Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Perú**

**Consolidación de la gestión tributaria y aduanera**

**(PE-L1130)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por Axel Radics, Jefe de Equipo de Proyecto (IFD/FMM)

Contenido

I. Introducción 1

II. Monitoreo 1

A. Indicadores 1

B. Recolección de información e instrumentos 2

C. Reportes 2

D. Coordinación del monitoreo, plan de trabajo y presupuesto 3

III. Evaluación 3

A. Principales preguntas de evaluación 3

B. Conocimiento existente 4

C. Indicadores clave de resultados 4

D. Metodología de evaluación 5

E. Aspectos técnicos de la metodología seleccionada 5

F. Reporte de resultados 7

G. Coordinación de la evaluación, plan de trabajo y presupuesto 8

Siglas y abreviaturas

|  |  |
| --- | --- |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| DGPIP | Dirección General de Política de Ingresos Públicos |
| GGLL | Gobiernos Locales |
| GC | Gobierno Central |
| GCF | Gestión Coordinada de Fronteras |
| ISP | Informe de Seguimiento del Progreso |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OE | Organismo Ejecutor |
| PIP | Proyecto de inversión pública |
| PME | Plan de Monitoreo y Evaluación |
| SUNAT | Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SRTM | Sistema de Recaudación Tributaria Municipal |

1. Introducción
   1. El objetivo general del proyecto es incrementar los ingresos estructurales sobre el PIB del gobierno general. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras del universo de administrados a nivel nacional; y (ii) lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. El proyecto se estructura en dos componentes: 1. Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduanero del universo de administrados a nivel nacional; y 2. Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal. En este marco, el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) presenta el mecanismo para dar seguimiento a los productos y resultados previstos en el proyecto.
2. Monitoreo

A. Indicadores

* 1. Durante el monitoreo del proyecto el Banco, el Organismo Ejecutor (OE), que es la SUNAT, y el MEF, que ejecutará el componente 2, han acordado que se dará seguimiento a los siguientes indicadores que forman parte de la matriz de resultados y serán incluidos en el Informe de Seguimiento del Progreso (ISP).

**Tabla II-1 – Indicadores de Monitoreo del proyecto**

| **Indicador** | **Unidad de medida** | **Frecuencia de Medición** | **Fuente de Verificación** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1.1 Sistema de cuenta única diseñado e implantado | Sistema | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.2 Sistema de gestión inductiva (CRM) diseñado e implantado | Sistema | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.3 Sistema de gestión de riesgo diseñado e implantado | Sistema | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.4 Modelo de gestión coordinada de fronteras (GCF) diseñado | Modelo | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.5 Equipamiento nuevo no intrusivo adquirido y en funcionamiento[[1]](#footnote-1) | Equipamiento no intrusivo | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.6 Embarcaciones nuevas para operaciones acuáticas adquirido y en funcionamiento | Embarcaciones para operaciones acuáticas | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.7 Plataformas de servidores para base de datos y soluciones continuas de alta disponibilidad adquiridos | Servidores | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 1.8 Centro de monitoreo predictivo implementado | Centro | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.1 Sistema de Recaudación Tributaria Municipal rediseñado e implementado en 50 GGLL | GGLL | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.2 Aplicativo web implementado en ciudades principales tipo A y B | GGLL | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.3 Propuesta organizacional de la DGPIP implementada | Propuesta organizacional | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.4 Sistema de gestión documentaria de la DGPIP implementado | Sistema de gestión documentaria | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.5 Funcionarios de la DGPIP capacitados en temas de tributación sectorial | Funcionarios capacitados | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.6 Equipos informáticos adquiridos | Equipos informáticos | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.7 Aplicativo tributario adquirido | Aplicativo tributario | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |
| 2.8 Bases de datos adquiridas | Bases de datos | Anual | Informe semestral de proyecto, en base a supervisión de actividad |

B. Recolección de información e instrumentos

* 1. Tanto SUNAT como el MEF contratarán sendos consultores especialistas en monitoreo y seguimiento, responsables de coordinar las actividades de monitoreo de los respectivos componentes del proyecto.

C. Reportes

* 1. La SUNAT y el MEF serán responsables de elaborar informes semestrales de progreso de sus respectivos componentes, que deberán contener la información necesaria para la elaboración del ISP por parte del Banco, incluyendo información sobre los avances financieros y físicos en la ejecución de la operación, la actualización de la matriz de resultados y de riesgos, aspectos críticos de gestión y lecciones aprendidas. Dichos informes serán remitidos al Banco dentro de los 30 días de concluido cada semestre calendario.

D. Coordinación del monitoreo, plan de trabajo y presupuesto

* 1. La SUNAT y el MEF serán responsables de las actividades de monitoreo del proyecto, a través de sus respectivos coordinadores de proyecto y consultores especializados en monitoreo y seguimiento. Dichas actividades incluirán la elaboración de los respectivos informes semestrales de progreso.
  2. El Banco, la SUNAT y el MEF realizarán reuniones con periodicidad mínima semestral para monitorear de manera conjunta la marcha en la ejecución de la operación. Asimismo, realizarán en conjunto al menos una visita de inspección anual para supervisar los avances de ejecución de las actividades y productos del proyecto.
  3. El proyecto financiará los gastos de contratación del personal especializado responsable de las actividades de monitoreo. El cuadro II-2 presenta el presupuesto:

**Cuadro II-2 – Financiamiento del plan de monitoreo del proyecto**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Concepto** | **Costo Unitario (en US$)** | **Costo Total (en US$)** |
| Consultor Especializado en monitoreo y seguimiento – SUNAT | US$ 3.571 / mes / 48 meses | US$ 171.427 |
| Consultor Especializado en monitoreo y seguimiento – MEF | US$ 3.571 / mes / 50 meses | US$ 178.570 |
| **Total** | | **US$ 349.997** |

1. Evaluación

A. Principales preguntas de evaluación

* 1. La evaluación del proyecto se alimentará del seguimiento detallado a los indicadores de productos y resultados e impacto que se han definido en la matriz de resultados. La matriz de resultados, anexa también a este documento, presenta indicadores de impacto, resultados y productos. Estos son consistentes con el análisis económico realizado, y con lo que se espera resulte de la mejora de la efectividad del control tributario y aduanero de la SUNAT; así como del mejoramiento de la gestión de la DGPIP del MEF, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. Por ende, se dará seguimiento a dichos indicadores para poder determinar si se lograron los productos y cumplieron los resultados. Esta es una evaluación antes-después que no aborda el tema de atribución, sino solamente medir el alcance del cumplimiento de las metas propuestas para la operación.
  2. Las preguntas de evaluación se enmarcan dentro del contexto de la lógica de la intervención, en términos del efecto de las actividades financiadas por el proyecto en mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras del universo de administrados a nivel nacional; y lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal, y a su vez cómo esto repercute en incrementar los ingresos estructurales sobre el PIB del gobierno general y en afectar las principales variables contenidas en la Matriz de Resultados. Más específicamente, las principales preguntas de evaluación son: ¿Se ha expandido el porcentaje de contribuyentes sobre los cuales hay acciones de control? ¿Ha aumentado la tasa de crecimiento del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero? ¿Ha incrementado el número de contribuyentes alcanzados por la gestión inductiva? ¿Ha incrementado el ratio de acciones de fiscalización no conformes? ¿Se han reducido las horas de caída al año del sistema virtual PDT y del sistema de despacho aduanero? ¿Ha incrementado la recaudación en los GGLL seleccionados para implementar el SRTM?
  3. Las respuestas a estas preguntas permitirán contrastar la experiencia Peruana con otras intervenciones en administración y política tributaria y aduanera en la región. Asimismo, contribuirán a esclarecer el efecto de mejoras en la administración y política tributaria y aduanera en los ingresos estructurales sobre el PIB del gobierno general. Se buscará también verificar ex post si se materializaron los beneficios netos esperados en el análisis económico que acompaña la elaboración del proyecto.

B. Conocimiento existente

* 1. Los principales antecedentes para esta evaluación son los estudios de pre inversión, que incluyen el análisis económico que acompaña el diseño del proyecto. Allí se mencionan las fuentes primarias y secundarias de las que se extrae buena parte de la línea de base de indicadores de la matriz de resultados que serán utilizados en el monitoreo y evaluación ex post.

C. Indicadores clave de resultados

* 1. A continuación se presentan en el Cuadro III-1 los principales indicadores que se utilizarán para medir los resultados del proyecto:

**Cuadro III-1 – Principales indicadores a utilizar en la medición de resultados del proyecto**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Fórmula-Definición** | **Frecuencia de Medición** | **Fuente** |
| 1. Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria [[2]](#footnote-2) | Porcentaje | Anual | SUNAT |
| 1. Ratio de acciones de fiscalización no conformes[[3]](#footnote-3) (auditorías más verificaciones) | Porcentaje | Anual | SUNAT |
| 1. Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero[[4]](#footnote-4) | Crecimiento porcentual | Anual | SUNAT |
| 1. Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT[[5]](#footnote-5) | Horas | Anual | SUNAT |
| 1. Crecimiento porcentual anual de la recaudación del impuesto predial en ciudades principales tipo A y B | Crecimiento porcentual | Anual | MEF |
| 1. Porcentaje de expedientes sin respuesta luego de 30 días de recibidos | Porcentaje | Anual | MEF |

D. Metodología de evaluación

* 1. Para evaluar los resultados del proyecto y dar respuesta a las preguntas del párrafo 3.2, se realizará un análisis costo-beneficio ex post, y una comparación de indicadores antes y después del proyecto.

E. Aspectos técnicos de la metodología seleccionada

* 1. En ausencia de un diseño que permita realizar una comparación de resultados claramente atribuible a todo el proyecto (atribución), la evaluación es basará en el seguimiento de la matriz de resultados, que ha sido diseñada en función de una identificación lógica y con fundamentación empírica del árbol de problemas y la propuesta de solución (relación insumos, productos, resultados e impacto). Para esto se completará y actualizará la línea de base de la matriz de resultados y se realizará el levantamiento periódico del avance en los indicadores (ver capítulo anterior).
  2. Como parte de la evaluación final del proyecto se realizará un análisis costo-beneficio ex post, que permita validar su rentabilidad social calculada a través de la sección de análisis económico. Para esto se verificará el cumplimiento de los supuestos de costos y beneficios incluidos en dicho análisis, incluyendo la ejecución oportuna de los componentes respetando las actividades, productos, montos y tiempos previstos; el cumplimiento de los supuestos respecto a los costos por operación y mantenimiento, así como los beneficios netos estimados.
  3. La evaluación costo beneficio ex ante estimó seis tipos de beneficios derivados de la mejora de la efectividad del control de la SUNAT: (i) Beneficios por ahorros de tiempo del contribuyente por mejor servicio de la plataforma web de SUNAT; (ii) Beneficio por control de omisos al Régimen Único Simplificado; (iii) Beneficio por el interés moratorio evitado; (iv) Beneficio generado por el incremento de las inspecciones de Aduanas con incidencia; (v) Beneficio generado por la mejor disponibilidad del servicio de tele-despacho para el comercio exterior; y (vi) Beneficio por mayor recaudación tributaria municipal. La evaluación ex post replicará esta evaluación con un diseño similar pero con base en la información recolectada en la ejecución del Proyecto.
  4. La información requerida para la evaluación ex post se recolectará anualmente para los cinco tipos de beneficios. La información de costos totales e itemizados del proyecto también se consolidará y reportará anualmente a efectos de la evaluación costo beneficio ex post.

F. Reporte de resultados

* 1. Durante la ejecución del proyecto tanto el OE como el OC realizarán una evaluación intermedia, cuya contratación se realizará cuando se haya ejecutado el 50% de los fondos de cada componente, respectivamente. El OE y el OC realizarán a su vez sendas evaluaciones finales, cuya contratación se realizará previo al cierre de compromiso de fondos del proyecto. Dichas evaluaciones abordarán las preguntas de evaluación de los párrafos 3.1 y 3.2, utilizando la metodología de evaluación de los párrafos 3.3 a 3.10 y teniendo como fuente principal de información los informes semestrales de progreso del proyecto. Se realizará la recolección de información primaria que valide estas fuentes de información a través de entrevistas con los principales involucrados en el proyecto, encuestas y visitas de campo.
  2. En las evaluaciones finales se incluirá un análisis costo-beneficio ex post que se contrastará con el análisis económico que acompaña el diseño del proyecto para verificar su rentabilidad social (ver párrafos 3.6 a 3.10). En el caso particular de la evaluación correspondiente al OC se formularán recomendaciones de cara a la posible extensión del SRTM a otros GGLL. Las evaluaciones finales serán los insumos básicos para la realización del Informe de Terminación de Proyecto (ITP) del BID. El OE y el OC coordinarán con el Banco la realización de talleres de presentación de los resultados de las evaluaciones a actores relevantes involucrados en el diseño y ejecución del proyecto.

G. Coordinación de la evaluación, plan de trabajo y presupuesto

* 1. El OE y el OC coordinarán la contratación de las respectivas evaluaciones intermedia y final del proyecto y supervisarán su ejecución. El presupuesto de dichas evaluaciones se detalla a continuación en el Cuadro III-2.

**Cuadro III-2 – Plan de trabajo de evaluación**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Concepto** | **Momento de realización** | **Costo (en US$)** |
| Evaluación intermedia (contratación de firma consultora especializada en evaluación) – SUNAT | Cuando se hayan ejecutado 50% de los recursos del componente correspondiente a SUNAT | US$ 42.857 |
| Evaluación intermedia (contratación de firma consultora especializada en evaluación) – DGPIP MEF | Cuando se hayan ejecutado 50% de los recursos del componente correspondiente a DGPIP – MEF | US$ 48.571 |
| Evaluación Final (contratación de firma consultora especializada en evaluación) – SUNAT | Previo al compromiso de la totalidad de fondos del componente correspondiente a SUNAT | US$ 82.857 |
| Evaluación Final (contratación de firma consultora especializada en evaluación) – DGPIP MEF | Previo al compromiso de la totalidad de fondos del componente correspondiente a DGPIP – MEF | US$ 277.300 |
| **Total** | | **US$ 451.585** |

1. Ajustado a la GCF. [↑](#footnote-ref-1)
2. Control de la deuda tributaria: procesos efectuados sobre la información remitida a la SUNAT a través de la cuenta única y la gestión inductiva. [↑](#footnote-ref-2)
3. No conforme se refiere a omisiones sustanciales o formales. [↑](#footnote-ref-3)
4. Se refiere a intervenciones de SUNAT en el marco de acciones de prevención y represión de ilícitos aduaneros en el ingreso, salida o destinación aduanera de mercancías, vehículos y personas (acciones extraordinarias en el marco de la Ley General de Aduanas). [↑](#footnote-ref-4)
5. PDT: Programa de Declaración Telemática. Se refiere al sistema de declaración y envío de declaraciones juradas tributarias. [↑](#footnote-ref-5)