administrativa y financiera. La reforma del régimen tributario y su administración posibilitaron elevar la presión tributaria del 5,4% del PIB en 1990 a 14,1% del PIB en 1997.

#### **1. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)**

- 1.7 Inicialmente, las acciones de SUNAT estuvieron dirigidas a sentar las bases para contar con un adecuado registro de contribuyentes y con sistemas de recaudación eficaces, a fin ordenar y consolidar la labor de la administración tributaria. Hasta 1997, las acciones se centraron en el área de recaudación: registro de contribuyentes, cuenta corriente tributaria y control de obligaciones de declaración y pago, en especial de grandes contribuyentes. Las acciones de fiscalización descansaban principalmente en los programas de Control de Operaciones Autodeclaradas (COA) y controles masivos de obligación de emisión y registro de comprobantes de pago. El desempeño de la SUNAT en esta etapa fue exitoso convirtiendo al organismo en uno de los mejores de América Latina. El Banco apoyó a la SUNAT durante este período mediante las cooperaciones técnicas de Apoyo a la Administración Tributaria (ATN/SF-3777-PE) y de Fortalecimiento de la SUNAT, Segunda Etapa (ATN/JF-4703-PE) aprobadas en 1991 y 1994, respectivamente.
- 1.8 A partir de 1998, y con el apoyo del Banco, la SUNAT impulsó el programa de Fortalecimiento de la SUNAT, Tercera Etapa (Préstamo 1050/OC-PE), orientado principalmente a fortalecer la función de fiscalización. No obstante los esfuerzos desarrollados en el marco del programa, a partir de 1998 la percepción de riesgo de parte de los contribuyentes se deterioró como resultado de factores externos e internos que afectaron el desempeño del ente recaudador. Durante el proceso electoral del año 2000, la SUNAT fue objeto de críticas y denuncias de aplicación discrecional de sus mecanismos de recaudación, afectando su imagen pública. Por

otra parte, la inestabilidad generada por los cambios continuos de la autoridad máxima en la institución<sup>2</sup> influyó también en la desaceleración del ritmo de desarrollo institucional e impidió que se completara el programa para modernizar el sistema de fiscalización. A partir de septiembre del 2001, la SUNAT ha reanudado los esfuerzos para revitalizar su desarrollo institucional. En el corto plazo, sus acciones estuvieron dirigidas a resaltar la transparencia y equidad de las operaciones de recaudo, redundando en una gradual y significativa mejora de la imagen pública de la institución<sup>3</sup>; en tanto que desde una visión de mediano plazo, las acciones institucionales están priorizando las áreas de informática y fiscalización.

## **2. La Superintendencia Nacional de Aduanas (Aduanas)**

- 1.9 Aduanas inició un proceso de modernización y reforma en 1991, a fin de convertirse en un organismo eficaz en el control del comercio exterior y de los tributos que lo gravan, facilitando su operativa ante los usuarios. El Banco apoyó este proceso, a través de los préstamos de Ajuste al Sector Comercio (Préstamo 665/OC-PE) y el de Modernización de Aduanas (Préstamo 820/OC-PE), aprobados en 1991 y 1994, respectivamente. Estas operaciones constituyeron un apoyo importante para el proceso. El proceso de modernización, permitió convertir a Aduanas en una entidad eficaz, eficiente, preparada y moderna. En base a estos resultados, las autoridades de Aduanas iniciaron un programa de certificación de calidad bajo las normas ISO 9000. Este proceso culminó satisfactoriamente y Aduanas obtuvo la certificación de calidad para una serie de sus procedimientos operativos. Tras estas acciones, la Aduana del Perú alcanzó un alto grado de reconocimiento internacional. Las reformas de los años noventa le permitieron lograr su autonomía, una automatización operativa e incorporar mayores estándares de profesionalismo.
- 1.10 Hacia fines de la década anterior, Aduanas empieza a enfrentar nuevos retos asociados a la globalización, los avances tecnológicos, los Acuerdos de Libre Comercio y el nuevo escenario que introdujo la adopción del Acuerdo de Valoración de Mercancías en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Valor GATT). Estos retos se acrecientan por la proliferación de las zonas francas en las áreas cercanas a las fronteras y por la creciente importancia del control de Aduanas sobre aspectos no fiscales en las transacciones comerciales, pero muy importantes para la salud, la seguridad y el bienestar de las personas y la protección del medio ambiente. El conjunto de estos factores destacó la urgente necesidad de modernizar los procesos operativos y fiscalizadores de Aduanas y actualizar sus plataformas tecnológicas de *software*, *hardware* y comunicaciones.
- 1.11 El surgimiento de estos retos coincide con un período en el que Aduanas empieza a enfrentar limitaciones de financiamiento. En los últimos cinco años, como consecuencia de la mayor apertura comercial y el menor dinamismo de la actividad económica, se produjo una caída de la recaudación aduanera<sup>4</sup> y, consecuentemente,

---

<sup>2</sup> La SUNAT llegó a tener cinco superintendentes nacionales en los 12 meses anteriores a la presente administración de gobierno.

<sup>3</sup> La encuesta publicada por el Grupo Apoyo en julio de 2002, sitúa a la SUNAT como la institución de mayor credibilidad y efectividad en el país.

<sup>4</sup> La menor recaudación no estuvo asociada a factores asociados a la administración, puesto que la tasa de recaudación efectiva se mantuvo al mismo nivel de los años precedentes, alrededor del 30%.



los ingresos operativos de la entidad se vieron afectados. En el período 1997-2002 la entidad tuvo que atender un crecimiento cercano al 33% en el número de despachos aduaneros con un presupuesto operativo más reducido. En este período el gasto de Aduanas, expresado en dólares corrientes, se contrajo un 26%. Si bien se registraron incrementos en la eficiencia del organismo que llevaron a una reducción del gasto corriente, la mayor parte de la caída en las erogaciones estuvo determinada por una drástica contracción de los gastos de capital (en los dos últimos años la inversión fue prácticamente nula). Respecto al gasto corriente, la contracción se registró con relación al empleo eventual; en los últimos cinco años se produjo una reducción de cerca del 90% de la planta de empleados temporales. Las limitaciones financieras condujeron a una gradual obsolescencia de la infraestructura tecnológica, y afectaron la capacidad de la entidad para acompañar adecuadamente los avances tecnológicos, las innovaciones en cuanto a las prácticas comerciales y los cambios en la operatividad de los contribuyentes.

### **3. Hacia una nueva administración tributaria integrada: fusión de SUNAT y Aduanas**

- 1.12 Mediante Decreto Supremo No. 061-2002-PCM del 11 de julio del 2002, el Gobierno del Perú dispuso la fusión de la SUNAT y Aduanas en un ente único de administración tributaria. Este proceso de fusión en el que SUNAT actúa como entidad incorporante, se enmarca dentro de un proceso más ambicioso, como es el de la modernización de la gestión del Estado, esfuerzo que se inicia con la emisión de la Ley 27.658 de enero de 2002<sup>5</sup>. Esta ley que persigue la obtención de mayores niveles de eficiencia, procura la integración de funciones y competencias afines en el diseño de la estructura orgánica de las dependencias del Estado.
- 1.13 Los fundamentos técnicos que apoyaron la decisión de fusión por parte del gobierno peruano, se refieren principalmente a: a) la creciente importancia de las transacciones económicas con el exterior, que a su vez deriva en la necesidad de contar con una visión integral de las actividades económicas de los contribuyentes; y b) la potencialidad de beneficiarse de economías de escala en áreas y funciones comunes a las entidades recaudadoras, posibilitando liberar recursos para financiar inversiones necesarias para la gestión operativa de la entidad, de manera que resulten en un control tributario más eficaz y en una mejora en la atención a los contribuyentes.
- 1.14 El primer argumento que sustenta la decisión del gobierno peruano, está relacionado con las lecciones que se derivan de la experiencia internacional en materia de administraciones tributarias integradas. Los países de América Latina, incluyendo Perú, están adoptando una gradual apertura de sus economías a los flujos comerciales externos, cuyos resultados se están traduciendo en un significativo aumento del número y volumen de las transacciones comerciales. En este contexto, a través de los organismos responsables del control del comercio exterior se está registrando una disminución de la recaudación arancelaria asociada a la desgravación, y a su vez se está experimentado un notable incremento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de Impuestos al Consumo

---

<sup>5</sup> El Banco mediante el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (Préstamo 1437/OC-PE) está apoyando el programa de modernización del Estado peruano.

Específico. Adicionalmente, la facilitación y agilización del comercio ha representado en muchos casos, una gradual disminución de los controles aduaneros de fronteras, denotando la necesidad de modernizar y fortalecer los mecanismos de auditorías ex post a los contribuyentes, adecuando las técnicas y procedimientos a los avances y niveles de complejidad de las transacciones económicas, como es el caso de los mecanismos de control sobre los precios de transferencia.

- 1.15 Como resultado de la globalización y la consecuente visión integral de los hechos económicos, se necesita de una concepción integral del contribuyente y del cumplimiento de sus obligaciones fiscales. El control integral de las obligaciones tributarias requiere aprovechar las sinergias de la información generada por los sistemas de las dos entidades, y de fortalecer la fiscalización a fin de aumentar la sensación de riesgo ante la evasión. Estos objetivos pueden lograrse más fácilmente si se cuenta con una sola entidad a cargo de la administración tributaria.
- 1.16 El proceso de convergencia entre los negocios correspondientes a los procesos ejecutados por la gestión de los tributos internos y los del control del comercio exterior ha llevado a que varios países de América, entre los que destacan Argentina, Brasil, Canadá, México, Guatemala, Colombia, Honduras y Venezuela, decidieran optar por la fusión de las agencias de recaudación de tributos internos con las de control de comercio exterior. La experiencia internacional estaría sugiriendo que la tendencia a unificar los entes recaudadores se vería afianzada en los casos en los que el cobro del IVA al momento de la importación es altamente representativo de la recaudación del impuesto, y los casos en los que el control de otros impuestos descansa en las declaraciones impositivas del IVA. Esta situación podría ilustrarse a partir de la experiencia de la administración tributaria de Canadá –uno de los casos más exitosos–, cuya fusión fue dictada inmediatamente después de la introducción del IVA como impuesto central del régimen tributario.
- 1.17 El segundo argumento técnico se relaciona con el financiamiento de las operaciones e inversiones de la administración tributaria en el mediano y largo plazo, y el grado de eficiencia en el uso de los recursos. La regla aplicable para el financiamiento de las operaciones de Aduanas a partir de un porcentaje de la recaudación aduanera no es sostenible en el largo plazo ante la mayor desgravación arancelaria que tiene programada el gobierno en consonancia con los objetivos de apertura comercial. Tomando en consideración las experiencias al nivel internacional relacionadas con las administraciones tributarias integradas, el Gobierno del Perú espera que la fusión permitirá alcanzar una mayor eficiencia a partir de la obtención de ahorros de recursos que resulten de la unificación de servicios administrativos comunes, la estandarización y centralización de la infraestructura tecnológica existente, y la consecuente liberación de recursos humanos y materiales, posibilitando así el fortalecimiento de las áreas centrales de negocio y la asignación de mayores recursos para resolver el problema de los bajos niveles de inversión registrados en los últimos años en el servicio aduanero.
- 1.18 En este contexto, el proceso de fusión de los entes recaudadores que llevan adelante las autoridades peruanas, tiene como principal propósito modernizar los procesos de la administración tributaria, integrando en una estructura organizacional unificada, las funciones administrativas, operativas y financieras,

que le hagan más eficiente, coherente y eficaz en su misión de incrementar la recaudación de impuestos<sup>6</sup> y controlar y facilitar el comercio exterior.

#### **D. La nueva SUNAT: Plan institucional y avances en el proceso de fusión**

- 1.19 El enfoque que la nueva SUNAT le está dando al proceso de fusión es sinérgico, tratando de incorporar dentro de sus prácticas y cultura organizacional las fortalezas y mejores prácticas de Aduanas. Así no sólo se espera modificar y optimizar los procesos de Aduanas, sino también ajustar los procesos de la SUNAT a fin de lograr un único modelo congruente y armónico. Este enfoque sinérgico, persigue tres objetivos que identifican un beneficiario directo por cada uno de ellos: a) el mayor control tributario y aduanero, lo cual beneficia directamente al Estado, y con ello a la sociedad en su conjunto; b) la disminución de costos, lo cual beneficia directamente las posibilidades de gestión de la SUNAT; y c) la mejor prestación de servicios que beneficia al contribuyente.
- 1.20 Este enfoque está incorporado en el Plan Institucional de la nueva SUNAT. Este plan institucional comprende: a) el plan estratégico cuyos planes de acción están dirigidos a asegurar el éxito de la fusión, b) el plan de proyectos que contiene los proyectos que permitirán mejorar en los próximos años el control y fiscalización de los tributos internos y el comercio exterior, y c) los planes de gestión anual.
- 1.21 El proceso de planificar la fusión se inició con la formación de una comisión de alto nivel, integrada por funcionarios de las dos entidades a fin de coordinar las acciones necesarias para que la nueva SUNAT pudiera operar integradamente a partir de enero del 2003. Paralelamente, se relevaron los principales procesos, tanto de las unidades de apoyo como de las áreas operativas y funcionales de tributos internos y aduanas. Estas acciones y, en general, el proceso de planificación de la SUNAT, se han beneficiado de los aportes técnicos del intercambio con el equipo de proyecto y las consultoría que apoyaron la preparación de esta operación.
- 1.22 La estrategia y el plan de la SUNAT también se beneficiaron de las experiencias de integración de administraciones tributarias en otros países, incorporando algunas características críticas en dichas experiencias: a) el carácter complejo, continuo y de largo plazo del proceso de fusión entre dos entidades de diferentes áreas de negocio y culturas administrativas y modalidades de gestión; b) la adopción de órganos de apoyo comunes para favorecer la coordinación y conseguir economías de escala; c) el énfasis en una planificación centralizada, y la separación de las funciones especializadas de tributos internos y aduanas; d) la adopción de una base de datos única y potente para el aprovechamiento común de la información, y la mayor atención a las inversiones en tecnología para la integración de sus procesos de recaudación y fiscalización; y e) el énfasis en la capacitación como medio para vencer las resistencias culturales al cambio. En enero del 2003, con apoyo del Banco, la SUNAT condujo un seminario internacional con el fin de revisar los avances en materia de integración de administraciones tributarias y a su vez validar el plan estratégico y el plan de productos diseñado por la SUNAT.

---

<sup>6</sup> El informe del FMI: "Temas Selectos de Política y Administración Tributaria" de septiembre del 2002, señala con relación a la administración tributaria; "la misión respalda plenamente la evaluación que hicieron las autoridades de la situación y las medidas que se adoptaron en el sentido de lograr una adecuada fusión".

- 1.23 El trabajo de la comisión y las actividades de planificación, posibilitaron formular el nuevo Reglamento de Organización y Funciones, que posteriormente fue aprobado por el Consejo de Ministros. El reglamento define la estructura transitoria que adoptará la entidad, destacando: a) la fusión de las áreas de apoyo administrativo, informático, de administración de recursos humanos y asuntos legales; y b) la separación funcional de las operaciones de las unidades de negocio. En el marco de este reglamento, en enero se designó a los nuevos directivos, coincidiendo con el inicio de operaciones de la nueva SUNAT.

**E. Los retos futuros para el desarrollo de la administración tributaria integrada**

- 1.24 Desde una visión global, la nueva SUNAT<sup>7</sup> enfrenta retos de importancia para su desarrollo futuro, los cuales no solamente están asociados al proceso de fusión institucional, sino también a la urgente necesidad de modernizar los principales procesos de la administración tributaria y el control del comercio exterior. Específicamente, en una primera fase estos retos están principalmente referidos a:
- a. Minimizar los riesgos institucionales y de pérdida de recaudación que podrían derivarse del proceso de fusión institucional, asegurando una transición ordenada y no traumática.
  - b. Maximizar los beneficios de una administración tributaria integral, potenciando su capacidad de gestión institucional, fortaleciendo los sistemas de recaudación y fiscalización tributaria, y modernizando el servicio aduanero, a fin que la administración cuente con las herramientas y la capacidad técnica para interactuar con un volumen creciente de operaciones y contribuyentes como resultado del mayor dinamismo de la actividad económica.
  - c. Sentar las bases para que la organización tenga la capacidad para conducir de manera regular su actualización técnica y operativa, a fin de enfrentar con éxito los cambios que se producen en la operatividad de los contribuyentes, resultado básicamente de las nuevas prácticas comerciales y los continuos avances tecnológicos.

**F. Estrategia del programa: El plan de SUNAT y las oportunidades de modernización técnica e institucional**

- 1.25 El programa se ha estructurado a partir de las priorizaciones del Plan Institucional de SUNAT, particularmente del plan de productos, que fue desarrollado en forma paralela a la preparación de la presente operación. El Plan de SUNAT contempla el desarrollo gradual de la administración integrada en línea con las lecciones que se derivan de la experiencia internacional. Este enfoque supone que el grado máximo de integración no se alcanzará en un primer momento y que algunas funciones o áreas operativas funcionarán en paralelo durante algún tiempo. Así, en una primera fase, el plan se apoya en acciones dirigidas a unificar los servicios corporativos de apoyo y a promover mejoras en los procesos centrales de las áreas de funcionales o de negocio, tomando ventaja de la oportunidad que brinda la fusión para la modernización técnica y administrativa de la institución.

---

<sup>7</sup> Dada la fusión, de aquí en adelante el término SUNAT se refiere a las dos instituciones, SUNAT y Aduanas.

- 1.26 Con relación al primer grupo de acciones, el programa, en concordancia con el Plan de SUNAT, identifica la necesidad de contar con servicios de apoyo horizontales comunes para las dos áreas funcionales a objeto de favorecer la coordinación, y sobre todo, conseguir economías de escala. Así, se contempla contar con servicios únicos en las siguientes áreas: legal, de recursos humanos, de administración financiera y bienes y servicios.
- 1.27 Por otra parte, en cuanto a las acciones para el mejoramiento y modernización de los procesos centrales de las áreas funcionales o de negocio, el programa procura complementar los esfuerzos de anteriores operaciones financiadas por el Banco, estructurando un programa integral de inversiones que garantice el desarrollo sostenible de la nueva administración tributaria. Las inversiones deberían posibilitar la optimización de los actuales aplicativos operacionales en las áreas de recaudación, control y fiscalización tributaria, así como la renovación y actualización de la infraestructura computacional y de comunicaciones. Todo ello con el fin de que las acciones de la administración permitan elevar la sensación de riesgo ante la evasión y hacer frente al aumento en el volumen de transacciones y contribuyentes que acompaña al crecimiento de la actividad económica del país.
- 1.28 Un factor crítico que debe atender el programa, está relacionado a la priorización de las inversiones. Es decir, que las acciones de modernización que se incorporen requieren ser reflejadas en un programa que priorice las inversiones, toda vez que las entidades que están siendo fusionadas registraron una marcada reducción de sus niveles de inversión en los últimos cinco años, que les restaron capacidad de respuesta ante la creciente demanda por sus acciones reflejadas en el aumento del número de contribuyentes y la cantidad de operaciones de comercio exterior<sup>8</sup>.
- 1.29 **Los servicios corporativos de apoyo:** La antigua SUNAT y Aduanas contaban con servicios de apoyo corporativo, estructurados a partir de sus necesidades funcionales específicas (particularmente los sistemas de naturaleza administrativa). Así, tanto la concepción de los servicios, como las prácticas y procedimientos aplicados, presentan diferencias, que deberían resolverse en el marco de la gradualidad que rige el plan de SUNAT. Para la unificación de los sistemas, en una primera instancia se está tratando de incorporar a los sistemas de la nueva SUNAT las mejores prácticas institucionales de Aduanas. Adicionalmente, a objeto de dar consistencia y coherencia a los nuevos servicios administrativos unificados de recursos humanos, financieros y de bienes y servicios, el Plan contempla para su diseño una visión sistémica abarcando al conjunto de normas, principios, procesos, métodos y técnicas que regulan estos servicios. Una descripción de las acciones de intervención identificadas se expone a continuación, en tanto que algunos antecedentes relevantes para los sistemas de administración financiera y de recursos humanos se presentan en el Cuadro I-1.

---

<sup>8</sup> Entre 1998 y 2002 el número de contribuyentes aumento en 27%, y las operaciones de comercio exterior en 33%. Por su parte, los gastos de capital de SUNAT pasaron de un promedio anual de US\$14,6 millones, registrado entre 1992-1997, a US\$8,9 millones en el período 1998-2002. Comparativamente en los mismos períodos, los gastos de capital de Aduanas se redujeron de un promedio anual de US\$15,4 millones a US\$1,4 millón.

**CUADRO I-1**  
**SUNAT - ADUANAS**  
**ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE RECURSOS HUMANOS**

**Sistemas de Administración Financiera y de Bienes y Servicios**

Antes de la fusión, estos sistemas presentaban un alto grado de homogeneidad como resultado de la aplicación obligatoria de las normas estandarizadas para las entidades públicas en materia contable, financiera y de adquisiciones. La mayor diferencia estaba relacionada con las prácticas administrativas, toda vez que Aduanas tiene una forma de operar más descentralizada que SUNAT, en atención a la naturaleza de sus operaciones y a la distribución territorial de sus oficinas regionales y fronterizas.

Las diferencias también se encontraban en la administración de activos pertenecientes a las entidades o los que están bajo su custodia, así como en las prácticas y normas internas para la disposición de bienes. Inmediatamente después de dictada la fusión, se adoptaron los sistemas de SUNAT para el área contable-financiera y de adquisiciones, y se mantuvieron separadas las funciones de administración de activos y disposición de bienes en tanto se diseñan nuevos procedimientos que unifiquen la gestión.

**Sistemas de Administración de Recursos Humanos**

SUNAT y Aduanas contaban con sistemas para administrar la selección, inducción, desarrollo y retiro del personal. Estos sistemas estaban ajustados a los diferentes requerimientos funcionales y guiados por normas reglamentarias detalladas. La aplicación de estos sistemas administrativos por parte de SUNAT y Aduanas posibilitó una gestión ordenada de recursos humanos e impulso un alto grado de profesionalización en la planta. Antes de la fusión SUNAT contaba con 3.896 funcionarios, 68% de los cuales eran profesionales; Aduanas, por su parte, contaba con 2.542 funcionarios, y registraba un nivel de profesionalización de 69%.

Ambos sistemas enfatizaban los procesos de selección, contratación e inducción de personal, siguiendo a su vez procedimientos abiertos y altamente competitivos. No obstante, estos procesos se conducían por estrategias diferentes: mientras SUNAT exclusivamente reclutaba personal recién graduado de las universidades, Aduanas preferentemente contrataba profesionales con experiencia comprobada. Por su parte, los subsistemas de desarrollo de personal de SUNAT y Aduanas, si bien enfatizan la capacitación especializada, no contemplan una política clara de promociones, ni los lineamientos necesarios para guiar la movilización funcional. Por su parte, los subsistemas de retiro de personal relacionados con el despido por infracciones, están guiados por diferentes códigos de ética y reglamentos sancionatorios.

En cuanto a las aplicaciones computacionales de apoyo, las entidades sólo contaban con aplicativos para la confección de planillas, el control de asistencia y registro de personal. Estos aplicativos están desarrollados en diferentes herramientas y la información no está integrada en una misma base de datos.

- 1.30 **Administración financiera y de bienes y servicios:** La fusión de las funciones administrativas en estas áreas ha puesto en evidencia la urgente necesidad de renovar las herramientas computacionales que apoyan la gestión, toda vez que el aumento en el volumen de operaciones y transacciones y el mayor número de usuarios superan la capacidad de atender y procesar que tienen las actuales herramientas desarrolladas por SUNAT. La renovación de estas herramientas computacionales no sólo responde a la necesidad operativa y de superación de la obsolescencia tecnológica, sino también a la oportunidad de integrar los sistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad con el sistema de adquisición de bienes y servicios para brindar un apoyo que mejore y ordene la gestión administrativa de la entidad.
- 1.31 **Recursos humanos:** Desde el punto de vista estratégico un factor clave para facilitar la integración de distintas culturas administrativas, la tributaria y la aduanera, está referido a la unificación de los sistemas de administración de recursos humanos. Consecuentemente, la fusión de los sistemas de administración de recursos humanos requerirá de la ratificación o definición de políticas y principios que guíen el nuevo sistema unificado. Asimismo, será necesario emitir nuevos reglamentos y establecer procedimientos compatibles que faciliten una gestión ordenada y efectiva. Estos esfuerzos deberían ser complementados a través del desarrollo de nuevas aplicaciones computacionales que automaticen e integren los procesos de los subsistemas de

gestión de personal, facilitando en una primera instancia, las operaciones de registro, control de acceso, evaluación, pago y planes de capacitación.

- 1.32 **Área legal y normativa:** La SUNAT y Aduanas, ahora fusionadas, previamente eran entidades públicas con relaciones establecidas y reglamentadas con los contribuyentes de un lado y con los usuarios del comercio exterior, mediante el Código Tributario y la Ley General de Aduanas, respectivamente.
- 1.33 En la perspectiva de una entidad integrada, el análisis normativo incorporado en el plan institucional plantea las opciones de que en materia tributaria, en el corto plazo, se mantengan procedimientos diferenciados en el tratamiento de los asuntos aduaneros y de impuestos internos, y que gradualmente se avance en la armonización y homogeneización de las normas. Es indudable que bajo el objetivo de una “ventanilla única” y de una imagen institucional fortalecida, se debería avanzar con cierta celeridad en el sentido de la compatibilidad y armonización de normas y procedimientos tributarios, toda vez que inmediatamente a la efectividad de la fusión, las discrepancias normativas y de prácticas pueden ser evidentes, como en el caso del tratamiento de los intereses sobre deudas tributarias<sup>9</sup> y la tipificación y tratamiento de los delitos contra la administración<sup>10</sup>. Por otra parte, la integración de ambas administraciones en una sola entidad debería reflejarse en un mayor grado de centralización de la capacidad normativa y reglamentaria ya que ésta es la que permite, en el mediano y largo plazo, aprovechar la sinergia de la fusión en relación con el objetivo recaudatorio y de mejora en la prestación de servicios a contribuyentes y usuarios.
- 1.34 **Planificación y control de gestión:** SUNAT y Aduanas desarrollaron sus sistemas de planificación y control de gestión con apoyo de las operaciones del Banco en la primera parte de la década pasada<sup>11</sup>. Luego de dictada la fusión, se ha adoptado el sistema de SUNAT, el cual presenta algunas limitaciones que requieren ser superadas: a) la falta de un proceso de planeación con un esquema de priorización de proyectos adecuado, que impide identificar las principales necesidades de mejora de las áreas operativas b) el proceso presupuestal no se integra oportunamente con el proceso de planeamiento, lo que trae como consecuencia que no se lleve a cabo un adecuado análisis costo beneficio; y c) el planeamiento no está suficientemente enlazado con los indicadores de gestión institucional, por consiguiente se dificulta la evaluación del resultado de la implantación de los proyectos. Adicionalmente, en el contexto de la fusión, se requieren acciones para superar las limitaciones operativas que se derivan de la unificación de las dos unidades de planeamiento, así como complementar las metodologías e indicadores adecuando el modelo de planeamiento y control de gestión a los nuevos roles de la administración tributaria integrada.

---

<sup>9</sup> Mientras la SUNAT según el código tributario capitaliza anualmente los intereses moratorios, Aduanas tiene por práctica aplicar un interés simple sobre las deudas.

<sup>10</sup> La aplicación por la nueva SUNAT de leyes distintas para los delitos contra la administración, la Ley Penal Tributaria de un lado y la Ley de Delitos Aduaneros por el otro, también puede ser fuente de incongruencias en el relacionamiento institucional con los contribuyentes y los usuarios de los servicios de comercio exterior.

<sup>11</sup> La práctica institucional de preparar el Plan Operativo Anual a partir del Plan Estratégico, ha sido acentuada por la exigencia legal de suscribir convenios de gestión anuales con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- 1.35 **Los procesos centrales de la áreas funcionales y la infraestructura tecnológica de apoyo:** El Plan de SUNAT considera que el proceso de fusión es una oportunidad para optimizar los procesos centrales de las áreas de negocio y modernizar la infraestructura tecnológica en la que estos se apoyan. Es así que las acciones contempladas en el plan apuntan a superar las limitaciones operativas y tecnológicas que ya se registraban en SUNAT y Aduanas aún antes de dictada la fusión.
- 1.36 En el caso de la administración de tributos internos, las acciones de fiscalización y cobranza no tienen la efectividad ni la cobertura requerida debido a un conjunto de limitaciones técnicas que impiden a la administración interactuar con un alto volumen de contribuyentes. Estas limitaciones son las siguientes: a) la mayoría de los sistemas de recaudación y control de contribuyentes ya han cumplido su ciclo de vida útil y deberían ser renovados; b) los sistemas aplicativos vienen enfrentando serias limitaciones de escalabilidad, integridad y rendimiento debido a la diversidad de tecnologías y arquitecturas que utilizan; c) al contar con sistemas operacionales y bases de datos distribuidas se enfrenta altos costos de administración de la infraestructura informática y de mantenimiento de los sistemas aplicativos; y d) la administración enfrenta limitaciones para procesar, gestionar y depurar adecuadamente la información obtenida, lo cual dificulta los procesos posteriores de fiscalización, control de la deuda y cobranza.
- 1.37 Por su parte la administración y control de comercio exterior enfrenta las siguientes limitaciones: a) en fiscalización, los controles aplicados que no habían tenido innovaciones significativas en los últimos años, están perdiendo efectividad, siendo necesario el rediseño de los mismos; b) los esfuerzos para perfeccionar los mecanismos de control del sistema de despacho electrónico no han podido aún completarse, restando efectividad a la labor aduanera; c) no se cuenta con un sistema adecuado de gestión de riesgo, sólo se trabaja con un conjunto muy limitado de indicadores sin determinar perfiles de riesgo, ni tampoco se cuenta con apoyo tecnológico adecuado para el control físico (aforo); d) las debilidades notadas en a), b) y c) no permiten asignar y/o combinar de manera oportuna y adecuada los diferentes tipos de control, concurrente y posterior, reduciendo su efectividad; e) la base de datos de precios es limitada impidiendo una gestión adecuada en las tareas de valoración; y f) los puestos de control aduanero y las unidades móviles de control del contrabando no cuentan con medios logísticos adecuados y modernos para cumplir con sus funciones.
- 1.38 Adicionalmente, ambas administraciones enfrentan problemas con relación a los estándares de *software* y *hardware* y comunicaciones que apoyan la operatividad de la administración, puesto que los mismos se encuentran desfasados con respecto al desarrollo que registran las tecnologías del mercado. Un resumen de los principales problemas en cuanto a la arquitectura de las aplicaciones y de infraestructura informática y de telecomunicaciones se describe en el Cuadro I-2.



CUADRO I-2	
ARQUITECTURA DE APLICACIONES Y DE INFRAESTRUCTURA INFORMÁTICA (SUNAT Y ADUANAS)	
PRINCIPALES PROBLEMAS	
En cuanto a la <b>plataforma de comunicaciones</b> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayores costos de adquisición de los servicios de telecomunicaciones, lo que impide aprovechar economías de escala.</li> <li>• Dificultad en la formulación y ejecución de planes de Seguridad y Contingencia.</li> <li>• Dificultad de acceso a los recursos de ambas redes de comunicaciones.</li> <li>• Mayores costos de administración y gestión de ambas plataformas de comunicaciones.</li> </ul>
En cuanto a la <b>plataforma de servidores y equipos de oficina</b> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayores costos de adquisición y mantenimiento de los servidores y equipos de oficina, lo que impide aprovechar economías de escala.</li> <li>• Dificultad de acceso a la información contenida en los servidores.</li> <li>• Dificultad en la formulación y ejecución de planes de Seguridad y Contingencia.</li> <li>• Mayores costos de administración y gestión de los servidores y equipos de oficina.</li> </ul>
En cuanto a <b>las aplicaciones</b> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las aplicaciones soportan procesos de negocio específicos en diversas plataformas de desarrollo y no se encuentran debidamente integradas.</li> <li>• Existe una limitada capacidad de reutilización de código y escalabilidad, lo cual incrementa el costo de mantenimiento y desarrollo de los sistemas.</li> <li>• Algunas aplicaciones requieren acceder en línea a bases de datos centralizadas y distribuidas, lo cual genera degradación en los tiempos de respuesta.</li> </ul>
En cuanto <b>al diseño lógico de los datos</b> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe un modelo de datos único e integrado. Los diseños de las aplicaciones han generado, normalmente, sus propios modelos de datos correspondiente al aspecto de negocio que soportan, lo cual impide contar con una visión global de los datos y atributos de la institución.</li> <li>• Los modelos de datos no pueden incorporar fácilmente los cambios en los procesos de negocio,.</li> </ul>
En cuanto <b>al diseño físico de los datos</b> :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La integridad referencial normalmente es administrada por las propias aplicaciones y en algunos casos mediante la implementación física de las entidades (como las claves), lo cual genera potenciales problemas en la calidad de los datos.</li> <li>• A causa del diseño lógico, existen diferentes bases de datos para cada aspecto de negocio apoyado.</li> </ul> <p>Las bases de datos distribuidas, actualizadas a través de archivos de novedades, generan potenciales problemas en la calidad y oportunidad de la información de los sistemas operacionales, limitando el desarrollo de aplicaciones orientadas hacia Internet y de inteligencia de negocios, entre otras.</p>

- 1.39 El plan contempla que un elemento crítico para que SUNAT afronte su paso a un estado de integración, es el establecimiento de una infraestructura informática y de telecomunicaciones común y centralizada, que posibilite la integración de las aplicaciones operativas y facilite el mejor aprovechamiento de la información por parte de las áreas funcionales o de negocio. Esta integración viene exigida por la necesidad de considerar al contribuyente un agente económico cuyas operaciones y decisiones tienen consecuencias que afectan a las distintas figuras tributarias, tanto de aduanas como de impuestos internos. En este sentido, la captura de la información en una sola instancia y la existencia de una base de datos compartida, no es un fin en sí mismo sino que se orienta al objetivo de mejorar los procesos de control y atención a los contribuyentes en lo referente al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- 1.40 Adicionalmente, la estrategia supone que esta integración constituirá un medio que apoyará la revisión y modernización de aplicativos informáticos y procedimientos operativos, incorporando en los mismos, nuevos elementos que permitan aprovechar los beneficios que se derivan de una administración tributaria integrada.
- 1.41 La visión tecnológica que guiará la implementación de esta estrategia comprende:
- a) la adopción de un modelo de datos institucional único,
  - b) la centralización de las

bases de datos; c) el desarrollo de aplicaciones utilizando tecnología Web en un modelo en capas, d) el establecimiento de una infraestructura segura y de alto rendimiento; e) la implementación de un portal Web único; y f) la adopción de metodologías estandarizadas para el desarrollo de sistemas y la gestión de proyectos.

## **G. Estrategia del Banco en el país y el sector**

- 1.42 La estrategia del Banco con el Perú aprobada en septiembre de 2002, se basa en el objetivo global de una reducción sostenida y sostenible de la pobreza. El documento de estrategia identifica los siguientes objetivos específicos para alcanzar esta meta: a) elevamiento de la productividad y competitividad de la economía; b) mejoría de la eficiencia de la política social; y c) la creación de un Estado moderno y eficiente al servicio de la población. La presente operación se enmarca en el ámbito de la modernización del Estado.
- 1.43 La estrategia del Banco en el área de modernización del Estado está orientada a apoyar entre otros, los esfuerzos de reforma y el fortalecimiento de instituciones, que como la SUNAT, desempeñan un papel crítico en el funcionamiento de los sectores públicos de los países. Por medio de la presente operación, se espera contribuir a mejorar el desempeño de la administración tributaria, lo que resultará en un perfil más predecible del financiamiento del Estado. La obtención de resultados fiscales más equilibrados aumentará la capacidad del gobierno para ejecutar políticas destinadas a reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de la población.
- 1.44 **El Banco y la administración tributaria del Perú:** El Banco ha apoyado a la administración tributaria peruana mediante cinco operaciones, tres de ellas con SUNAT y dos con Aduanas. Las primeras operaciones, tanto de SUNAT como de Aduanas, se orientaron a atender la resolución de los problemas más urgentes para el establecimiento de las bases legal, institucional y operacional para el desarrollo de la administración tributaria y aduanera. Una vez superadas las debilidades institucionales, el Banco apoyó un segundo grupo de operaciones dirigidas a revisar y consolidar los avances logrados en las operaciones anteriores afianzando los sistemas de administración de recursos humanos y de capacitación, fortaleciendo los sistemas básicos de recaudación, control y fiscalización, y promoviendo la automatización de los procesos operativos y el establecimiento de la infraestructura informática y de comunicaciones. La tercera operación para SUNAT se centró en apoyar la modernización del sistema de fiscalización, incorporando mejoras cualitativas para la aplicación de un modelo de fiscalización de segundo piso. El Banco también aprobó una tercera operación para Aduanas en 1999, dirigida a apoyar la calificación de los procesos operativos bajo la norma ISO 9000; por decisión del gobierno, esta operación no fue ejecutada con recursos del Banco.
- 1.45 Las primeras operaciones de SUNAT y Aduanas, fueron aprobadas en 1991, en tanto que las segundas operaciones de apoyo institucional se aprobaron en 1994. Si bien el financiamiento provisto bajo estas operaciones representó solamente el 8% y el 5% respectivamente del total de las inversiones efectuadas por SUNAT y Aduanas en el período 1991-1997, los programas apoyados por el Banco tuvieron la virtud de establecer una estructura básica que permitió inducir y orientar las inversiones institucionales. Al término de estos programas, se practicaron evaluaciones por consultores independientes. Los documentos de evaluación señalan que los programas se desarrollaron con éxito y que sus objetivos fueron

plenamente alcanzados, posibilitando que SUNAT y Aduanas pasaran a ser entidades con alto nivel de profesionalismo, preparadas y eficientes.

- 1.46 La tercera operación de SUNAT fue aprobada en 1997. La versión preliminar del informe de terminación del proyecto (PCR) señala que se alcanzó un alto nivel de implantación de los componentes del programa, aunque con un retraso considerable. El PCR menciona también que los objetivos fueron alcanzados parcialmente, toda vez que la explotación plena del sistema integrado de fiscalización que fue desarrollado con recursos del programa, requiere de mejorar la calidad de la información y la formación especializada de auditores, acciones que no fueron incluidas en el diseño del programa. Finalmente, un factor que está fuera del marco de las evaluaciones, es el referido al entorno institucional y político en el que se desarrollan los programas. Así, mientras que la ejecución de los programas primero y segundo, tanto de SUNAT como de Aduanas, tiene lugar en un período de marcada estabilidad institucional, la ejecución de la tercera operación de SUNAT enfrenta un entorno político-institucional menos favorable.
- 1.47 **Lecciones derivadas de la experiencia del Banco:** El desarrollo de la administración tributaria y aduanera peruana durante la década pasada, refleja un proceso gradual y ordenado de consolidación institucional. En este contexto, es posible derivar algunas lecciones de la experiencia del Banco en operaciones de apoyo a este sector de la administración del Estado. En primer lugar, se tiene que el apoyo del Banco ha seguido un proceso con etapas claramente identificables e interrelacionadas: a) establecimiento de la base institucional; b) desarrollo de las herramientas básicas de la administración, mediante la modernización y automatización de los procesos operativos; c) introducción de criterios de calidad en los procesos y mejora cualitativa en los sistemas operativos. Los esfuerzos en estas etapas se sustentaron en: a) una clara identificación y definición de los sistemas y procesos operativos de la administración; b) una importante intervención en el área de recursos humanos y capacitación; e c) inversiones críticas en el área de tecnología de la información. En segundo lugar, desde la perspectiva de financiamiento, el aporte del Banco ha representado una pequeña fracción de las inversiones ejecutadas por SUNAT y Aduanas durante la década pasada. El aporte del Banco en estas operaciones se valora por haber posibilitado a las autoridades tributarias y aduaneras contar con mayor información y opciones para la adopción de políticas institucionales, así como haber permitido estructurar programas de inversión básicos que han servido de guía para priorizar las mayores inversiones efectuadas por las entidades recaudadoras. Finalmente, la revisión de las operaciones de apoyo a la administración tributaria peruana revela que la implementación de los programas se ve favorecida al contar con un marco institucional estable.
- 1.48 Por otra parte, la experiencia del Banco en operaciones de apoyo a las administraciones tributarias de otros países de la Región<sup>12</sup>, señala que el desarrollo de los programas y la consecución de sus objetivos, se facilita a través de la observancia de los siguientes aspectos: a) la existencia de una estrategia de cambio consistente, con indicadores de resultados realistas, medibles y sostenibles; b) una estrecha

---

<sup>12</sup> A lo largo de la década anterior, el Banco ha financiado 51 programas de apoyo a las administraciones tributarias de 21 países de la Región.

coordinación, participación y colaboración con los beneficiarios en la fase de diseño, enfatizando la definición de los objetivos y metas parciales del programa; c) la integralidad de los programas, abordando los principales procesos operativos de la administración; d) la gradualidad de los programas, que más que referirse a un ordenamiento secuencial de las actividades hace alusión a la intensidad con que los programas deben ejecutarse; y e) la necesidad de desarrollar la capacidad para conducir regularmente la actualización técnica y operativa de la entidad. Estas experiencias han guiado el proceso de preparación de la presente operación.

- 1.49 **El aporte del Banco mediante la presente operación:** La operación propuesta destaca el aporte del Banco en cuanto proporcionar un apoyo consistente y oportuno al desarrollo institucional de la administración tributaria peruana. Mediante el diseño y posterior financiamiento de un paquete prioritario de acciones e inversiones, se procura preservar los resultados alcanzados en la década anterior y sentar las bases para el desarrollo de la nueva administración integrada. Durante la preparación del programa, se acompañó a la entidad en la priorización de las acciones para conducir el proceso de fusión, proporcionando el apoyo técnico necesario para orientar su estrategia institucional, tanto a través del contacto con las experiencias y avances a nivel internacional en materia de fusiones, así como por medio del intercambio de ideas con los consultores y los miembros del equipo de proyecto.
- 1.50 Durante la preparación del programa se ha efectuado consultas y se ha coordinado con el equipo del FMI. En atención a la naturaleza y urgencia que reviste el programa para hacer frente a las demandas del proceso de fusión, el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el documento “Temas Selectos de Política y Administración Tributaria” (septiembre 2002) sugiere a las autoridades peruanas la necesidad de un apoyo técnico-financiero extraordinario a la SUNAT, resaltando la urgencia de acelerar la concreción de este programa que apoye el fortalecimiento de la administración tributaria.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

#### **1. Objetivo general**

- 2.1 El objetivo general del programa es otorgar un apoyo inicial a la SUNAT del Perú, para conducir el complejo proceso de fusión de las administraciones de impuestos internos y aduanas iniciado el año 2002. Mediante el fortalecimiento de su gestión administrativa y la modernización de sus procesos de operativos, se procura sentar las bases para el desarrollo de una administración tributaria integrada con el fin de contribuir a incrementar de manera sostenida la recaudación tributaria y facilitar las operaciones de comercio exterior.

#### **2. Objetivos específicos**

- 2.2 Los objetivos específicos del programa son:

- a. Fortalecer la capacidad de gestión institucional, optimizando sus procesos administrativos y desarrollando sistemas integrados en las áreas de gestión transversal (planeamiento, administración financiera, de recursos humanos y de bienes y servicios).
- b. Mejorar el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias por medio del fortalecimiento de los principales procesos de la administración tributaria, con especial énfasis en los procesos de fiscalización y cobranza.
- c. Modernizar el proceso de despacho aduanero, facilitando el comercio exterior por medio de la introducción de procesos simplificados más eficaces para el control de mercancías.
- d. Adecuar la actual infraestructura tecnológica a la gestión de información y la creciente complejidad de los procesos tributarios, considerando los requisitos para un manejo eficiente de bases de datos, software y comunicaciones.
- e. Mejorar la calidad y ampliar los servicios que se prestan a los contribuyentes y a los usuarios de comercio exterior, facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias y agilizando los procesos de control aduanero.
- f. Mejorar la equidad horizontal del sistema tributario por medio de una mayor transparencia en los procesos y resoluciones de la administración tributaria, y de acciones que permitan reducir la brecha entre lo que declara el contribuyente y lo que debería declarar de acuerdo a su capacidad económica.
- g. Desarrollar la capacidad para identificar las necesidades de actualización institucional y tecnológica, así como para diseñar y conducir las innovaciones correspondientes.

### **B. Componentes del programa**

- 2.3 El programa propuesto está estructurado en tres componentes: a) institucionalización de la administración tributaria integrada; b) optimización de los procesos de

administración tributaria y control del comercio exterior; y c) modernización del sistema informático y del sistema de comunicaciones. El programa ha sido diseñado en el marco del plan integral de desarrollo institucional formulado por la SUNAT.

**1. Institucionalización de la administración tributaria integrada  
(US\$1,9 millón)**

- 2.4 Las actividades de este componente estarán dirigidas a facilitar el proceso de fusión en los aspectos organizativos, administrativos, financieros, de recursos humanos, legales y de comunicación. Además de la formulación de las disposiciones legales necesarias para la operación de la entidad recaudadora, las acciones apuntan a contar con servicios horizontales y de apoyo comunes para la gestión de tributos internos y aduaneros, permitiendo alcanzar economías de escala y lograr una mayor coordinación de las actuaciones de la administración.
- 2.5 Para este propósito, el programa incluye actividades para facilitar la armonización normativa, y al mismo tiempo contempla el desarrollo e implantación de sistemas únicos de gestión institucional en las áreas de planificación y control de gestión, recursos humanos, y administración de bienes y servicios. Los sistemas comprenderán el conjunto de normas, principios, procesos, métodos y técnicas correspondientes a cada una de las áreas de gestión.
- 2.6 En el área de **normatividad jurídica**, el programa comprende actividades dirigidas a revisar las normas y reglamentaciones que rigen la administración tributaria y aduanera del país, para actualizar, compatibilizar y adecuar el marco legal vigente al esquema institucional resultante de la fusión. Asimismo, incluye actividades para unificar la capacidad reglamentaria de la administración tributaria y fortalecer sus acciones legales en el proceso coactivo de la cobranza. Hacia el final del programa, se prevé el desarrollo de una propuesta normativa que posibilite dotar de mayor autonomía técnica e institucional a la nueva administración tributaria.
- 2.7 Por su parte, para la implantación de cada uno de los sistemas de gestión, se contempla realizar un conjunto de actividades consistentes en: a) revisión de la normativa y los procesos; b) diseño del modelo del nuevo sistema; c) adecuación actualización de la normativa y los procesos; d) preparación de manuales de procedimientos; e) desarrollo del aplicativo informático de apoyo, documentado y con sus respectivos manuales de funcionamiento y mantenimiento, y f) entrenamiento del personal en los nuevos procedimientos y en la operación de los aplicativos.
- 2.8 **Sistema de planificación, control de gestión y estructura orgánica:** Contempla la implementación de un sistema de planificación y control de gestión por resultados, que incorpore indicadores de monitoreo de las actividades y del rendimiento institucional. Este sistema proporcionará señales oportunas y de alerta temprana sobre los problemas que enfrente la entidad, facilitando la adopción de medidas correctivas. Asimismo, se incluyen actividades para el ajuste y desarrollo de la estructura orgánico-funcional recientemente aprobada, como consecuencia de resultados del sistema de control y del rediseño de los procesos básicos que tengan lugar en las áreas funcionales de tributos internos y aduanas.

- 2.9 Complementariamente se apoyará las actividades dirigidas al fortalecimiento del sistema de control interno, por medio de programas de capacitación especializados que a su vez orienten el ajuste de las guías de control interno en cuanto a la identificación del ambiente de control, la evaluación de riesgo, y las actividades de control, información y monitoreo.
- 2.10 **Sistema de administración financiera y de bienes y servicios:** Las actividades de este componente apoyarán el establecimiento de un sistema que reúna los requisitos funcionales de integración de los procesos presupuestario, contable, de tesorería, administración de activos y adquisiciones, posibilitando a su vez la obtención de información de gestión administrativa para control y toma de decisiones.
- 2.11 **Sistema de administración de recursos humanos:** Comprende actividades prioritarias que faciliten la transición de los actuales sistemas de administración a un sistema único e integral de recursos humanos que rija los procesos de reclutamiento, selección, evaluación del desempeño, promociones, incentivos, traslados y desvinculaciones del personal de la SUNAT. También se apoyará a las autoridades en la preparación de estrategias alternativas orientadas a armonizar las estructuras salariales. Las aplicaciones computacionales estarán dirigidas a la automatización e integración de los procesos de los subsistemas de gestión de personal, facilitando en una primera instancia las operaciones de registro, control de acceso, evaluación, pagos y planes de capacitación.
- 2.12 El nuevo sistema de recursos humanos será apoyado también con acciones en el área de capacitación. Al respecto, las actividades priorizadas estarán orientadas a unificar los procesos de formación inicial o de inducción, así como a las labores de capacitación que faciliten una gradual movilidad de los funcionarios entre las estructuras funcionales, apoyando a vencer las resistencias culturales al cambio institucional. Asimismo, se contempla conducir talleres de ética e integración que sirvan como medios para la construcción de una nueva cultura organizacional.
- 2.13 Finalmente, se incluyen actividades para el diseño e implementación de una política de comunicación institucional interna con el objeto de lograr la adhesión de los funcionarios a la misión, estrategias y planes de la entidad. La especificación de los objetivos perseguidos y la descripción de las etapas y medios implicados será parte esencial de esta política para facilitar la integración institucional.
- 2.14 **Aplicación de los recursos del programa:** Los recursos necesarios para el desarrollo e implantación de las actividades previstas bajo este componente se destinarán básicamente a consultorías para la revisión de las normas y los procesos, diseño de los modelos de los sistemas de gestión y apoyo a su implantación, la adquisición de aplicativos informáticos y el diseño y conducción en su etapa inicial de los programas de capacitación y difusión.
2. **Optimización de los principales procesos de administración tributaria y control del comercio exterior (US\$6 millones)**
- 2.15 Este componente procurará optimizar los procesos de recaudación, cobranza, control fiscalización y servicios a los contribuyentes y a usuarios del comercio exterior, tomando en cuenta la especialización funcional de los procesos aduaneros y de tributos internos. La adecuación y la modernización de los procesos estarán

acompañadas de programas específicos de formación y capacitación técnica de recursos humanos.

**2.16 Recaudación y cobranza:** Las acciones para la optimización de los sistemas enfatizarán las labores de registro de contribuyentes, presentación y pago de declaraciones, y control de la deuda. Específicamente se pretende:

- a. Modernizar el sistema de Registro de Contribuyentes, rediseñando los actuales procesos de captura y actualización de la información, a fin de contar con un registro integrado para el control de las obligaciones tributarias y de comercio exterior. El nuevo sistema permitirá utilizar el RUC como el principal identificador de los contribuyentes en ambas áreas funcionales o de negocio, y facilitará a los contribuyentes la conducción de trámites vía Internet.
- b. Desarrollar e implantar un Sistema Integrado de Recaudación para los tributos internos y aduaneros, que estandarice los procedimientos a fin de posibilitar una gestión más eficiente y oportuna en el control y cobranza de la deuda tributaria. Adicionalmente, el nuevo sistema posibilitará la disminución del costo de los servicios bancarios de recaudación
- c. Establecer mecanismos de control de la información tributaria, a través de la provisión del apoyo tecnológico y normativo, y la puesta en funcionamiento de una estructura operativa encargada de asegurar la calidad de la información tributaria. Estas acciones permitirán un mayor aprovechamiento de la potencialidad del sistema de fiscalización desarrollado con recursos del programa SUNAT III, con los consiguientes beneficios para la gestión de la administración tributaria integrada.
- d. Desarrollar e implementar ajustes normativos, de procedimientos y de sistemas al proceso de autorización y control de comprobantes de pago.
- e. Centralizar, integrar y modernizar el Sistema de Contabilidad de Ingresos Tributarios. Este sistema automatizado que contará con enlaces de interfase con los sistemas operativos tributarios, facilitará el registro y administración financiera de los fondos tributarios (recaudación y devoluciones), así como de valores (emisión, reclamación, cobranza coactiva, fraccionamiento).

**2.17 Control aduanero y facilitación del comercio exterior:** Complementariamente, el programa incluirá otras actividades para modernizar la función aduanera, las cuales se han priorizado a partir de las necesidades técnicas de la administración y las opiniones de los usuarios de comercio exterior en cuanto a la calidad y efectividad de los servicios aduaneros. En este sentido, las actividades bajo el programa estarán orientadas a acercar el servicio al usuario, simplificar los procedimientos e incorporar en las operaciones aduaneras nuevos estándares internacionales. En particular, estas acciones estarán referidas a:

- a. La implantación de un sistema de despacho único para tramites aduaneros. Con el sistema de despacho único se espera conseguir unificar y estandarizar los aspectos comunes a los diferentes regímenes aduaneros para darles un tratamiento operativo y documental idéntico, lo cual redundará definitivamente en una simplificación de los procesos de despacho y por tanto facilitará su gestión para la Aduana y el contribuyente.



- b. El rediseño y mejoramiento del Sistema Informático de Gestión Aduanera (SIGAD). Como complemento al sistema de despacho único, el rediseño de este aplicativo informático procura convertir al SIGAD en un sistema integral y modular, de manera que permita incorporar nuevas funcionalidades sin pérdida de su eficacia controladora y mejorar su eficiencia en el manejo operativo.
- c. La integración electrónica de la operativa con otros organismos del Estado relacionados con las operaciones de comercio exterior. Las acciones estarán dirigidas a definir e implantar protocolos electrónicos para que las autorizaciones e intervenciones de otros organismos con responsabilidad en el control del comercio exterior, sean parte del despacho único informatizado. Los beneficios de esta actividad redundarán directamente en la mejora de los tiempos de tramitación reduciendo los costos y en los procesos de control tanto de Aduanas como del resto de organismo, al hacerlos más transparentes.
- d. La consolidación del sistema de calidad en el servicio aduanero, que permitan renovar la certificación conforme a la Norma ISO 9000 versión 2000 para los procesos de despacho, control de documentos y auditorías. La experiencia después de alcanzada la certificación ha demostrado la utilidad de la misma en dos aspectos fundamentales: la transparencia de los procedimientos y su sostenibilidad en el tiempo. La renovación regular de certificaciones de calidad, incluyendo los cambios que se llevarán a cabo con el rediseño de los procesos y del sistema informático, será mantenido bajo el programa, toda vez que el proceso de calificación le exigirá a la entidad un esfuerzo sistemático de actualización técnica y operativa acorde a los estándares internacionales.
- e. La implantación de un Sistema de Análisis de Riesgo en el servicio aduanero. Este sistema de control selectivo basado en los riesgos objetivos que pudiera presentar una operación de comercio exterior, comprenderá la definición de una estructura orgánica y procedimientos de trabajo, la determinación de los perfiles funcionales y el diseño o adquisición de herramientas para la explotación de la información. Con este sistema se logrará alcanzar mayor eficacia en la fiscalización al dirigir las acciones sobre casos probables de fraude y se reducirán las intervenciones de control físico disminuyendo costos y molestias al contribuyente en sus transacciones comerciales.
- f. El establecimiento y mantenimiento actualizado de una base de datos sobre los valores de las mercancías transadas en el comercio exterior. Estas acciones complementan la cooperación técnica que en esta materia está proporcionando el Banco a la nueva SUNAT en el marco del programa de Medidas Aduaneras para Facilitar Negocios (ATN/MT-7080-RG). Con esta actividad se espera dotar a la administración tributaria de una herramienta que le permita detectar en tiempo y forma, y transparentemente las presumibles alteraciones del valor (integrante de la base imponible) y aplicar la reglamentación recaudatoria y sancionadora pertinente, mejorando su eficacia en el control.
- g. El fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia aduanera e intercambio de información, así como la dotación parcial de equipamiento e infraestructura para prevenir y reducir el contrabando, y administrar con mayor eficiencia los almacenes de mercancías decomisadas. Se apoyará la celebración de acuerdos y convenios de cooperación, y el establecimiento de las metodologías de trabajo para la identificación del *modus operandi* y los implicados en los ilícitos.

aduaneros. Asimismo, se dotará de medios fijos y móviles de comunicación y control y mejorará la infraestructura de los almacenes de decomiso de mercancía. Con estas actividades se espera mejorar la gestión de control del contrabando y una reducción de los casos fraude por esta causa.

- 2.18 **Control y fiscalización posterior** El programa contempla que los procesos de control y fiscalización posterior serán fortalecidos mediante el potenciamiento del Sistema Integrado de Fiscalización (SIF), la planificación centralizada de la fiscalización integral y la implantación de los Centros de Control y Fiscalización.
- 2.19 Específicamente, las acciones del programa estarán dirigidas a:
- a. Fortalecer la capacidad de planeación y coordinación de las actividades de fiscalización de tributos internos y de comercio exterior, integrando aquellos procesos de verificación que permitan aprovechar de mejor manera las sinergias (información, mejores prácticas y procedimientos de fiscalización, y experiencias del personal). Para complementar estos esfuerzos se establecerá un sistema único de control, seguimiento y evaluación de las fiscalizaciones posteriores.
  - b. Diseñar una estrategia detallada para la integración de la fiscalización tributaria de los contribuyentes con el control aduanero posterior en zona secundaria. Dado el alto grado de complementariedad de las prácticas ex post que siguen las áreas funcionales o de negocio, se desarrollarán metodologías y procedimientos integrados que permitan generar una mayor percepción de riesgo en cuanto a conductas de contrabando, evasión y elusión tributarias. Este desarrollo será seguido por una fase piloto de implementación.
  - c. Consolidar, complementar y ampliar el uso del SIF como modelo básico para la fiscalización tributaria, revisando y completando la información actualmente disponible a través de la optimización de los sistemas de captura, e incorporando variables aduaneras para el análisis de riesgo. Por medio del potenciamiento de esta herramienta, el proceso de selección de casos para ser fiscalizados será más preciso, posibilitando una mayor efectividad de las intervenciones fiscalizadoras.
  - d. Consolidar y optimizar la Base Nacional de Datos incorporando la información de comercio exterior, fuentes externas y de los actuales sistemas de la SUNAT, así como herramientas y sistemas de inteligencia de negocios a fin de apoyar la toma de decisiones al nivel operativo, táctico y estratégico. Este esfuerzo es fundamental para mejorar la operatividad del SIF.
  - e. Diseñar e implementar los Centros de Control y Fiscalización, a fin de facilitar la interacción del contribuyente con la administración tributaria al momento de presentar descargos o correcciones a sus declaraciones juradas. La operación de estos centros, apoyará la estrategia para ampliar los alcances de la fiscalización al segmento de medianos y pequeños contribuyentes (MEPECOS). Asimismo, se espera que su funcionamiento ayude a mejorar la calidad de las declaraciones juradas de los contribuyentes y, por tanto, la calidad de la información tributaria.
- 2.20 **Formación y capacitación técnica:** A fin de complementar los esfuerzos para el mejoramiento y optimización de los sistemas, el componente incluirá el diseño y ejecución de un programa integral de capacitación sobre las políticas, procesos, normas y tecnología necesarias para la implantación y manejo de los nuevos procesos y sistemas.

- 2.21 Las actividades de capacitación técnica estarán principalmente dirigidas a las siguientes áreas: a) formación de auditores (requerido para el mayor aprovechamiento del SIF), b) fiscalización especializada en sectores seleccionados de la economía, c) valoración aduanera y clasificación de mercancías; d) gestión y análisis de riesgo en las operaciones de comercio exterior; y e) aplicación de herramientas de auditoría para la fiscalización aduanera ex post y para la fiscalización integrada.
- 2.22 **Aplicación de los recursos del programa:** Los recursos del programa se destinarán a financiar: a) consultorías para la revisión de los procesos operativos, así como para el desarrollo y adaptación de aplicativos informáticos utilizando tecnología Web en una plataforma de tres capas; c) adquisición de *software* (incluyendo licencias); d) equipamiento de apoyo al control del comercio exterior; e) refacciones de infraestructura; y f) desarrollo de metodologías, diseño de los programas de capacitación y conducción de las primeras sesiones de capacitación.

### 3. **Modernización del sistema informático y de comunicaciones** **(US\$4,1 millones)**

- 2.23 Las actividades de este componente apuntan a adecuar la actual infraestructura tecnológica de la SUNAT a la gestión de información y la creciente complejidad de los procesos tributarios y de control del comercio exterior. En este sentido, se apoyará la modernización de los sistemas de información y la integración de la infraestructura informática y de telecomunicaciones, contemplados en el plan de desarrollo informático de la nueva SUNAT. Las principales actividades estarán referidas a:
- a. Conducir el proceso de migración de un esquema cliente-servidor descentralizado a una arquitectura de tres capas, a fin de aprovechar al máximo las facilidades de comunicación y tecnología Web manteniendo la integridad de las bases centrales de datos, sin afectar la eficacia de las unidades operativas descentralizadas. Por otra parte, se contempla potenciar la infraestructura de comunicaciones y la capacidad de procesamiento y almacenamiento de datos.
  - b. Definir e implantar un único modelo institucional de datos que a su vez constituya el punto de partida para el diseño de las futuras aplicaciones de negocio. Para ello, también se contempla la integración –lógica y física– de las distintas bases de datos operacionales que soportan las aplicaciones actuales<sup>13</sup>. Las bases de datos integradas serán centralizadas en servidores que apoyen todas las aplicaciones operacionales.
  - c. Adoptar políticas y estándares específicos de seguridad informática. Asimismo, se contempla implementar mecanismos de redundancia que proporcionen alta disponibilidad para los servicios críticos, a fin de enfrentar adecuadamente contingencias que puedan ocurrir en el sistema como consecuencia de la centralización de bases de datos.
  - d. Establecer políticas, estándares y metodologías para el desarrollo de sistemas, así como para el control y gestión de proyectos informáticos. De esta manera, la política velará que todo proyecto siga una cuidadosa planificación, una adecuada organización y sobre todo un seguimiento y control eficiente. Por su parte las

---

<sup>13</sup> Actualmente existen en producción 251 bases de datos (centralizadas y distribuidas) y 42 bases de datos diferentes.

metodologías definirán claramente las etapas, los entregables y las áreas participantes dentro del proceso; asimismo, contarán con mecanismos que fomenten la participación del usuario final, y aseguren calidad en cada etapa.

- e. Reforzar la disponibilidad de herramientas que promuevan el trabajo colaborativo, la automatización de los procesos administrativos y el incremento de la productividad. Para tal efecto se considera el uso de herramientas de mesa de ayuda (*help desk*).
  - f. Implementar un Portal Único con altos niveles de seguridad, que permita aumentar la gama y calidad de los servicios que presta la administración, así como realizar y completar transacciones y procesos a través de Internet, beneficiando la operación de usuarios externos (contribuyentes y operadores de comercio exterior) e internos.
- 2.24 Al finalizar el programa, se espera que la administración tributaria registre avances significativos en la migración a la nueva arquitectura informática y de comunicaciones, la adopción de una base de datos centralizada con accesos operacionales descentralizados, sistemas que permitan procesamientos de grandes volúmenes de información, con tiempos de respuesta y costos de mantenimiento menores, y aplicativos que posibiliten un mayor nivel de funcionalidad e integración.
- 2.25 **Aplicación de los recursos del programa:** Los recursos estarán dirigidos a financiar: a) consultorías para diseñar las estrategias de unificación del modelo de datos, implantar la nueva arquitectura de aplicaciones, formular políticas y estándares de seguridad, codificar y adecuar los nuevos programas, y diseñar el portal corporativo; b) compra de servidores y sus respectivas licencias, estaciones de trabajo y herramientas para apoyar el desarrollo de software; c) capacitación en metodologías de desarrollo de sistemas, gestión de procesos informáticos, y uso herramientas de *help desk*; d) instalación de mecanismos de seguridad.

### **C. Costo y financiamiento**

- 2.26 El costo total del programa asciende a US\$13,13 millones, de los cuales el Banco financiará US\$8,86 millones con cargo a los recursos de su Capital Ordinario. El gobierno a través de SUNAT aportará una contrapartida nacional de US\$4,27 millones. Los recursos del programa representan cerca del 6,5% del presupuesto asignado a la nueva SUNAT durante la presente gestión anual (aproximadamente US\$198 millones). Los costos del programa se distribuirán según se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro II-1							
CUADRO DE COSTOS (en miles de US\$)							
CATEGORIAS	INVERSIÓN			TOTAL			%
	Consultoría	Capacitación	Equipos	BID-OC	LOCAL	TOTAL	
<b>1. Administración</b>	<b>571,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>307,5</b>	<b>264,0</b>	<b>571,5</b>	<b>4,35</b>
1.1 Coordinación	319,5	0,0	0,0	127,5	192,0	319,5	
1.2 Administración	252,0	0,0	0,0	180,0	72,0	252,0	
<b>2. Costos Directos</b>	<b>3.838,6</b>	<b>991,4</b>	<b>7.212,6</b>	<b>8.217,5</b>	<b>3.825,3</b>	<b>12.042,8</b>	<b>91,72</b>
<b>2.1 Apoyo Inst. Administración Tributaria</b>	<b>951,5</b>	<b>132,9</b>	<b>826,0</b>	<b>1.694,4</b>	<b>216,2</b>	<b>1.910,6</b>	<b>14,55</b>
2.1.1 Modelo de fusión, planif. y est org.	279,5	27,7	0,0	249,0	58,2	307,2	
2.1.2 Modelo integ. gestión y desarr. RRHH	519,0	50,0	354,0	863,7	59,5	923,2	
2.1.3 Modelo Integrado de Adm. y Finanzas	71,5	55,2	472,0	500,2	98,5	598,7	
2.1.4 Normatividad Jurídica	81,5	0,0	0,0	81,5	0,0	81,5	
<b>2.2 Optimización Principales Procesos</b>	<b>2.302,6</b>	<b>625,5</b>	<b>3.098,2</b>	<b>4.261,0</b>	<b>1.765,3</b>	<b>6.026,3</b>	<b>46,00</b>
2.2.1 Recaudación y Cobranza	614,3	65,5	472,0	594,8	557,0	1.151,8	
2.2.2 Control Aduanero y facilit com ext	1.057,3	181,5	1.858,7	2.369,3	728,2	3.097,5	
2.2.3 Control y Fiscalización Posterior	450,5	18,5	767,5	756,4	480,1	1.236,5	
2.2.4 Formación y Capacitación Técnica	180,5	360,0	0,0	540,5	0,0	540,5	
<b>2.3 Modernización Sistema Informático</b>	<b>584,5</b>	<b>233,0</b>	<b>3.288,4</b>	<b>2.262,1</b>	<b>1.843,8</b>	<b>4.105,9</b>	<b>31,27</b>
2.3.1 Centraliz inf. e integr. infraest.	491,2	93,0	2.739,0	1.786,0	1.537,2	3.323,2	
2.3.2 Portal Unico	93,3	60,0	389,4	476,1	66,6	542,7	
2.3.3 Método de des. del sistema y de gestión	0,0	80,0	160,0	0,0	240,0	240,0	
<b>3.0 Costos Concurrentes</b>				<b>122,0</b>	<b>0,0</b>	<b>122,0</b>	<b>0,93</b>
3.1 Auditoría				42,0	0,0	42,0	
3.2 Monitoreo y Evaluación				80,0	0,0	80,0	
<b>SUBTOTAL</b>				<b>8.647,0</b>	<b>4.089,3</b>	<b>12.736,3</b>	<b>97,00</b>
<b>SIN ASIGNACIÓN ESPECÍFICA</b>				<b>123,9</b>	<b>82,1</b>	<b>206,0</b>	<b>1,57</b>
Imprevistos				123,9	82,1	206,0	
<b>COSTOS FINANCIEROS</b>				<b>88,6</b>	<b>99,0</b>	<b>187,6</b>	<b>1,43</b>
Comisión de Crédito				0,0	99,0	99,0	
FIV				88,6	0,0	88,6	
<b>TOTAL</b>				<b>8.859,5</b>	<b>4.270,4</b>	<b>13.129,9</b>	<b>100,00</b>
<b>PORCENTAJES</b>				<b>67,47</b>	<b>32,53</b>	<b>100,0</b>	

Nota: El Prestatario pagará al Banco directamente los intereses de la operación

#### D. Condiciones y financiamiento del Banco

- 2.27 El financiamiento del Banco, por un monto de US\$8.859.500, se otorgará con cargo a los fondos del Capital Ordinario (CO). El siguiente cuadro indica los plazos y condiciones del préstamo.

Cuadro II-2	
TÉRMINOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO	
Fuente de Recursos:	Capital Ordinario
Monto:	US\$8.859.500
Plazos:	
Amortización:	20 años
Ejecución:	36 meses
Desembolsos:	42 meses
Tasa de Interés:	Variable
Inspección y Vigilancia:	1%
Comisión de Crédito:	0,75% sobre montos no desembolsados
Moneda:	US\$ dólares de la Facilidad Unimonetaria

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Perú y SUNAT será el organismo ejecutor del programa. Los recursos del préstamo serán transferidos a la SUNAT para la ejecución del programa mediante un convenio **cuya suscripción será condición previa al primer desembolso.**
- 3.2 La estructura de la nueva SUNAT comprende una Superintendencia Nacional, al frente de la cual se encuentra el Superintendente Nacional y dos Superintendencias Nacionales Adjuntas, una de Impuestos Internos y otra de Aduanas. Sus operaciones se llevan a cabo mediante: a) los órganos de línea, que comprenden a las Intendencias Nacionales dependientes de las Superintendencias Adjuntas; y b) los órganos de apoyo, constituidas por las Intendencias Nacionales que dirigen los servicios corporativos de apoyo.

#### B. Organización para la ejecución

- 3.3 Para la ejecución del programa, SUNAT contará con una Dirección Ejecutiva, un Comité de Dirección y una unidad coordinadora. SUNAT designará a un Superintendente Nacional Adjunto como director ejecutivo del programa, el cual será el enlace con el Banco y se responsabilizará de la supervisión general del cumplimiento de las actividades de la operación.
- 3.4 El Comité de Dirección será responsable por: a) la formulación y/o aprobación de estrategias, políticas y modificaciones para la ejecución del proyecto; b) la revisión y aprobación de la organización para el proyecto y los cambios que se presenten durante el desarrollo del mismo; c) el nombramiento y la supervisión del Coordinador de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP); y d) la revisión y aprobación de informes sobre la evolución del proyecto. El Comité estará compuesto por la Superintendente Nacional, los Superintendentes Adjuntos, el Coordinador General de la UCP y los Intendentes Nacionales relacionados con los tres componentes.
- 3.5 La UCP asegurará la coordinación y coherencia de todas las actividades del proyecto y será la responsable ante el Banco por su adecuada administración y ejecución. Su organización básica estará constituida por un coordinador general, un especialista encargado de la administración financiera y un especialista a cargo de la programación y seguimiento de las actividades del proyecto. Asimismo, se contará con los servicios de dos asesores técnicos que apoyarán la ejecución del componente uno de “institucionalización de la administración tributaria integrada” y del componente dos “optimización de los principales procesos de administración tributaria y control del comercio exterior”. El asesor del componente dos también asistirá al coordinador general en temas relativos a la conducción del programa. **El establecimiento de la UCP será condición previa al primer desembolso.**
- 3.6 La UCP estará a cargo de: a) coordinar, revisar y presentar ante el Comité de Dirección los Planes Operativos Anuales (POA) para la aprobación respectiva, así como los informes semestrales, de medio término y final, además de los que solicite el Banco durante la ejecución del programa; b) procesar las adquisiciones y

contrataciones que soliciten los grupos de trabajos y, si corresponde, remitirlas al Banco para su no objeción; c) preparar y presentar, a satisfacción del Banco, las solicitudes de desembolsos y justificaciones del uso de los recursos, así como los informes semestrales de utilización del fondo rotatorio del préstamo; d) preparar y remitir al Banco, los informes semestrales de avance del programa; e) desarrollar e implantar adecuados sistemas contables, financieros y de control interno para el manejo de recursos del programa que permitan su relación con el sistema contable-financiero de la SUNAT; f) asegurar el mantenimiento de un adecuado archivo de la documentación de apoyo de procesos de adquisiciones y contrataciones y de solicitudes de desembolsos; y g) preparar y presentar los estados financieros anuales del programa debidamente dictaminados por auditores externos elegibles al Banco.

### **C. Modalidad de ejecución**

- 3.7 La responsabilidad técnica de la ejecución de las diferentes actividades del programa estará a cargo de equipos de trabajo bajo la dirección de un funcionario al nivel de intendente (conforme a las asignaciones del Cuadro III-1) quien será asistido por un coordinador de actividad. Los coordinadores de actividades tendrán conocimiento especializado en la línea de negocio (tributos internos o comercio exterior) sobre la que asuman responsabilidad y tendrán asignación de tiempo completo al programa. Los demás integrantes de los equipos serán los respectivos consultores financiados con recursos del programa y funcionarios de la SUNAT con la correspondiente capacidad técnica, muchos de los cuales participaron en la preparación del programa.
- 3.8 Estos equipos tendrán como principales funciones: a) preparar los POA de cada actividad y someterlos a la revisión y aprobación correspondiente; b) supervisar los procesos de ejecución técnica de los servicios contratados o de los bienes adquiridos y certificar la recepción de los mismos de acuerdo con las especificaciones ordenadas, como prerequisite para la tramitación de los pagos; c) suministrar orientación y aclaraciones a los proveedores de los servicios o bienes en cuanto a detalles sobre los alcances técnicos correspondientes; d) participar en los grupos evaluadores de las ofertas relacionadas con adquisiciones para la actividad; e) preparar los informes detallados sobre el avance del POA y la gestión de los riesgos correlativos; y f) proveer apoyo al Sistema de Control Interno correspondiente a la actividad.
- 3.9 El programa se ejecutará con base en los POA, los cuales se definen de acuerdo a los planes de acción elaborados por componentes y actividades, ajustados al ritmo de ejecución real. Durante la preparación del programa se elaboraron planes de acción preliminares en los que se identifican los objetivos específicos de cada componente, productos, actividades que se llevarán a cabo, así como los términos de referencia resumidos y los respectivos presupuestos, distinguiéndose la contraparte local y el financiamiento del Banco.
- 3.10 Los POA contendrán: a) las actividades a realizar y las metas a alcanzar en cada año; b) las inversiones y gastos a efectuar y las fuentes de financiamiento; y c) las unidades y funcionarios responsables por el cumplimiento de las metas. El borrador del POA del primer año de ejecución ha sido revisado por el equipo de proyecto y **su aprobación será condición previa al primer desembolso.**

Cuadro III-1		
Componente	Actividades	Unidad Responsable
Institucionalización de la administración tributaria integrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación, control de gestión y estructura orgánica</li> <li>Recursos humanos/ Difusión y adiestramiento.</li> <li>Administración financiera y de bienes y servicios</li> <li>Normatividad jurídica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intendencia Nacional de Planeación</li> <li>Intendencia Nacional de Recursos Humanos/ IATA.</li> <li>Intendencia Nacional de Administración.</li> <li>Intendencia Nacional Jurídica.</li> </ul>
Optimización de los procesos de administración tributaria y control del comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recaudación y cobranza</li> <li>Control aduanero y facilitación del comercio exterior</li> <li>Control y fiscalización posterior</li> <li>Formación y capacitación técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario.</li> <li>Intendencia Fiscalización y Gestión de Recaudación Aduanera.</li> <li>Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario.</li> <li>Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA).</li> </ul>
Modernización del sistema informático y del sistema de comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de información y telecomunicaciones</li> <li>Portal Único</li> <li>Políticas y estándares específicos de seguridad informática, y metodologías para el desarrollo de sistemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intendencia Nacional de Sistemas de Información</li> </ul>

#### D. Taller de inicio del programa

- 3.11 Una vez aprobada la operación se realizará un seminario de lanzamiento del programa con la presencia de las autoridades de SUNAT, la UCP, equipos de trabajo de SUNAT y funcionarios del Banco, con el objeto de revisar el POA del primer año y coordinar las actividades previstas en el mismo.

#### E. Supervisión y seguimiento del programa

- 3.12 La supervisión del programa será efectuada por la Oficina Banco en el País, con el apoyo del equipo de proyecto, con base a la información contenida en los POA y en los informes de avance físico (semestrales) y financieros (anuales) recibidos de la UCP. La SUNAT, a través de la UCP, presentará al Banco un informe semestral a partir de la fecha en la cual el proyecto sea declarado elegible. En el mismo, se dará cuenta del estado de avance del POA y se propondrán las acciones necesarias para asegurar la ejecución satisfactoria. El informe del segundo semestre de cada año se presentará a consideración del Banco junto con el POA del siguiente año. El Banco acordará con la SUNAT el formato de los informes, para el cual ya existe una propuesta en los archivos técnicos del Banco.
- 3.13 A partir del primer año de ejecución, se realizarán reuniones anuales de seguimiento entre el Banco y SUNAT para acordar el POA que se llevará a cabo en el siguiente año y los resultados del POA del año concluido. En estas reuniones también se revisará el avance en el cumplimiento de los indicadores desarrollados en el marco lógico general del programa (Anexo III-1) y se evaluará el desempeño de la agencia especializada que se menciona en el párrafo 3.18.
- 3.14 Adicionalmente, para la supervisión y seguimiento del programa se contempla realizar una evaluación de medio término y una evaluación final financiada con recursos del préstamo que se desarrollarán a partir de los indicadores y metas físicas contenidas en el marco lógico. La línea de base de los indicadores del marco lógico se



encuentra disponible y la Intendencia de Planificación de SUNAT ha efectuado los arreglos técnicos y administrativos necesarios para recopilar la información y generar dichos indicadores de manera regular. Se conducirán reuniones conjuntas entre el ejecutor y el Banco, a fin de analizar los resultados que arrojen estas evaluaciones.

- 3.15 La evaluación de medio término cubrirá los avances en la implantación y la calidad técnica de los siguientes aspectos: a) estructura orgánica; b) sistemas de gestión y control; c) sistemas de recursos humanos y administración financiera; d) marco legal y reglamentario; e) plan de comunicación y de adiestramiento; f) registro único de contribuyentes; g) sistemas integrados de fiscalización y recaudación; h) base de datos nacional; i) despacho aduanero único; j) sistema de análisis de riesgo; k) certificación ISO 9000; l) plataformas informáticas y de comunicaciones integradas; m) portal único; y n) estándares para el desarrollo de aplicaciones. Asimismo, contemplará el grado de cumplimiento de las metas para algunos indicadores seleccionados que contiene el marco lógico (fines del 2004) (ver Anexo III-3).
- 3.16 Por su parte, la evaluación final del programa estará enfocada a: a) verificar el grado de cumplimiento de los indicadores de propósito del programa y de los respectivos componentes; b) efectuar un balance de los aciertos y limitaciones del diseño y ejecución del programa y su efectividad para adelantar los objetivos de desarrollo del país; y c) recomendar medidas correctivas o de seguimiento para futuros programas de esta naturaleza.

#### **F. Adquisiciones de bienes y servicios**

- 3.17 La adquisición de bienes y servicios, así como la contratación de servicios de consultoría financiados con recursos del programa, serán efectuados de conformidad con los procedimientos del Banco. Para las adquisiciones de bienes y servicios, se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$250.000, y para montos inferiores, se recomienda utilizar los procedimientos nacionales de contratación siempre y cuando no entren en conflicto con las políticas del Banco (ver Anexo III-2). Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de licitación pública internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior a US\$200.000 y en todos los demás casos se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C del Contrato de Préstamo.
- 3.18 Para asistir a la UCP en los procesos de contratación, supervisión y pago de consultores individuales, SUNAT ha solicitado la contratación del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para actuar como agencia especializada, de acuerdo a los términos de referencia acordados con el Banco. A fin de facilitar la provisión de este apoyo técnico, el CIAT canalizará su acción a través del asesor de largo plazo del componente dos. Por los servicios del CIAT se cancelará la suma total de US\$180.000, dividida en seis pagos semestrales iguales, que serán efectuados al final de cada semestre. El convenio a ser suscrito entre SUNAT y el CIAT será sometido a la aprobación previa del Banco. **La evidencia de suscripción del convenio será condición previa para el primer desembolso.**
- 3.19 La contratación del CIAT cumple con todos los criterios previstos en el Manual de Adquisiciones (GS-403) como una excepción al procedimiento de licitación

pública internacional previsto dentro de las políticas del Banco. Adicionalmente, el CIAT tiene una amplia experiencia en la realización de este tipo de actividad con las entidades de gobierno de la Región. En el caso de Perú, el CIAT ha cumplido sus funciones de forma satisfactoria como agencia especializada en tres programas anteriores (cooperaciones técnicas de Apoyo a la SUNAT I y II [ATN/SF-3777-PE y ATN/JF-4703-PE] y el Programa de Fortalecimiento de la SUNAT, III Etapa [Préstamo 1050/OC-PE]), demostrando tener capacidad para facilitar la ejecución de los proyectos (mecanismo de contratación efectivo y eficiente y mecanismo de administración similares al Banco).

- 3.20 La experiencia y trayectoria técnica e institucional del CIAT ha sido descrita anteriormente en documentos que se han presentado en apoyo de diversas operaciones del Banco. Dada su trayectoria en la materia, el CIAT tiene una alta capacidad y enfoque multidisciplinario para presentar a las autoridades una selección de los mejores consultores disponibles en el área. Otra ventaja que ofrece CIAT es que mantiene un contacto permanente con las administraciones tributarias de diversos países, lo que aumenta su capacidad técnica para hacer seguimiento de las actividades en que haya participado. Este es un factor muy significativo, toda vez que el campo de la administración tributaria es un área difícil que demanda continua atención técnica y revisión de procesos, métodos y tecnologías.

#### **G. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.21 El plazo para desembolsos de los recursos del préstamo se ha estimado en tres años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. Este plazo se estima suficiente para conducir las actividades de asistencia técnica previstas y para la licitación y contratación de las actividades y ejecución de las mismas, dada la capacidad de ejecución de SUNAT y la disponibilidad de recursos de aporte local.
- 3.22 A continuación se resume el calendario de desembolsos del programa.

<b>Cuadro III-2</b> <b>DESEMBOLSOS ANUALES DEL PROGRAMA</b> (en millones de US\$)					
<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Total</b>
BID	2,16	4,10	2,00	0,60	8,86
Aporte local	1,71	1,70	0,50	0,36	4,27
Total	3,87	5,80	2,50	0,96	13,13
Porcentaje	29,5	44,2	19,0	7,3	100,00

#### **H. Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo**

- 3.23 La SUNAT ha solicitado al Banco que con cargo a la contrapartida local se reconozca hasta la suma de US\$800.000 por gastos relacionados con los componentes del programa llevados a cabo dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo. Asimismo, ha solicitado que con cargo a los recursos del préstamo se reconozca la suma de hasta US\$200.000 como financiamiento retroactivo de consultorías relacionadas con el diseño y las actividades realizadas

en el marco de los componentes de este programa, contratadas dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo.

- 3.24 En la medida que se demuestre que dichos gastos hayan cumplido procedimientos sustancialmente análogos a los del Banco, se recomienda su reconocimiento con cargo a los recursos de contrapartida local. La Oficina del Banco en el País revisará la documentación antes de aprobar finalmente el financiamiento retroactivo.

**I. Desembolsos y fondo rotatorio**

- 3.25 Para efectuar los desembolsos del programa, se establecerá un fondo rotatorio con un monto de hasta un 5% del financiamiento del Banco. La UCP deberá presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre.

- 3.26 De acuerdo a las recomendaciones de la evaluación de capacidad institucional realizada por ROS/DAU, se adoptará el método ex ante para la revisión de desembolsos. A solicitud del ejecutor, también se adoptará el método de revisión ex ante para la contratación de bienes y servicios.

**J. Auditoría externa**

- 3.27 La auditoría externa del programa será efectuada por una firma de auditores independiente aceptable al Banco. La auditoría será realizada conforme a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documento AF-400 y/o AF-500). La firma será seleccionada y contratada de acuerdo al proceso estándar de licitaciones para firmas de auditoría definido por el Banco (Documento AF-200). Los costos de la auditoría están incluidos en el costo del programa y serán financiados con los recursos del préstamo. La firma auditora será contratada por el ejecutor por un período mínimo de tres años sujeto a una cláusula de terminación en caso de desempeño insatisfactorio a juicio del Banco. Los estados financieros del programa serán presentados dentro de un período de 120 días contados a partir del cierre del año fiscal.

**K. Evaluación ex post**

- 3.28 No se prevé una evaluación ex post ya que la evaluación final incluye el análisis de los resultados del proyecto y revisa el cumplimiento de sus indicadores de desarrollo. No obstante, la información que se recopile en las reuniones anuales de seguimiento, así como en las evaluaciones intermedia y final, incluirán indicadores que permitirán realizar una ex post si el Banco decidiera realizarla.

## **IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS**

### **A. Viabilidad institucional**

- 4.1 La fusión de SUNAT y Aduanas constituye uno de los mayores desafíos en el proceso de reforma la administración tributaria que está emprendiendo el Gobierno del Perú. Durante la década de los años noventa tanto SUNAT como Aduanas mantuvieron sendos procesos de profesionalización de sus recursos humanos y tecnificación de sus sistemas y procedimientos operativos.
- 4.2 El conocimiento generado y la experiencia adquirida en ambas instituciones, junto a la autonomía de gestión, que continua manteniéndose después de dictada e iniciada la fusión, constituyen elementos básicos que actúan a favor del logro de los objetivos institucionales de la nueva administración tributaria. Al mantener las unidades funcionales o de negocio separadas, en cierta medida se garantiza que los desarrollos y avances técnicos del pasado van a ser preservados, y serán mejorados y optimizados mediante el apoyo que se pretende recibir del presente programa.
- 4.3 En relación a la capacidad de la institución a nivel técnico-operativo, es necesario señalar que las actividades contempladas en la operación, no solamente son compatibles con las tareas que deben ser desarrolladas por las diferentes unidades de la SUNAT, sino que su contenido y alcance ha sido diseñado a través de una amplia participación y activa consulta con los funcionarios que estarán a cargo de la ejecución de los componentes en las diferentes intendencias, direcciones y unidades operativas. Esta experiencia ha permitido evidenciar la calidad técnica y el compromiso del equipo, así como derivar una opinión favorable sobre la capacidad de los gerentes para dirigir y monitorear la ejecución de las actividades previstas en el programa. La aplicación de este enfoque participativo ha permitido también asegurar que el perfil y la formación profesional de los técnicos sea compatible con los requerimientos del programa a fin de minimizar su tiempo de aprendizaje y de adaptación a la mecánica del mismo. De esta manera, se ha procurado asegurar el necesario sentido de propiedad del programa en su contenido técnico, a fin de facilitar su aceptación y su consiguiente implementación.
- 4.4 En cuanto a la capacidad para el manejo administrativo del programa, el equipo de proyecto solicitó a ROS/DAU evaluar la capacidad institucional de SUNAT en el marco del Plan de Acción aprobado por el Directorio del Banco (GN-2221). La evaluación cubrió el análisis de los sistemas de programación de actividades, organización administrativa, administración de personal, administración de bienes y servicios, administración financiera, control interno y control externo.
- 4.5 Los resultados de la evaluación señalan que SUNAT cuenta con instrumentos de administración pública de capacidad institucional que pueden utilizarse para una adecuada administración del proyecto propuesto. La evaluación identifica necesidades de mejoramiento en las prácticas administrativas, particularmente en el área de control interno, y recomienda utilizar la capacidad instalada de la entidad tanto en el sistema de administración de bienes y servicios como en el sistema de administración financiera para la ejecución del proyecto. Las oportunidades de mejoramiento en las prácticas administrativas se han incluido en el componente uno de apoyo a la institucionalización de la administración tributaria integrada.

- 4.6 Tomando en consideración los argumentos que sustentan la capacidad técnico-operativa para conducir las actividades de modernización y fortalecimiento, así como los relativos a la capacidad de manejo administrativo del programa, expuestos en los párrafos precedentes, es posible establecer que el programa cuenta con una adecuada viabilidad institucional.

## **B. Viabilidad económica**

- 4.7 La estrategia del Banco con el país destaca la importancia de afianzar la estabilidad macroeconómica como condición necesaria para implementar exitosamente todas aquellas reformas orientadas a incrementar la productividad de la economía, reducir las disparidades sociales y modernizar el aparato estatal<sup>14</sup>.
- 4.8 El logro de dicha estabilidad exige en el mediano plazo alcanzar hacia el 2007 un superávit primario del sector público de 1,2% del PIB, compatible con un incremento anual de la recaudación de 0,4% del PIB<sup>15</sup>. Estas metas difícilmente se lograrán si no se incrementa la eficacia y eficiencia de la administración tributaria. La fusión entre la SUNAT y Aduanas puede actuar en este sentido siempre que la misma sea acompañada de un conjunto de medidas que minimicen ciertos riesgos asociados a este proceso, y/o potencien las oportunidades que brinda una administración integrada. En caso contrario, es muy probable que en ausencia de tales medidas, la administración pueda enfrentar inconvenientes que afecten de manera adversa la recaudación, al menos en el corto-mediano plazo, tal como ha ocurrido en otros países de la Región en los que la fusión no estuvo acompañada de estrategias integrales para fortalecer las áreas funcionales de recaudación de impuestos y control del comercio exterior<sup>16</sup>.
- 4.9 Los riesgos de no alcanzar las metas de recaudación previstas son mayores, si se toma en consideración que adicionalmente, como consecuencia de los bajos niveles de inversión registrados a partir de 1997, la capacidad recaudatoria de Aduanas se encuentra limitada. No obstante, la fusión de dicha entidad con una institución más fuerte como la SUNAT no soluciona automáticamente los problemas de la primera. Dados estos antecedentes, el cumplimiento de las metas de recaudación previsto por las autoridades podría dificultarse en ausencia de las medidas que propone el programa orientadas a mejorar la capacidad técnica e institucional de la administración tributaria. Para aprovechar plenamente los beneficios de la fusión se requiere una serie de inversiones que optimicen la utilización conjunta de los recursos existentes. Es este el enfoque que guía el programa, a la vez que pretende minimizar los riesgos inherentes al proceso de fusión.
- 4.10 Si bien la presente operación tiene el potencial de contribuir a un aumento importante de los niveles de recaudación tributaria, la adopción de una posición conservadora permitiría señalar que en primera instancia las acciones que contempla el programa posibilitarán a la administración tributaria cumplir con las

---

<sup>14</sup> Ver BID (2002), "Estrategia de País con Perú", Departamento Regional de Operaciones 3, agosto 2002.

<sup>15</sup> Ver BID (2003), "Informe de la Misión de Programación", Departamento Regional de Operaciones 3, marzo 2003.

<sup>16</sup> En el año 1993, Colombia intentó fusionar las Direcciones de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales; sin embargo, se produjeron una serie de inconvenientes que llevaron a revertir dicho proceso: a) pérdida del aparato represivo destinado a combatir el problema del contrabando; b) pérdida del control de las mercancías a su arribo; c) pérdida de la información. Ver "Revista de Administración Tributaria", CIAT/AEA/IEF, enero 2001.

metas de recaudación previstas por las autoridades. No obstante las diferencias de enfoque, ambas posiciones serían coincidentes en cuanto a que esta operación contribuye a consolidar la estabilidad macroeconómica del país y, por ende, a evitar los costos asociados a la ocurrencia de una crisis económica. Además, y no menos importante, las acciones propuestas permitirían reducir la evasión, y por tanto mejorar la equidad horizontal del sistema tributario. Indudablemente, estos son los beneficios socioeconómicos más importantes que resultan de la aplicación del programa, y están plenamente asociados al fortalecimiento de la capacidad de la administración para ejercer un mayor control tributario.

- 4.11 Al mismo tiempo, en correspondencia con las categorías que plantea el Plan Institucional de SUNAT, y que fueron expuestas en el párrafo 1.19, es posible identificar **beneficios adicionales** para el Estado/SUNAT y la sociedad en su conjunto. Estos beneficios adicionales están asociados a una mejor prestación de servicios a los contribuyentes, a la mayor eficiencia en la gestión administrativa producto de la fusión, al mejor aprovechamiento de los recursos tecnológicos, y a la adopción de prácticas de fiscalización y cobranza que anteriormente no se aplicaban (acciones puntuales de recaudación por gestión). El análisis costo-beneficio, cuyos resultados se exponen a continuación, ha sido desarrollado a partir de la consideración de solamente esos **beneficios adicionales**, a fin de evaluar la contribución marginal de esas acciones al retorno de la inversión.
- 4.12 En primer lugar, se estima que las acciones de “recaudación por gestión” en las áreas de fiscalización y cobranza de deudas, permitiría a la institución fusionada recaudar adicionalmente, más de US\$13 millones anualmente a partir del segundo año de ejecución del programa (línea C1-Cuadro IV-1).
- 4.13 En tanto, la integración de la infraestructura informática evitaría la compra de nuevos equipos y de infraestructura tecnológica que era necesaria en Aduanas (en materia de seguridad y contingencias) generándose un ahorro de recursos, por única vez, cercano a los US\$2,4 millones (línea C2-Cuadro IV-1). Adicionalmente, una vez que la totalidad de la inversión se encuentre realizada (segundo año) los costos anuales de comunicación se reducen en más de US\$500.000 (línea C3-Cuadro IV-1), como resultado del potenciamiento de los equipos de SUNAT y la redefinición de las rutas de comunicación entre los distintos servidores.
- 4.14 A partir del tercer año de ejecución del programa se generaría un ahorro anual en los costos administrativos cercano a US\$90.000 (línea C4-Cuadro IV-1), resultado de: a) la adopción de nuevos procesos informatizados que reduciría el costo unitario del cobro de tributos (menores requerimientos de formularios, papeles, etc.), y b) la mejora en la capacidad de almacenaje de las aduanas regionales que evitaría incurrir en gastos para transportar a Lima las mercancías desde dichas aduanas.
- 4.15 A su vez, la fusión permitirá hacer un uso más eficiente de los recursos humanos. Dado que no se contemplan despidos, esto no se reflejaría en la ecuación financiera de la SUNAT (a diferencia de los beneficios destacados en párrafos anteriores); no obstante, se espera a partir del segundo año obtener una ganancia anual de productividad cercana a los US\$2 millones (línea I4-Cuadro IV-1).
- 4.16 En tanto, el pago de tributos vía Internet generará a los contribuyentes que acceden a este servicio un ahorro anual estimado de más de US\$200.000, resultado del

menor tiempo dedicado a trámites tributarios, y a menores gastos de transporte al no tener que trasladarse a los centros de atención (línea I6-Cuadro IV-1). Además, la mejor selección de los canales por los cuales las mercancías deben pasar, y la agilización de los trámites aduaneros, reducirán el tiempo de espera de las mercancías en las aduanas y, consecuentemente, de los costos de almacenamiento; este beneficio se estima en US\$800.000 anuales, a partir del segundo año de ejecución de la operación (línea I5-Cuadro IV-1).

**Cuadro No. IV-1**  
**Análisis Económico**  
**Detalle de los costos y beneficios incrementales del programa (en miles de dólares)**

<b>COSTOS Y BENEFICIOS / PERÍODO</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>1. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ESTADO</b>					
<b>A. Costos Totales</b>	<b>3,860</b>	<b>7,330</b>	<b>3,510</b>	<b>1,040</b>	<b>1,040</b>
A.1. Inversión	2,800	5,780	2,360	0	0
A.2. Operación y Mantenimiento	530	980	1,020	1,020	1,020
A.3. Impuestos	500	440	50	20	20
A.4. Otros	20	120	70	0	0
<b>B. Costos Totales Netos de Impuestos</b>	<b>3,360</b>	<b>6,880</b>	<b>3,460</b>	<b>1,020</b>	<b>1,020</b>
<b>C. Beneficios</b>	<b>2</b>	<b>15,040</b>	<b>14,340</b>	<b>13,940</b>	<b>14,050</b>
C.1. Incremento de la recaudación	0	12,910	13,090	13,240	13,350
Tributos internos	0	10,440	10,590	10,710	10,800
Tributos aduaneros	0	2,470	2,500	2,530	2,550
C.2. Ahorro en infraestructura y equipos	0	1,700	600	50	50
C.3. Ahorro en comunicaciones	0	420	570	570	570
C.4. Ahorro en costos administrativos	2	10	90	90	90
<b>D. Beneficio Financiero Neto en Valor Corriente</b>	<b>-3,350</b>	<b>8,160</b>	<b>10,880</b>	<b>12,910</b>	<b>13,030</b>
<b>E. Beneficio Financiero Neto en Valor Presente*</b>	<b>-3,350</b>	<b>7,280</b>	<b>8,680</b>	<b>9,190</b>	<b>8,280</b>
<b>F. Beneficio Financiero Neto Acumulado en Valor Presente*</b>	<b>-3,350</b>	<b>3,930</b>	<b>12,610</b>	<b>21,800</b>	<b>30,080</b>
<b>COSTOS Y BENEFICIOS / PERÍODO</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>2. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD</b>					
<b>G. Costos Totales</b>	<b>3,860</b>	<b>7,330</b>	<b>3,510</b>	<b>1,040</b>	<b>1,040</b>
<b>H. Costos Totales Netos de Impuestos</b>	<b>3,360</b>	<b>6,880</b>	<b>3,460</b>	<b>1,020</b>	<b>1,020</b>
<b>I. Beneficios</b>	<b>880</b>	<b>5,010</b>	<b>4,420</b>	<b>3,900</b>	<b>4,080</b>
I.1. Ahorro en costos administrativos	2	10	90	90	90
I.2. Ahorro en infraestructura y equipos	0	1,700	600	50	50
I.3. Ahorro en comunicaciones	0	420	570	570	570
I.4. Incremento de la productividad laboral	660	1,880	2,150	2,170	2,330
I.5. Ahorro costos de almacenamiento importadores	0	780	790	800	820
I.6. Ahorro costos de transacción contribuyentes internos	220	220	230	230	230
<b>J. Beneficio Económico Neto en Valor Corriente</b>	<b>-2,470</b>	<b>-1,870</b>	<b>960</b>	<b>2,880</b>	<b>3,060</b>
<b>K. Beneficio neto para la Sociedad en Valor Presente*</b>	<b>-2,470</b>	<b>-1,670</b>	<b>770</b>	<b>2,050</b>	<b>1,940</b>
<b>L. Beneficio Económico Neto Acumulado en Valor Presente*</b>	<b>-2,470</b>	<b>-4,140</b>	<b>-3,380</b>	<b>-1,330</b>	<b>620</b>

\* Se supuso una tasa de descuento del 12%.

**Fuente:** BID en base a datos suministrados por SUNAT y MEF.

**Nota 1:** el incremento de la recaudación se considera una transferencia del sector privado al Estado, por lo tanto, no es ni un costo ni un beneficio para la sociedad en su conjunto.

- 4.17 Los resultados globales señalan que a partir del segundo año de ejecución, el programa genera ingresos financieros que superan ampliamente los costos (líneas E y F-Cuadro IV-1); en tanto, desde el punto de la sociedad, esto ocurre a partir del tercer año (línea K-Cuadro IV-1). Así, durante el período 2003-2007, este programa arroja un beneficio neto para el Estado-SUNAT de US\$30 millones (línea F-Cuadro IV-1), y para la sociedad en su conjunto, se generaría una ganancia neta de aproximadamente US\$0,6 millón (línea L-Cuadro IV-1).

### C. Impactos ambientales y sociales, y medidas mitigatorias

- 4.18 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas a través del programa, no se prevén impactos ambientales o sociales directos. El CESI revisó el Perfil II en su sesión de fecha 20 de marzo de 2003.

- 4.19 Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704).

#### **D. Beneficios**

- 4.20 El presente programa tiene el potencial de contribuir a afianzar el equilibrio de las cuentas públicas, y por ende a mantener y consolidar la estabilidad macroeconómica, como condición necesaria para implementar las acciones y reformas orientadas a modernizar las instituciones del estado, reducir las disparidades sociales y promover la actividad económica.
- 4.21 A través de las acciones e inversiones priorizadas que contempla el programa, se apoyarán los esfuerzos de SUNAT para encarar el proceso de fusión y sentar las bases del desarrollo de una administración tributaria integrada más eficiente y eficaz en el cumplimiento de su misión. La eficiencia se reflejará en el mejor uso de los recursos y la disminución de costos de los servicios corporativos de apoyo, en tanto que su eficacia estará relacionada con el mayor control tributario y aduanero, y la mejor calidad de los servicios prestados a los contribuyentes y a los usuarios de comercio exterior.
- 4.22 El análisis económico muestra que aún aislando los efectos recaudatorios, la operación es favorable para la sociedad en su conjunto, reflejándose en una mejor asignación de recursos por parte de la administración y en ganancias de eficiencia para los contribuyentes y usuarios del comercio exterior.
- 4.23 En este sentido, esta operación estará apoyando al aprovechamiento del potencial recaudatorio y de prestación de servicios de una administración tributaria integrada, posibilitando en el mediano plazo mejorar la gestión de los ingresos fiscales que resulte en un perfil más predecible de financiamiento del sector público y en una mejora en la equidad del sistema tributario en su dimensión horizontal.

#### **E. Riesgos**

- 4.24 Los riesgos identificados para la presente operación están contemplados en la columna de supuestos del marco lógico, no obstante dada su relevancia, es necesario señalar que el principal riesgo está asociado al apoyo político directo, firme y continuo que requiere esta reforma institucional. Estos factores que condicionan el entorno, tienen a su vez una marcada influencia sobre la estabilidad institucional y la continuidad que es requerida para conducir el proceso de fusión e institucionalizar la administración tributaria integrada. La ingerencia política, que limita la independencia técnica e institucional, así como la inestabilidad asociada a cambios frecuentes en los puestos de dirección y conducción de la entidad, como los registrados a finales de la década pasada, son factores que condicionan el impacto de la operación. Las autoridades económicas del Perú han venido ejerciendo un marcado apoyo a la reforma, y durante la preparación de la operación han ratificado su compromiso directo al proceso. Por otra parte, la estabilidad en cuanto a la conducción institucional no ha sido afectada desde septiembre del 2001. No obstante, en previsión a eventos que pudieran suceder en el mediano plazo, bajo el programa se financiará la preparación de un proyecto de norma que otorgue una



mayor autonomía de gestión y promueva una mayor estabilidad de los cuadros técnicos de SUNAT, a fin de evitar que los cambios a nivel jerárquico lesionen la capacidad de conducción institucional.

- 4.25 Por otra parte, la experiencia internacional en fusiones señala que en el área técnica uno de los mayores riesgos está referido a la probable pérdida de eficiencia del sistema aduanero debido a que generalmente se le asigna a la función aduanera una menor prioridad ante la mayor demanda de acciones dirigidas a la gestión de los tributos internos. Para evitar este tipo de riesgo, el programa, además de contemplar acciones dirigidas a modernizar los procesos comunes a ambos sistemas, prevé un conjunto de acciones específica para el fortalecimiento de los procesos de control del comercio exterior, reforzando los logros institucionales de Aduanas y procurando contribuir a elevar los niveles de eficiencia operacional y gerencial.
- 4.26 Otro riesgo potencial que enfrenta el programa está relacionado con la resistencia de las personas al cambio, inherente a un proceso de fusión institucional, en la cual están presentes pérdidas relacionadas con el “status” y con la identidad funcional. Aún cuando el inicio de la fusión en este ámbito no ha enfrentado dificultades, a través del componente de apoyo a la institucionalización de la administración tributaria integrada, el programa define un conjunto de acciones en las áreas de recursos humanos, así como de difusión y capacitación a fin que las resistencias no constituyan un riesgo para el proceso.

## MARCO LÓGICO

**PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ADUANERAS  
(PE-0223)**

DESCRIPCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>Finalidad</b>			
1.- Contribuir al aumento sostenido de la recaudación tributaria y a facilitar las operaciones de comercio exterior.	<p>1.1 Metas de Recaudación previstas por el gobierno son alcanzadas. (Metas contenidas en los acuerdos con el FMI y el programa de reforma fiscal BID PE-211: Ingresos Tributarios en 2006 equivalentes a 13,1% del PIB).</p> <p>1.2 Monto de las operaciones de comercio exterior compatible con los niveles previstos en las proyecciones de mediano plazo del programa de gobierno. (Previsiones de balanza de pagos en los acuerdos con el FMI: en 2006, exportaciones e importaciones equivalentes a 12% del PIB y 10,3% del PIB respectivamente).</p>	<p>1.1 Informes de Recaudación de SUNAT y estados financieros del gobierno central proporcionados por SIAF.</p> <p>1.2 Informes sobre comercio exterior (Banco Central): operaciones de exportación e importación de bienes y servicios.</p>	<p>Apoyo político a la Reforma Institucional se mantiene.</p> <p>Estabilidad Macroeconómica se preserva. Ritmo de crecimiento económico compatible con previsiones de mediano plazo (acuerdo FMI).</p> <p>Cambios en la Política Tributaria de conformidad al programa de reforma fiscal (PE-0211).</p> <p>Política Comercial mantiene el actual grado de apertura de la economía.</p>
<b>Propósito</b>			
2. SUNAT opera de manera integrada, aplicando procesos modernos y optimizados para la administración de tributos y control del comercio exterior.	<p>2. Al final del programa se evidencia:</p> <p>2.1. Servicios corporativos integrados. <i>Indicador:</i> Servicios corporativos operan bajo una única gestión. (no existe duplicidad de funciones). <i>Indicador:</i> La participación del personal de áreas de apoyo respecto al total del personal se reduce de 31% en el año 2002 a 21% en el año 2006.</p> <p>2.2. Mejor interacción de la administración con el contribuyente, así como disminución del tiempo dedicado por estos últimos a los trámites aduaneros y tributarios. <i>Indicadores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tiempo de espera por trámite disminuye de 14 minutos (año 2002) a 10 minutos en el año 2006.</li> <li>Número de atenciones en los Centros de Atención al Contribuyente aumenta de 1,9 millón (año 2002)</li> </ul>	<p>2.1 Informes de final de proyecto, PCR.</p> <p>2.2 .1 Informes financieros de SUNAT y ADUANAS (2001) e informes financieros de SUNAT Fusionada (2003-2006).</p> <p>2.2.2 Indicadores de Gestión de SUNAT.</p>	<p>Continuidad en la Política Económica.</p> <p>Apoyo Político a la Reforma Institucional.</p>

DESCRIPCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>a 3,8 millones (año 2006).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tiempo promedio de despacho se reduce de 20 horas en 2003 a 8 horas en 2006. (Promedio ponderado por exportaciones e importaciones)</li> </ul>		
	<p>2.3 Aumento de la eficiencia y la eficacia en el control de obligaciones tributarias y de comercio exterior.</p> <p><i>Indicadores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La recaudación tributaria por acciones de "recaudación por gestión" se incrementa en al menos un 12% en el período 2002-2006.</li> <li>Incremento en la cobertura de las fiscalizaciones de tributos internos: (i) El número de auditorías pasa de 6.047 (año 2002) a 7.060 (año 2006); (ii) el número de verificaciones generales aumenta de 15.526 (2002) a 17.170 año 2006; (iii) el número de verificaciones inductivas pasa de un estimado de 26.968 para 2003 a 35.800 en 2006.</li> <li>El número de fiscalizaciones posteriores en operaciones de comercio exterior aumenta de 1.059 (2002) a 1.686 en el año 2006. El ratio de incidencias detectadas pasa de 70% a 75%.</li> <li>La tasa de morosidad en el régimen general se reduce de 13,2% en el año 2002 a 9,5% en el año 2006.</li> </ul>		<p>Apoyo continuado y firme de las autoridades del poder ejecutivo durante la ejecución del programa.</p>

DESCRIPCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>Componentes</b>			
<b>3.1 Servicios Corporativos de apoyo fusionados y operando de manera eficiente</b>	<p>3.1 Al final del programa se verifica:</p> <p>3.1.1 Nueva estructura orgánico-funcional implantada.  <i>Indicador:</i> Nuevo Reglamento de Organización y Funciones y Nuevo Manual de Organización y Funciones incluyen los ajustes adoptados a partir de las evaluaciones anuales y las nuevas definiciones de procesos y funciones en las áreas de negocio.</p> <p>3.1.2 Pleno Funcionamiento de Sistemas Únicos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación y Control de Gestión  <i>Indicador:</i> Planes Operativos Anuales se reflejan en el presupuesto. Evaluaciones de gestión anuales de cada unidad operativa.</li> <li>Recursos Humanos.  <i>Indicadores:</i> Planilla salarial única; plan de carrera; nuevas normas de administración de personal en vigencia; evaluación de desempeño anuales basadas en resultados; sistema computarizado en operación.</li> <li>Administración financiera integrada y Sistema de bienes y servicios.  <i>Indicador:</i> Presupuesto unificado; sistema de administración financiera funciona integrado al sistema de adquisiciones, incluyendo: aplicación computacional, procedimientos y normativa.</li> </ul> <p>3.1.3 Marco legal y reglamentario compatible con la operación de una administración integrada  <i>Indicador:</i> Normas y reglamentos emitidos. Proyecto de Ley para lograr mayor independencia de SUNAT.</p> <p>3.1.4 Plan de comunicación y adiestramiento implantado.  <i>Indicador:</i> 120 talleres de ética e integración impartidos durante la ejecución del programa. 100% de funcionarios en las áreas de gestión capacitados.</p>	<p>3.1 Informes de avance del programa. Informe de evaluación final.</p>	

DESCRIPCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>3.2. Procesos de administración de tributos y control del comercio exterior optimizados</b>	<p>3.2.1 Al final del programa, los siguientes sistemas están implementados y en funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Registro Único de Contribuyentes modernizado. <i>Indicador:</i> El RUC se utiliza como principal identificador de contribuyentes en ambas áreas de negocio. Al menos 35% de los trámites para el RUC se efectúan vía Internet (0% línea de base año 2002).</li> <li>Sistema Integrado de Fiscalización. <i>Indicador:</i> Al final del programa, el 88% de las fiscalizaciones de tributos internos se seleccionan, controlan y evalúan de acuerdo al Sistema Integrado de Fiscalización (80% línea de base año 2002).</li> <li>Base de Datos Nacional. <i>Indicador:</i> 100% de la información de comercio exterior integrada y actualizada en la base de datos nacional (al 2002, se cuenta con 50% de cobertura).</li> <li>Sistema Integrado de Recaudación. <i>Indicador:</i> Al final del programa, el costo del servicio bancario de recaudación (por declaración) disminuye en 15% respecto al observado en el año 2002.</li> <li>Mecanismos de gestión de calidad de datos. <i>Indicador:</i> Normas, procedimientos y aplicaciones computacionales de apoyo implementados</li> <li>Cobranza precoactiva <i>Indicadores:</i> Relación número de contribuyentes que pagan durante el proceso precoactivo vs. el total de contribuyentes que ingresan a cobranza coactiva aumenta de 27% (año 2002) a 40% (año 2006).</li> <li>Despacho Único automatizado. <i>Indicador:</i> 100% de los regímenes aduaneros están integrados al sistema.</li> <li>SIGAD rediseñado e implantado. <i>Indicador:</i> Sistema 100% modularizado de forma integral.</li> <li>Organismos integrados electrónicamente c/SUNAT. <i>Indicador:</i> Al menos 50% de los organismos que participan del despacho aduanero interactúan con SUNAT</li> </ul>	<p>3.2 Informes de avance del programa. Informe de evaluación final.</p>	

DESCRIPCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación ISO 9000 renovada. <i>Indicador:</i> Certificación emitida por organismo competente.</li> <li>• Sistema Integrado de Riesgo Aduanero. <i>Indicador:</i> El porcentaje de incidencia de control concurrente canal rojo aumenta de 14% (año 2002) a 19% (año 2006). El porcentaje de incidencia de control en canal naranja pasa de 6% a 10% en el periodo.</li> </ul>		
<b>3.3. Infraestructura de Tecnología estandarizada y modernizada, prestando soporte efectivo a la gestión integrada de la administración tributaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Informático y de Comunicaciones integrado. <i>Indicador:</i> Centro único de cómputo en operación. Disminución del costo de comunicaciones en aproximadamente US\$500.000 respecto a 2002. Centro único de cómputo en operación. Plataforma informática de 3 capas implantada.</li> <li>• Portal Único Implantado <i>Indicador:</i> Relación de número de trámites virtualizados vs. trámites virtualizables aumenta de 12% en 2003 a 45% en 2006.</li> <li>• Estándares y Metodologías para desarrollo de sistemas y gestión de proyectos informáticos <i>Indicador:</i> 100% de los proyectos informáticos son desarrollados conforme a metodologías y estándares institucionales, y están formulados en una misma herramienta de desarrollo.</li> </ul>	3.3 Informes de avance del programa. Informe de evaluación final.	
<b>4.- Actividades</b>	Ver Cuadro detallado de actividades por componente.		<p>Cuadros gerenciales responden a los requerimientos establecidos para la implantación del programa.</p> <p>Se superan las resistencias al cambio institucional.</p> <p>Adecuada asignación presupuestaria a la SUNAT. Fondos de contraparte y del préstamo están disponibles oportunamente.</p> <p>Decisión política interna para impulsar propuestas de cambio.</p>



## INDICADORES DE VERIFICACION DE AVANCE PARA LA EVALUACION INTERMEDIA

INDICADORES CUANTITATIVOS DE VERIFICACION DE AVANCE			
Indicador	Unidades	2002	2004
Participación del personal de áreas de apoyo respecto al total de personal	Porcentaje	31%	27%
Tiempo de Espera Atención Trámites y Orientación	Minutos	14,0	12,0
Número Atenciones en Centros de Servicios al Contribuyente	Número	1,9	2,9
	Atenciones (en millones)		
Número de Intervenciones de Fiscalización:			
Auditoria	Num Intervenc.	6.047	6.405
Verificación General	Num Intervenc.	14.832	15.570
Verificación Inductiva (masivas)	Num Intervenc.	26.968	29.665
Fiscalización Posterior Comercio Exterior	N° de Casos	1.059	1.353
Porcentaje de trámites de RUC por Internet	Porcentaje	0%	16%
Porcentaje de Ahorro en el pago de Comisiones Bancarias respecto a 2002	Porcentaje		11%
Porcentaje Pago de Valores antes de Cobranza Coactiva respecto del Total de Valores Pagados	Porcentaje	27%	32%
Porcentaje de incidencia de control concurrente Canal Rojo 1/	Porcentaje	14,13%	16,25%
Porcentaje de incidencia de control concurrente Canal Naranja 1/	Porcentaje	6,31%	7,89%
Talleres de Integración por año	Número		40
Ratio trámites virtualizados/ Total trámites	Porcentaje		15%

1/ Corresponde a la Aduana Marítima del Callao

INDICADORES DE VERIFICACION DE AVANCE POR COMPONENTE (Finales de 2004)		
Componente	Área de Intervención	Indicador de Verificación de Avance
1	Organización Administrativa	Relevamiento de procesos para la definición de la nueva estructura orgánica concluido.
1	Planificación y control de Gestión	Metodologías de planificación y control de gestión por resultados diseñadas y aprobadas
1	Recursos Humanos	Subsistemas de ingreso y desarrollo de personal diseñados y aprobados (incluyendo especificaciones técnicas)
1	Administración Financiera	Aplicativo informático del sistema de administración financiera desarrollado e implementado.
1	Normativa y Legal	Revisión de normas concluida. Aspectos que requieren de armonización plenamente identificados.
1	Control Interno-Capacitación	Programa de Capacitación en Control Interno desarrollado
2	Fiscalización Tributos Internos	Cuatro Centros de Control y Fiscalización en funcionamiento
2	Capacitación en Fiscalización	Programas de capacitación en fiscalización diseñados. Cursos iniciales son impartidos.
2	Fiscalización Integrada	Programa Piloto de fiscalización conjunta, desarrollado y evaluado. Nuevo modelo de fiscalización diseñado.
2	Cobranza Precoativa	Normas y procedimientos para cobranza precoactiva están aprobados y en plena aplicación.
2	Sistema de Gestión Aduanera	SIGAD rediseñado e implantado
2	Sistema de Análisis de Riesgo.	Sistema de análisis de riesgo desarrollado e implantado.
2	Certificación de Calidad aduanas	Certificación ISO 9000 renovada
3	Modernización del Sistema Informático y de comunicaciones	Plataforma de comunicaciones integrada. Se verifica ahorro de gasto en comunicaciones
3	Modernización del Sistema Informático y de comunicaciones	Estrategia de centralización de los sistemas de información y las bases de datos operacionales definida. Nueva arquitectura de aplicativos informáticos diseñada y aprobada