

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**PERÚ**

**PROYECTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y  
ADUANERA**

**(PE-L1130)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Axel Radics, Jefe de Equipo (IFD/FMM); Manuel Márquez, Jefe de Equipo Alterno (INT/TIU); José Larios (FMM/CPE); Alberto Barreix (IFD/FMM); Fernando Velayos (IFD/FMM); Dianela Ávila (IFD/FMM); Carmen Romero (CAN/CPE); Ana Rosa Cueva (CAN/CPE); Ariel Rodríguez (FMP/CPE); Fernando Glasman (FMP/CPE); Kevin McTigue (LEG/SGO); Arturo Barra; Adriana Hernández; César Sánchez; y José Petit (Consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO .....	2
A.	Antecedentes, retos y justificación .....	2
B.	Objetivo, componentes y costos del proyecto .....	9
C.	Indicadores clave del marco de resultados del proyecto .....	12
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS DEL PROYECTO .....	12
A.	Instrumentos del financiamiento.....	12
B.	Riesgos ambientales y de salvaguardia social .....	13
C.	Riesgos fiduciarios y no fiduciarios .....	13
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO.....	14
A.	Resumen de mecanismos acordados para la ejecución.....	14
B.	Resumen de los acuerdos para el seguimiento de los resultados.....	16

<b>ANEXOS</b>	
<b>ANEXO I.</b>	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
<b>ANEXO II.</b>	Matriz de Resultados
<b>ANEXO III.</b>	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
<b>ENLACES ELECTRÓNICOS (EE)</b>	
<b>REQUERIDOS (EER)</b>	
1.	Plan Operativo Anual (POA) del Proyecto – 18 meses <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38751458">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38751458</a>
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38745798">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38745798</a>
3.	Plan de Adquisiciones (PA) Inicial del Proyecto <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38751457">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38751457</a>
<b>OPCIONALES (EEO)</b>	
1.	Estudio de Perfil del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) – SUNAT Documento confidencial*
2.	Estudio de Perfil del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) – MEF Documento confidencial*
3.	Gestión de Riesgos del Proyecto <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38750807">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38750807</a>
4.	Análisis Económico Documento confidencial*
5.	Presupuesto Detallado <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38745814">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38745814</a>
6.	Plan de Ejecución del Programa (PEP) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38772048">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38772048</a>
7.	Marco Macroeconómico Multianual (MMM) vigente <a href="http://www.mef.gob.pe">http://www.mef.gob.pe</a>
8.	Informe de Metodología de cálculo del MEF <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38771736">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38771736</a>

(\*) A solicitud del país prestatario, la información contenida en este documento no se divulgará. La no divulgación de esta información es de conformidad con la excepción de divulgación “información específica de países” contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
CO	Capital Ordinario
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CRM	Customer Relationship Management
CT	Cooperación Técnica
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
DGPIP	Dirección General de Política de Ingresos Públicos
DUCPS	Dirección Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GCF	Gestión Coordinada de Fronteras
GCI-9	Noveno Aumento General de Capital del Banco
GG	Gobierno General
GGLL	Gobiernos Locales
IGV	Impuesto General a las Ventas
INSI	Intendencia Nacional de Sistemas de Información
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEPECOS	Medianos y Pequeños Contribuyentes
MOP	Manual Operativo del Proyecto
NSRTM	Nuevo Sistema de Recaudación Tributaria Municipal
OE	Organismo Ejecutor
OEA	Operador Económico Autorizado
OECD	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo
OGTI	Oficina General de Tecnologías de Información
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OSCE	Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado
PA	Plan de Adquisiciones
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Proyecto de Inversión Pública
POA	Plan Operativo Anual
PRICOS	Principales Contribuyentes
REQ	Requerimientos para resolver problemas en la base de datos
RER	Régimen Especial de Renta
RPE	República del Perú
RUS	Régimen Único Simplificado
SAU	Solicitud de Atención a Usuarios
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SIAF-GL	Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TI	Tecnologías de Información
VAN	Valor Actual Neto

## RESUMEN DEL PROYECTO

### PERÚ

#### PROYECTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA (PE-L1130)

Términos y condiciones financieras					
<b>Prestatario:</b> República del Perú (RPE)  <b>Organismo ejecutor:</b> Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*</b>		
			<b>Plazo de amortización:</b>	8,5 años	
			<b>VPP original:</b>	7,33 años**	
			<b>Período de desembolso:</b>	6 años	
			<b>Período de gracia:</b>	6,5 años	
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$ millones)</b>	<b>%</b>	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	***	
<b>BID Capital Ordinario (CO):</b>	15,00	21	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR	
<b>Local:</b>	58,03	79	<b>Comisión de crédito:</b>	***	
<b>Total:</b>	<b>73,03</b>		<b>Moneda:</b>	Dólares Estadounidenses con cargo al CO	
Esquema del proyecto					
<b>Objetivos del proyecto.</b> El objetivo general del proyecto es incrementar los ingresos estructurales del gobierno general, medido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento 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. (¶1.24).					
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.</b> Que se entregue, a satisfacción del Banco, evidencia de: (i) contratación y/o designación de un Coordinador de Proyecto, tanto para las actividades correspondientes a SUNAT, como a las del MEF; (ii) suscripción de un convenio de traspaso de recursos entre el MEF y la SUNAT; y (iii) aprobación del Manual Operativo del Proyecto (MOP) (¶3.8).					
<b>Excepción a las políticas del Banco:</b> Ninguna.					
<b>Proyecto calificado para:</b>	SEQ [ ]	PTI [ ]	Sector [ ]	Geográfica[ ]	Nº beneficiarios [ ]

\* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

\*\* La Vida Promedio Ponderado (VPP) podrá ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

\*\*\* La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

## **I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO**

### **A. Antecedentes, retos y justificación**

- 1.1 Desde 1990, Perú ha procurado la estabilidad macroeconómica, lo cual ha contribuido a que entre los años 2000 y 2012 alcance la tasa de crecimiento más alta y la tasa de inflación más baja entre los siete países más grandes de América Latina y el Caribe (ALC-7)<sup>1</sup>. Un pilar clave en este desempeño ha sido la política macro-fiscal, a través de una gestión prudente y contra-cíclica, que ha permitido reducir el inventario de deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 44,3% en 2004 al 19,7% en 2012, lo que contribuyó a la obtención del grado de inversión por las principales calificadoras de riesgo internacionales.
- 1.2 A nivel tributario, a principios de la década de 1990 Perú introdujo una amplia reforma impositiva, reduciendo y simplificando los impuestos con tasas moderadas y bases amplias. En la administración tributaria y aduanera, se reformaron las Direcciones Generales de Contribuciones y de Aduanas, dotándolas inicialmente de autonomía funcional, técnica y administrativa, y contribuyendo a profesionalizar las funciones de recaudación y control aduanero. Ambas entidades se fusionaron en 2002, creándose la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)<sup>2</sup>, y se incluyó dentro de sus facultades la recaudación de las aportaciones sociales a la seguridad social.
- 1.3 Estas medidas de política y administración tributaria y aduanera contribuyeron a incrementar la presión tributaria del Gobierno General (GG, incluye aportaciones sociales, ingresos no tributarios recaudados por SUNAT e impuestos municipales)<sup>3</sup> de 11,7% a 18% del PIB entre 1990 y 2010. A pesar de este incremento, dicho indicador se ubicó en el año 2010, en 2,5 puntos porcentuales por debajo del promedio para ALC, siendo inferior al promedio para países de ingresos similares a Perú<sup>4</sup>. Adicionalmente, la presión tributaria está muy centralizada: en 2010 el 98% de los ingresos del GG fueron recaudados por el Gobierno Central (GC), mientras que solo 2% fue recaudado por los Gobiernos Locales (GGLL).
- 1.4 La política tributaria del GC está a cargo de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP), dependiente del Vice-Ministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este marco, la DGPIP viene asumiendo el liderazgo desde el GC en tributación municipal, tema clave del proceso de descentralización por estimular la correspondencia entre ingresos y gastos municipales, que ha venido siendo desatendido en los aspectos funcionales por la ausencia de una entidad que asumiera plenamente la responsabilidad<sup>5</sup>. Así,

---

<sup>1</sup> Fuente: estadísticas del World Economic Outlook, Fondo Monetario Internacional.

<sup>2</sup> En el 2011 se cambia la denominación a Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

<sup>3</sup> El Gobierno General incluye además del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

<sup>4</sup> Elaboración propia en base a información de las administraciones tributarias de los países.

<sup>5</sup> A mediano plazo es deseable que la DGPIP se concentre en política tributaria, asignándose a otra unidad del MEF la labor de coordinación y apoyo operativo con los municipios.

la DGPIP se hará cargo de la coordinación técnica del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM), desarrollado por la Oficina General de Tecnología de la Información (OGTI) del MEF, sistema que apoya a los GLL en la administración de sus ingresos propios.

- 1.5 Con respecto a la SUNAT, en diciembre de 2011 se promulgó su Ley de Fortalecimiento que refuerza su autonomía al dar, entre otras medidas, estabilidad de cinco años al Superintendente como autoridad máxima de la institución. Es una reforma clave considerando la alta volatilidad de Superintendentes del lustro previo, que impidió consolidar reformas de mejora de la gestión institucional.
- 1.6 **Justificación.** El Gobierno de Perú trazó la meta de incrementar los ingresos estructurales como porcentaje del PIB<sup>6</sup> sin reformar el sistema tributario, buscando utilizar la mayor recaudación para aumentar el alcance de programas sociales y reducir la pobreza, en un marco de equilibrio fiscal. Esta meta aborda la mejora de la política y la administración tributaria y aduanera, a nivel del GC y de los GLL. Así, la SUNAT y la DGPIP del MEF han solicitado apoyo al Banco para estructurar una operación que contribuya a incrementar los ingresos estructurales del GG como porcentaje del PIB.
- 1.7 Al respecto, ambas instituciones han elaborado, con asistencia técnica del Banco, los respectivos estudios de pre-inversión siguiendo las directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Perú. Estos estudios se están apoyando a través del aporte técnico de los Especialistas del Banco y la ejecución de la Cooperación Técnica (CT) Apoyo para el desarrollo de estudios orientados al mejoramiento de los servicios integrados de la SUNAT y de los servicios de la DGPIP del MEF (ATN/AT-13539-PE).
- 1.8 El estudio de pre-inversión de la SUNAT identifica como problema central la limitada efectividad para controlar el universo de contribuyentes administrados a nivel nacional<sup>7</sup>. Esto afecta la percepción de riesgo de dichos contribuyentes, impidiendo reducir la elusión y en particular la evasión fiscal, que se ubica en alrededor de 10% del PIB para los dos principales tributos que recauda la SUNAT<sup>8</sup>. Estos niveles de evasión restringen a su vez los esfuerzos por incrementar los ingresos estructurales del GC como porcentaje del PIB.
- 1.9 Las causas de este problema incluyen, en primer lugar, el limitado control de las obligaciones de declaración y pago. En efecto, no existe una base de datos única y centralizada para consultar el saldo tributario de un contribuyente, lo que se denomina cuenta tributaria<sup>9</sup>. Esto se debe a que la determinación y control de la

---

<sup>6</sup> La meta del [Marco Macroeconómico Multianual vigente](#) considera un incremento de los ingresos estructurales del GG del 20,3% del PIB en 2012 al 21,8% en 2016. Como se explica en la metodología de cálculo del MEF ([EEO 8](#)), los ingresos estructurales aíslan los componentes transitorios y/o cíclicos de las finanzas públicas, relacionados con los efectos del ciclo económico y las fluctuaciones de precios clave.

<sup>7</sup> Los contribuyentes administrados son los usuarios del comercio exterior y los contribuyentes de impuestos internos.

<sup>8</sup> Corresponde a 3% del PIB en 2012 para el Impuesto General a las Ventas (IGV), que es equivalente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Perú; y 7% del PIB para 2008-10 para el Impuesto a la Renta.

<sup>9</sup> Varios países de ALC utilizan cuenta tributaria, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

deuda se efectúa en cuatro sistemas de acuerdo a su origen (tributos internos o aduaneros), tamaño del contribuyente (principales contribuyentes—PRICOS; o medianos y pequeños contribuyentes—MEPECOS); y estado en que se encuentra la deuda (saldos deudores o documentos emitidos para el cobro). Estos cuatro sistemas no están inter-conectados, y para el caso de los MEPECOS, la determinación de los saldos de deuda tributaria y las correcciones a dichos saldos no están automatizados, incrementando retrasos y errores en la obtención de la información<sup>10</sup>. Adicionalmente, la cobertura del control de los sistemas actuales abarca a los PRICOS y a un 10% de los MEPECOS (Régimen General y Régimen Especial de Renta — RER)<sup>11</sup>, pudiendo expandirse este valor. Esto limita la capacidad de la SUNAT de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.

- 1.10 En segundo lugar, en tributos internos y para los contribuyentes omisos a la presentación y pago, la SUNAT realiza acciones de inducción para la regularización de las obligaciones<sup>12</sup>. Sin embargo, no se cuenta con un sistema de gestión inductiva, lo que genera una serie de ineficiencias en el contacto con el contribuyente: no se articulan los canales de relacionamiento (virtual, telefónico y presencial), no se centraliza la información de contacto, y las acciones de inducción no tienen en cuenta el perfil tributario de cada contribuyente. A su vez, la ausencia de una cuenta tributaria lleva a que las acciones de inducción tiendan a ser inoportunas, y por ende inefectivas, al tener que verificarse actualmente de manera manual los saldos adeudados a raíz de los errores que presentan.
- 1.11 En tercer lugar, si bien se adoptan ciertos criterios de riesgo en la auditoría, la SUNAT no cuenta con un modelo integral de gestión de riesgos, lo que impide sacar el máximo provecho a las acciones de control, tales como: (i) el perfilamiento de riesgos de evasión es independiente para las obligaciones tributarias y aduaneras, lo que lleva a acciones de fiscalización por separado sobre el mismo contribuyente; (ii) la existencia de fuentes de información, como denuncias e historia de fiscalización, que no se utilizan adecuadamente; (iii) la inexistencia de una categorización de riesgos de cumplimiento de aplicación uniforme en la institución; (iv) el desconocimiento general sobre metodologías de análisis de riesgos, fuentes de información y disponibilidad de las mismas; y (v) la ausencia de la cuenta tributaria y las deficiencias en la gestión inductiva impiden una adecuada gestión de riesgos, generando acciones de fiscalización inoportunas y de bajo rendimiento. Así, durante 2011 y 2012, la tasa de detección de

---

<sup>10</sup> En algunos casos la información se obtiene una vez al mes y no se realizan compensaciones automáticas de saldos deudores con saldos acreedores de periodos anteriores.

<sup>11</sup> Los MEPECOS abarcan el Régimen General, Régimen Especial de Renta (RER), Régimen Único Simplificado (RUS) y trabajadores independientes. Los primeros tres corresponden a contribuyentes de actividad empresarial, en orden decreciente por tamaño de contribuyentes.

<sup>12</sup> Acciones de inducción: conjunto de iniciativas, sistematizadas, realizadas por la administración tributaria para persuadir (sin coacción jurídica) al contribuyente-deudor del pago de su obligación, ya exigible.



incumplimiento en las acciones de fiscalización ha sido en promedio de 53%, que constituye un valor bajo de acuerdo a la experiencia internacional<sup>13</sup>.

- 1.12 Con respecto a aduanas específicamente, Perú busca implementar una Gestión Coordinada de Fronteras (GCF) siguiendo las buenas prácticas de las aduanas más avanzadas y bajo el auspicio técnico de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)<sup>14</sup>. Para esto, es necesario actualizar el marco normativo; mejorar la interoperabilidad de la información y la gestión de riesgo para coordinar con otras entidades (Comercio Exterior, Policía Nacional, etc.); fortalecer la cadena logística a través del desarrollo del Operador Económico Autorizado (OEA)<sup>15</sup>; y abordar las deficiencias en los procesos de control, con foco en la mejora del equipamiento aduanero: se estima que SUNAT cuenta con menos de 30% de los equipos necesarios para inspección no intrusiva y detección de trazas, situación que se agrava en las aduanas del interior del país. Asimismo, son insuficientes las embarcaciones para el control marítimo, fluvial y lacustre. Esta falta de equipamiento impide un control efectivo del contrabando, que se estima alcanzó los US\$548 millones en 2012 (8% de la recaudación fiscal por importaciones)<sup>16</sup>.
- 1.13 Por último, existen limitaciones del equipamiento y los sistemas informáticos, que no responden de manera eficiente a las crecientes demandas internas y externas de la institución. Esto se debe a obsolescencia de parte del equipamiento informático; aplicaciones de software desactualizadas y desarrolladas en múltiples lenguajes de programación; e inadecuado proceso de gestión de incidentes, que es reactivo, descoordinado e ineficiente en dar respuesta a los usuarios. Así, los pedidos de atención a la Intendencia Nacional de Sistemas de Información (INSI), medidos por las Solicitudes de Atención a Usuarios (SAU) y los Requerimientos para resolver problemas en la base de datos (REQ), se han sextuplicado de 85 a 520 por día en la última década. Asimismo, el número de horas de indisponibilidad anual de sistemas de tributos internos y aduanas es relativamente alto (más de 10 horas en promedio), generando demoras a los contribuyentes que se traducen en pérdidas económicas.
- 1.14 Por su parte, el estudio de pre-inversión del MEF identifica como problema central la limitada capacidad de gestión de la política de ingresos públicos por parte de la DGPIP, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. En efecto, la DGPIP presenta limitaciones para el cumplimiento efectivo de sus otras funciones referidas principalmente a su estructura organizativa, su sistema de manejo documentario, las capacidades de su personal, y las herramientas para

---

<sup>13</sup> De acuerdo a Banco Mundial (2013) el promedio para cinco países en desarrollo es de 78% (Croacia, Moldova, Montenegro, Paraguay y República Dominicana).

<sup>14</sup> La GCF consiste en una serie de estándares nacionales, binacionales, regionales y mundiales, que combinados y basados en la Gestión del Riesgo, atienden las necesidades de un control eficaz y reducen los costos del comercio, sustentados con información anticipada y de calidad, procesos modernos y técnicas de fiscalización, tecnología de punta, infraestructura y equipamiento no intrusivo.

<sup>15</sup> El OEA permite a la SUNAT reducir recursos de fiscalización al autorizar a operadores confiables y formales; a su vez los operadores se benefician por el menor costo en la tramitación aduanera, lo que los hace más competitivos.

<sup>16</sup> Fuente: Proyecto de Inversión Pública (PIP) SUNAT en base a información de Aduanas de SUNAT.

seguimiento de los ingresos públicos, tanto a nivel del GC como de los GGLL. Adicionalmente, a partir de 2013 la DGPIP asumió como una de sus responsabilidades apoyar a los GGLL en la recaudación de sus ingresos propios, pero no ha sido dotada de suficientes recursos y capacidades para cumplir con este mandato.

- 1.15 Con respecto a las limitaciones de la propia DGPIP para cumplir con sus funciones, se han identificado las siguientes causas: (i) la estructura organizativa no se ha adaptado a las competencias establecidas en la reforma organizacional del MEF de marzo de 2011, en particular en materia internacional y de tributación municipal conforme a las nuevas responsabilidades asumidas; (ii) no se cuenta con un sistema propio de gestión documentaria, que incluya un archivo digital, inter-relación con información de entidades afines (como SUNAT y el Tribunal Fiscal), y herramientas para seguimiento de expedientes; así, a febrero de 2014 el 73% de los expedientes de la DGPIP tenía más de 30 días sin haber sido respondidos; (iii) existen brechas en las capacidades de los funcionarios de la DGPIP en materia de análisis sectorial, especialmente en tributación internacional, sub-nacional y sector financiero; y (iv) la DGPIP presenta déficit de equipamiento: el 92% de las computadoras están próximas a cumplir su vida útil, y carece de aplicativos para análisis y micro-simulación tributaria, así como acceso a bases de datos y publicaciones especializadas.
- 1.16 Con respecto a la tributación municipal, los principales impuestos recaudados por los GGLL, en orden de importancia, son el predial, alcabala (transferencia de propiedad inmobiliaria) y vehicular<sup>17</sup>. Las tasas y bases de estos impuestos son definidas a nivel del GC, en tanto los GGLL controlan la administración tributaria. Si bien existen en Perú 1.838 GGLL, la recaudación propia sólo es relevante en el ámbito urbano. Así, apenas el 13,5% de los GGLL, que representan el 67% de la población, clasificados por el MEF como ciudades principales tipo A (40) y ciudades principales tipo B (209), concentraron en 2012 el 76% y el 20%, respectivamente, de la recaudación municipal<sup>18</sup>.
- 1.17 Los ingresos tributarios de los GGLL en Perú son bajos: entre 2002 y 2011 se han mantenido en alrededor de 2% de los ingresos totales y 0,3% del PIB. En particular el impuesto predial, que representó en 2012 cerca del 60% de los impuestos municipales o 0,18% del PIB, genera en Perú la mitad de presión fiscal que el promedio para ALC (0,36% del PIB) y apenas el 8% del promedio para países desarrollados (2,12% del PIB)<sup>19</sup>. Estos valores pueden incrementarse

---

<sup>17</sup> Los GGLL recaudan también, entre otros, sus propios arbitrios e ingresos no tributarios por provisión de servicios locales (serenazgo, limpieza pública, parques y jardines, y multas de tránsito).

<sup>18</sup> La clasificación por tamaño de GGLL forma parte del Plan de Incentivos a la Gestión Municipal, creado en el año 2010 por el MEF, que otorga transferencias monetarias a los GGLL en función del cumplimiento de metas de mejora en la gestión municipal, incluyendo las referidas a la recaudación del impuesto predial. Las ciudades principales tipo A tienen mayor población que las ciudades principales tipo B. Ver Anexo 1 del Decreto Supremo No. 002-2010-EF.

<sup>19</sup> Fuente: Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2009).

mejorando la gestión, especialmente en ciudades principales tipo B, donde se recauda apenas el 15% de los adeudos emitidos<sup>20</sup>.

- 1.18 En este marco, como parte del desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL), la OGTI del MEF desarrolló a partir del año 2003 el SRTM, que consiste en un sistema informático que automatiza el proceso de administración tributaria municipal. Dicho sistema parte de la actualización del catastro, lo que permite al municipio mejorar la información disponible de su base tributaria. A su vez, la automatización del proceso de administración tributaria mejora la calidad de los datos sobre la deuda fiscal de cada contribuyente, contribuyendo a incrementar la eficiencia en la recaudación. Así, para 52 municipios en los cuales el SRTM estuvo operativo entre 2010 y 2012, los ingresos municipales crecieron a una tasa promedio anual de 21%, versus 14% para el conjunto de GGLL.
- 1.19 No obstante los méritos del SRTM, el mismo tiene una serie de limitaciones que la presente operación busca superar: (i) no está inter-conectado con el MEF, lo que impide el monitoreo de la recaudación tributaria municipal; (ii) fue desarrollado en un lenguaje de programación obsoleto, que perderá soporte en el año 2015; (iii) no comprende todos los procesos de la tributación municipal<sup>21</sup>; (iv) no permite la interface con otros aplicativos informáticos, lo que restringe su eficiencia recaudatoria y la verificación de la información<sup>22</sup>; y (v) ha venido siendo administrado solo por la OGTI del MEF, que no cuenta con personal especializado en tributación municipal, sin involucramiento de la DGPIP, por la falta de claridad respecto a la responsabilidad funcional en la materia<sup>23</sup>. Esta problemática identificada en el estudio de pre-inversión del MEF reduce la capacidad de los GGLL de recaudar ingresos propios. Asimismo, limita la efectividad de la DGPIP para diseñar e impulsar políticas de ingresos públicos, así como su relevancia como responsable del seguimiento de la recaudación. A su vez, en combinación con la problemática identificada para SUNAT, restringe la capacidad del Gobierno de Perú de incrementar los ingresos estructurales, no solo para el GC sino a nivel del GG. Así, la SUNAT y la DGPIP del MEF identifican esta operación como un apoyo clave para incrementar los ingresos estructurales.
- 1.20 Los beneficiarios del proyecto son: (i) los contribuyentes peruanos, que verán facilitado el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y aduaneras a través de la cuenta única y los mejores servicios telemáticos; (ii) los funcionarios de SUNAT, que contarán con mejores herramientas, equipamiento y sistemas para cumplir con su trabajo; (iii) los GGLL en los que se intervendrá, que tendrán

---

<sup>20</sup> Fuente: DGPIP (2014). Información para 2012: abarca 81% de los GGLL de este grupo. Para ciudades principales tipo A se recauda el 73% de los adeudos emitidos (abarca 83% de los GGLL de este grupo).

<sup>21</sup> No incluye, entre otros, el módulo de orientación y atención al contribuyente, e inteligencia de negocios.

<sup>22</sup> Las interfaces clave son para envío y recepción para pago en Bancos, a través del Plan de Incentivos a la Gestión Municipal web; y para validación de la información reportada por las municipalidades en el SIAF.

<sup>23</sup> Esto último ha generado débil visión estratégica en la implementación del sistema, que ha respondido a la demanda de los municipios sin considerar su potencial recaudatorio. Así, en ciertos casos la OGTI ha instalado el SRTM en GGLL rurales con muy bajo potencial tributario, lo que no es rentable desde una evaluación costo-beneficio social.

mejores sistemas para recaudar impuestos; (iv) los funcionarios de la DGPI, que contarán con mejores capacidades, procesos y herramientas para cumplir con sus funciones; y (v) los ciudadanos en su conjunto, que recibirán más bienes y servicios públicos a través de los mayores ingresos estructurales.

- 1.21 **Apoyo del Banco.** Desde la reforma de la SUNAT en 1991, el Banco ha venido apoyando a la institución de manera ininterrumpida y satisfactoria a través de cooperaciones técnicas y préstamos de inversión en administración tributaria y aduanera. El préstamo más reciente fue el de Integración y Modernización de las Administraciones Tributarias y Aduaneras (1482/OC-PE), cuya ejecución concluyó en abril de 2012, que tuvo como propósito contribuir al proceso de integración de la administración tributaria y aduanera iniciado en 2003. La principal lección aprendida de dicho préstamo es la importancia de dar autonomía a la SUNAT y estabilidad a la alta dirección, con el propósito de consolidar reformas de mejora de la gestión institucional; esto es algo que se logró con la Ley de Fortalecimiento de SUNAT de diciembre de 2011 (ver ¶1.5). A su vez, la presente operación complementa el préstamo anterior, que estuvo centrado en institucionalizar la fusión entre Aduanas e Impuestos Internos, financiando productos en administración tributaria y aduanera alineados con buenas prácticas internacionales recientes en la materia. Por último, como insumo para la formulación de esta operación se está ejecutando la CT ATN/AT-13539-PE (ver ¶1.7), cuyo esquema de ejecución sirve de precedente para la presente operación.
- 1.22 Cabe destacar que el Banco tiene una larga trayectoria de apoyo a la política y la administración tributaria y aduanera en la región, y actualmente está proveyendo asistencia técnica en varios países de la región, favoreciendo el intercambio de buenas prácticas en temas similares a los que serán financiados por esta operación. Asimismo, esta operación tiene el apoyo y la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI), que viene realizando diagnósticos específicos de la SUNAT y ha venido acompañando al Banco en las misiones de preparación. Esta operación se está formulando de manera conjunta (*double booking*) por las Divisiones de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM) e Integración y Comercio (INT/TIU).
- 1.23 **Alineación Estratégica.** La presente operación se encuentra alineada con las prioridades sectoriales acordadas por el Banco y el país en la Estrategia de País con Perú (2012-2016) (GN-2668), para mejorar la gestión pública a través de una mayor capacidad de movilizar recursos propios. Esta operación también se encuentra en línea con la prioridad sectorial de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, prevista en el informe para el GCI-9 (AB-2764), a través de un sistema impositivo más eficaz; con el programa de préstamos asociado a apoyar la cooperación y la integración regional, mediante la subsidiaridad nacional (GN-2733), apoyando el desarrollo de la GCF en Perú, que implica la coordinación multinacional con instituciones pares de otros países; y contribuye al logro de la meta regional de la relación entre el ingreso tributario real y potencial a través de un sistema tributario más eficaz.

## **B. Objetivo, Componentes y Costos del Proyecto**

- 1.24 El objetivo general del proyecto es incrementar los ingresos estructurales del gobierno general, medido como porcentaje del PIB. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad para controlar el 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 tendrá los siguientes componentes:
- 1.25 **Componente 1. Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduanero del universo de administrados a nivel nacional (US\$59,8 millones).** Busca mejorar la efectividad del control tributario y aduanero y la implementación de sistemas informáticos que respondan a las demandas internas y externas de la SUNAT. Para esto se financiarán las siguientes actividades.
- 1.26 **Implementación de un sistema de cuenta única del contribuyente y usuario de comercio exterior.** Consiste en el diseño y desarrollo de la cuenta única para todos los contribuyentes y usuarios de comercio exterior, basado en una aplicación informática que identificará y administrará en forma centralizada las operaciones que inciden en la determinación de la deuda (realizadas por los contribuyentes, usuarios de comercio exterior o la SUNAT) para el control de la deuda tributaria y aduanera. Proveerá los saldos individualizados actualizados (al momento que se requiera) de las obligaciones tributarias y aduaneras, saldos a favor y otros créditos, así como información de los trámites que hubieran afectado a dichos saldos. Se financiará el desarrollo e implantación del motor de reglas de negocio (aplicable por cada uno de los 12 procesos de negocio que afecte los saldos)<sup>24</sup> para el registro de los movimientos en la cuenta del concepto que corresponda, las interfaces de consulta y reportes.
- 1.27 **Implementación de un sistema de gestión inductiva.** Comprende el diseño y desarrollo de una herramienta de apoyo a la gestión inductiva aplicando herramientas de administración basada en la relación con los clientes (*Customer Relationship Management* o CRM en inglés), buscando reducir la brecha de declaración, pago y liquidación de deuda fiscal. La inducción será previa y posterior al vencimiento de las obligaciones hasta el pago del saldo deudor determinado. Se financiará la adquisición e implementación de una herramienta de CRM para efectuar la inducción a los contribuyentes o usuarios de comercio exterior<sup>25</sup>, utilizando los canales de comunicación más adecuados considerando su perfil (virtual, telefónico y presencial), permitiendo efectuar el seguimiento de resultados en base a procedimientos centralizados, automatizados y masivos. Incluirá programas de fidelización para incentivar el buen comportamiento fiscal y control de la calidad del servicio de inducción brindado.

---

<sup>24</sup> Registro del contribuyente, declaración y pago de tributos internos y aduanas, modificación de datos de declaraciones, compensación tributaria, reconocimiento de pago con error, devolución, fiscalización, cobranza coactiva, determinación de infracciones, fraccionamiento, procesos contenciosos y gestión inductiva.

<sup>25</sup> Se abarcará a los MEPECOS afectos al IGV, a los Regímenes General, RER y RUS.

- 1.28 **Implementación de un sistema de gestión integral de riesgos.** Comprende el desarrollo del modelo de gestión de riesgos de cumplimiento tributario y aduanero para optimizar las estrategias de control y facilitación. Dicho modelo estará basado en buenas prácticas de países de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) y en estándares internacionales de gestión de riesgos, y abarcará las siguientes actividades: (i) principios, marco de trabajo y proceso de gestión de riesgos, que explicitará el enfoque, organización interna y responsabilidades para cada una de las etapas de la gestión de riesgos (identificación, análisis, priorización, tratamiento y evaluación); y (ii) plataforma informática, incluyendo la adquisición de un data *warehouse* que concentre en un solo lugar la información útil para la exploración e identificación de riesgos; modelos de datos de inteligencia de negocio, para que a partir de los perfiles de contribuyentes de la cuenta única se obtengan reportes que identifiquen el comportamiento de los contribuyentes: administrador de modelos de minería de datos; modelos analíticos de selección de contribuyentes; gestor de reglas de selección; y herramientas de gestión de la calidad de los datos.
- 1.29 **Gestión Coordinada de Fronteras (GCF).** Consiste en el diseño e implementación de los elementos de una estrategia de GCF, orientada a mejorar el control aduanero y facilitar el comercio y la circulación de pasajeros. Se financiarán consultorías para establecer los pilares de la estrategia: (i) protocolo y plan de implementación de la GCF; (ii) mapeo y adecuación de los procesos para aplicar la GCF; (iii) identificación de los riesgos para el control de fronteras; (iv) revisión de la normativa del OEA buscando ampliar sus ventajas; (v) capacitación de los equipos validadores del OEA; (vi) identificación de requerimientos y diseño de la plataforma informática para la gestión del OEA; y (vii) diseño y apoyo para desarrollar una estrategia de reconocimiento mutuo del OEA. A nivel de equipamiento para la GCF, se adquirirán equipos de inspección no intrusiva (inspección por rayos X, detectores de trazas, identificador de químicos, kits de detección de contrabando), así como las embarcaciones necesarias para el control marítimo, fluvial y lacustre.
- 1.30 **Mejoramiento de la arquitectura informática de la SUNAT.** Se busca modernizar la gestión informática de la SUNAT con el fin de responder a las demandas de transacciones y su crecimiento esperado, optimizando la coordinación con las áreas funcionales, desarrollando sistemas con capacidad de escalabilidad y procesos e información consistentes y de calidad. Se actualizarán los sistemas correspondientes a la plataforma de base de datos y soluciones continuas de alta disponibilidad, adquiriendo: servidores, licencias de sistema operativo y de plataforma, equipos de telecomunicaciones, centrales telefónicas y equipos de video-conferencia. Adicionalmente financiará el diseño y la implementación de un centro de monitoreo predictivo (infraestructura física, servidores, paneles, licencias de plataforma), que supervisará el desempeño informático desde la perspectiva del usuario final, tomando acciones preventivas y/o correctivas para estabilizar la calidad de los servicios.
- 1.31 **Componente 2. Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal (US\$9,6 millones).** El propósito es lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal. Se financiarán las siguientes actividades:

- 1.32 **Mejora de la gestión de la DGPIP.** Se financiarán bienes y servicios orientados a mejorar las capacidades de la DGPIP en la gestión de la política tributaria, en particular de apoyo a la recaudación tributaria municipal. Abarca: (i) propuesta de reorganización administrativa de la DGPIP orientada a potenciar sus funciones en materia de tributación municipal e internacional; (ii) desarrollo de un sistema de gestión documentaria de la DGPIP, orientado a mejorar el flujo de procesos para hacer más completo y eficiente el manejo de expedientes; (iii) diseño y desarrollo de un plan de capacitación a los funcionarios de la DGPIP incluyendo análisis sectorial, tributación internacional, sub-nacional y sector financiero; y (iv) adquisición de equipamiento informático, aplicativos para análisis y micro-simulación tributaria, y bases de datos y publicaciones especializadas.
- 1.33 **Creación de un Nuevo Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (NSRTM).** Consiste en el diseño y desarrollo del NSRTM en un lenguaje de programación moderno y sobre una plataforma web que permita la automatización de los procesos principales de gestión tributaria, la interface con aplicativos informáticos del MEF (SIAF-GL y plan de incentivos municipales) y otros organismos del Estado. El NSRTM incluirá los principales procesos de tributación municipal, incluyendo un sistema de inteligencia de negocios (Business Intelligence, BI) que permita al MEF el monitoreo de indicadores de gestión de las municipalidades. La DGPIP liderará el desarrollo funcional, en coordinación con la OGTI en los aspectos tecnológicos.
- 1.34 Se implementarán los módulos del proceso completo de administración tributaria del NSRTM en una muestra de 50 municipalidades tipo A y B, priorizadas en función de criterios que incluyen: potencial recaudatorio (recaudación/adeudos emitidos); tamaño; convenio con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) para el levantamiento catastral; dotación tecnológica y de conectividad; y falta de automatización de procesos de recaudación municipal<sup>26</sup>.
- 1.35 Adicionalmente el NSRTM tendrá un módulo informativo de recaudación conectado con la DGPIP del MEF, que se instalará en las 249 municipalidades tipo A y B, que representan el 96% de la recaudación municipal. Se implementará en el MEF un sistema de inteligencia de negocios (BI) de la recaudación de dichas ciudades principales. Esto permitirá contar con información completa, oportuna y confiable para realizar proyecciones fiscales y propuestas de política tributaria.
- 1.36 El diseño y desarrollo del NSRTM se hará siguiendo buenas prácticas en gestión de proyectos. Se financiará el equipo de desarrollo y los requerimientos de servidores, equipamiento, software y servicios. Se incluirá soporte post-productivo, que consiste en la optimización del sistema a partir de los problemas y/o mejoras que se detecten; capacitación a los usuarios en los distintos procesos, herramientas y mantenimiento del sistema; servicio de mesa de ayuda, como punto único de contacto, control, seguimiento y resolución de eventos a nivel funcional y técnico que pudieran presentarse a los usuarios; servicio de aseguramiento de la calidad, para supervisar el cumplimiento en tiempo y forma

---

<sup>26</sup> Esta ausencia es más prevalente en ciudades principales tipo B.

del plan de trabajo de diseño y desarrollo del NSRTM; y servicio de gestión del cambio, tanto para los usuarios del MEF como de los municipios intervenidos, buscando facilitar la aceptación y adaptación al nuevo sistema.

- 1.37 **Análisis económico.** Los resultados del análisis costo-beneficio de la operación, indican que sus efectos son positivos, con un valor esperado del valor actual neto de US\$101 millones y un nivel de confianza de 99% de que el Valor Actual Neto (VAN) será mayor o igual a cero (ver [EEO4](#)). El análisis de sensibilidad y el de riesgo confirman la alta confiabilidad de la estimación de rentabilidad positiva.

## C. Indicadores clave del marco de resultados del proyecto

- 1.38 El Cuadro 1 presenta los indicadores más relevantes de resultados esperados (ver Anexo II—la Matriz de Resultados).

**Cuadro 1. Indicadores clave de la matriz de resultados**

Indicador	Meta al final del proyecto
• Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria	100
• Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero	8
• Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual	2 horas
• Crecimiento porcentual anual de la recaudación del impuesto predial en ciudades principales tipo A y B	12,5

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS DEL PROYECTO

### A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 **Fuentes de financiamiento y costos.** El costo estimado es de US\$73 millones, de los cuales US\$15 millones serán financiados con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$58 millones serán proporcionados como contrapartida local. El Cuadro 2 presenta un resumen de costos estimados y su distribución por categorías de gastos y fuentes de financiamiento.

**Cuadro 2. Costos (en miles de US\$)**

Categorías	Banco	Aporte local	Total	%
1. Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduaneros del universo de administrados a nivel nacional	11.900	47.900	59.800	82,0
2. Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal	2.901	6.689	9.590	13,1
3. Administración de la operación	149	2.870	3.019	4,0
4. Evaluación de la operación	43	440	483	0,7
5. Auditoría	7	134	141	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>15.000</b>	<b>58.033</b>	<b>73.033</b>	<b>100</b>

- 2.2 En el Cuadro 3 se muestra la estimación del cronograma de desembolsos, que se amplía en el presupuesto detallado (ver Enlace Electrónico Opcional—[EEO5](#)):



**Cuadro 3. Estimación anual del cronograma de desembolsos (en miles de US\$)**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	TOTAL
<b>TOTAL</b>	15.620	19.520	27.975	6.346	2.559	1.013	<b>73.033</b>
<b>%</b>	21	26	38	9	4	1	<b>100</b>

**B. Riesgos ambientales y de salvaguardia social**

- 2.3 El proyecto incluye actividades de sistemas y mejoramiento institucional y no se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. Basado en la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-730) y *Safeguards Policy Filter Report*, se clasifica como categoría C.

**C. Riesgos fiduciarios y no fiduciarios**

- 2.4 La clasificación de riesgos para el proyecto es de medio-alto, conforme al análisis del taller de gestión de riesgos realizado en Lima en noviembre de 2013, siguiendo la metodología del Banco y con participación de funcionarios de la SUNAT y la DGPI (ver [EEO3](#)), junto a lo presentado en el documento de Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (ver Anexo III). Los temas identificados con riesgo alto son: (i) retraso en la ejecución del componente SUNAT debido a cambios en las prioridades institucionales. Como medidas de mitigación se validarán los productos y actividades incluidos en el proyecto en la revisión periódica del Plan Estratégico Institucional (PEI) y se realizará un monitoreo conjunto de la ejecución por parte del Banco y del FMI; y (ii) resistencia al cambio de la OGTI del MEF impide la ejecución efectiva del nuevo SRTM. Como acciones de mitigación se está incluyendo al equipo de la OGTI en la coordinación del sistema en los aspectos de Tecnologías de Información (TI), y se realizarán actividades de capacitación al personal de la OGTI en mantenimiento del nuevo SRTM.
- 2.5 Entre los temas identificados con riesgo medio cabe mencionar la resistencia al cambio de las áreas usuarias de SUNAT, que puede impedir la ejecución de los aplicativos informáticos propuestos. Al respecto, se incluirán actividades de gestión del cambio como parte del desarrollo de los sistemas propuestos. Con relación a adquisiciones y administración financiera, las mismas estarán a cargo de la SUNAT para el Componente 1, y de la Dirección Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (DUCPS) del MEF para el Componente 2. Ambas entidades tienen experiencia en liderar la coordinación administrativa y fiduciaria de proyectos recientes<sup>27</sup>, lo que permite establecer un nivel de riesgo fiduciario medio.
- 2.6 Tanto la SUNAT como el MEF se comprometen a dar sostenibilidad a las inversiones financiadas por esta operación. Esto se refleja en los costos previstos para operación y mantenimiento más allá del horizonte de ejecución de la operación, incluidos en el análisis económico y en los respectivos documentos de pre-inversión formulados bajo los lineamientos del SNIP Peruano (ver [EEO1](#) y [EEO2](#)). Asimismo, SUNAT complementará con recursos propios la capacitación y asistencia técnica necesaria para su personal en la utilización efectiva de los

<sup>27</sup> En el caso de SUNAT cabe mencionar el proyecto 1482/OC-PE, cuya ejecución concluyó en 2012. En el caso de la UCPS del MEF, cabe mencionar los proyectos en ejecución 2445/OC-PE y 2703/OC-PE.

productos que se financiarán con el Componente 1. Por último, con respecto al Componente 2, en función de los resultados de la implementación del NSRTM se espera ampliar en el futuro su funcionamiento al resto de ciudades principales, actividad que podría contar con el apoyo del Banco.

### **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL PROYECTO**

#### **A. Resumen de mecanismos acordados para la ejecución**

- 3.1 El prestatario será la República del Perú. El Organismo Ejecutor (OE) del proyecto será la SUNAT, que tendrá a su cargo la ejecución del Componente 1. El MEF, a través de la DUCPS, de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGTEP) será responsable de la ejecución del Componente 2, siendo la coordinación técnica liderada por la DGPIP con el apoyo técnico de la OGTI para los aspectos de TI.
- 3.2 Las funciones de la SUNAT, la DUCPS y la DGPIP se especificarán en el MOP del proyecto, pero incluirán como mínimo las siguientes actividades:
  - a. En el caso de la SUNAT: (i) planificación de la ejecución de las actividades correspondientes a SUNAT, incluyendo el Plan Operativo Anual (POA) correspondiente; (ii) preparación e implementación del Plan de Adquisiciones (PA) y de las contrataciones correspondientes a SUNAT; (iii) supervisión del avance de la ejecución de las actividades correspondientes a SUNAT; (iv) evaluación de la ejecución de las actividades correspondientes a SUNAT; (v) manejo de los aspectos de gestión financiera y de adquisiciones de las actividades correspondientes a SUNAT; (vi) administración de los recursos financieros correspondientes a SUNAT y, en coordinación con la DUCPS del MEF, preparación de solicitudes de desembolso; (vii) canalizar a la DUCPS del MEF de los recursos necesarios para la ejecución del componente del MEF; mediante traslado de fondos; (viii) preparación de estados financieros de las actividades correspondientes a SUNAT, consolidación de los estados financieros del proyecto, y contratación y supervisión de la auditoría del proyecto; (ix) mantener el acervo documentario de las actividades de ejecución correspondientes a SUNAT; y (x) aprobación del MOP de SUNAT, y adicionalmente aprobación de un MOP consolidado del proyecto en coordinación con la DUCPS del MEF.
  - b. En el caso de la DUCPS: (i) manejo de aspectos de gestión financiera y de adquisiciones de las actividades correspondientes al MEF; (ii) administración de los recursos financieros correspondientes al MEF y preparación de solicitudes de desembolso de acuerdo a la naturaleza de la intervención para su consolidación por SUNAT; (iii) preparación e implementación del POA, incluyendo el PA y las contrataciones correspondientes al MEF; (iv) preparación de estados financieros de las actividades correspondientes al MEF y remisión oportuna de los mismos a la SUNAT para su consolidación y posterior envío al Banco; (v) mantener el acervo documentario de las actividades de ejecución correspondientes al MEF; y (vi) aprobar el MOP en lo concerniente al MEF.

- c. En el caso de la DGPIP: (i) planificación de la ejecución de las actividades correspondientes al MEF, en coordinación con la DUCPS, incluyendo el POA correspondiente; (ii) elaboración de términos de referencia y especificaciones técnicas para las contrataciones correspondientes al MEF en coordinación con la DUCPS; (iii) supervisión técnica de la ejecución de las actividades correspondientes al MEF y aprobación técnica de dichas actividades; y (iv) evaluación técnica de la ejecución de las actividades correspondientes al MEF. En estas actividades, se contará con el apoyo técnico de la OGTI para los aspectos de TI.
- 3.3 Para cumplir con sus funciones, la SUNAT y el MEF contratarán y/o designarán coordinadores de sus respectivas actividades. También contratarán un grupo de expertos calificados, que incluirá como mínimo, además de las que se establezcan en el MOP del proyecto: (i) coordinadores técnicos; (ii) especialistas en contabilidad; y (iii) especialistas en adquisiciones.
- 3.4 **Desembolsos.** Los desembolsos se efectuarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del proyecto (programa de gastos). La SUNAT presentará al Banco la solicitud de desembolso, elaborada en coordinación con la DUCPS, junto a un programa de gastos por actividades del POA de la SUNAT y el MEF para los próximos 180 días. Los desembolsos se justificarán en la próxima solicitud al menos en un 80%. Se presentará al Banco el plan financiero inicial del proyecto en el cual se reflejará el cronograma de desembolsos para todo el proyecto y el mismo podrá actualizarse anualmente. La revisión de la documentación soporte de los gastos efectuados será realizada en forma ex-post por personal del Banco y/o consultores y por los auditores externos. Se emitirán informes por cada visita de revisión ex-post. Aquellos gastos que no sean elegibles por parte del Banco serán reintegrados por la SUNAT o DUCPS, según corresponda.
- 3.5 **Manual Operativo para el Proyecto.** Las normas de ejecución se detallarán en el MOP, que será elaborado por la SUNAT en coordinación con el MEF, de acuerdo a los términos acordados con el Banco, y en el entendimiento de que cualquier modificación al MOP requerirá la aprobación escrita del Banco.
- 3.6 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Las políticas de adquisiciones que regirán la operación serán las establecidas en los documentos de Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco (GN-2349-9) y Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9). El PA contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante el primer año y medio del proyecto e incluye: (i) contratos para obras, bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría requeridos; (ii) métodos propuestos para la contratación de obras, bienes y servicios diferentes a consultoría y para la selección de los consultores; y (iii) procedimientos aplicados por el Banco para el examen de contratación. Una vez iniciado el proyecto, se podrá identificar el resto de las contrataciones, las cuales deberán ser indicadas en el PA. Considerando la dinámica del proyecto y el riesgo asignado al mismo, el prestatario actualizará el PA semestralmente, o cuando se presenten cambios. La versión vigente de los planes de adquisiciones estará disponible en el

Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) del Banco y en la página *Web* del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE).

- 3.7 **Auditorías.** Dentro de los 120 días de cierre del ejercicio fiscal del OE, la SUNAT, en coordinación con la DUCPS del MEF, deberá presentar al Banco los estados financieros auditados anuales del proyecto. El último de los estados financieros auditados del proyecto deberá presentarse dentro de los 120 días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso de financiamiento. La auditoría externa será efectuada por auditores independientes aceptables por el Banco, de acuerdo con los requerimientos de éste y sobre la base de términos de referencia previamente aprobados.
- 3.8 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento, que se entregue, a satisfacción del Banco, evidencia de:** (i) **contratación y/o designación de un Coordinador de Proyecto, tanto para las actividades correspondientes a SUNAT, como a las del MEF;** (ii) **suscripción de un convenio de traspaso de recursos entre el MEF y la SUNAT;** y (iii) **aprobación del MOP.**

**B. Resumen de los acuerdos para el seguimiento de los resultados**

- 3.9 **Plan de monitoreo y evaluación.** La SUNAT y la DUCPS del MEF prepararán sus correspondientes informes semestrales de progreso durante la ejecución del proyecto, luego la SUNAT los consolidará y presentará al Banco dentro de los 60 días de cumplido cada semestre. Los informes incluirán información sobre avances logrados, problemas enfrentados y la manera en que se están abordando, durante el período respectivo. A su vez, 30 días antes del cierre de cada año fiscal, tanto la SUNAT como el MEF presentarán para la aprobación del Banco un POA de conformidad con los lineamientos y pautas previamente acordados.
- 3.10 Se realizarán evaluaciones intermedia y final<sup>28</sup>, tanto para las actividades correspondientes a la SUNAT, como a las del MEF. En las mismas se realizará un análisis costo-beneficio ex post que se contrastará con el análisis económico que acompaña el diseño del proyecto para verificar su rentabilidad. Se medirán también todos los indicadores de objetivo específico del proyecto.

---

<sup>28</sup> La evaluación final se refiere a la evaluación ex post prevista en el marco del SNIP.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		Financiamiento para respaldar la integración y cooperación regionales.		
Metas regionales de desarrollo		Relación entre el ingreso tributario real y el potencial.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		(i) Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesoro, contabilidad deud e ingreso), y (ii) Número de proyectos transfronterizos y transnacionales respaldados (infraestructura y aduanas, etc.)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2668	Incrementar presión tributaria.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2576	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País de 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.1	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		2.4		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7		
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.1	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5		
5.2 Plan de Evaluación		4.6		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)		Sí	Gestión Financiera: i) Presupuesto, ii) Tesorería, iii) Contabilidad y Reportes, y iv) Control Externo.	
No-Fiduciarios		Sí	Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo.	
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El proyecto es Evaluable.

Desde la década de 1990, el Perú ha venido profesionalizando la administración tributaria y aduanera. En 2002, se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Si bien la “presión tributaria” aumentó 6.3 puntos del PIB entre 1990 y 2010, la evidencia sugiere que la carga tributaria es menor tanto al promedio de América Latina como al promedio de países de ingreso similar. El problema central en el área tributaria está asociado a la limitada efectividad para controlar el universo de contribuyentes, lo que impide reducir la elusión y evasión fiscal, que se ubica en alrededor de 10% del PIB para los dos principales tributos que recauda la SUNAT. El POD identifica como causas: (i) el limitado control de las obligaciones de declaración y pago; (ii) la limitada cobertura de los sistemas; (iii) las acciones de inducción son inoportunas e inefectivas; y (iv) la SUNAT no cuenta con un modelo integral de gestión de riesgos.

Con respecto a las aduanas se requiere modernizar el marco normativo, mejorar la interoperabilidad de la información y la gestión de riesgo, fortalecer la cadena logística; y abordar las deficiencias en los procesos de control para contar con una gestión coordinada de fronteras. La entidad central encargada del apoyo a la gestión tributaria municipal tiene limitada capacidad de gestión. Finalmente, la evidencia sugiere que los ingresos tributarios de los Gobiernos locales son bajos, debido en parte a las limitaciones de los sistemas para su gestión.

La intervención propuesta es consistente con el diagnóstico. El proyecto propone el financiamiento para dos componentes: (i) Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduanero a nivel nacional; y (ii) Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal. La Matriz de Resultados presenta una lógica clara. Se incluye un análisis costo beneficio. El Plan de Monitoreo y Evaluación propone la realización de una evaluación económica ex post.

## MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo general:</b>	Incrementar los ingresos estructurales del gobierno general, medido como porcentaje del PIB				
<b>Indicador objetivo general (impacto)</b>	<b>Línea de base</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Meta final</b>	<b>Medio de verificación</b>	<b>Comentarios</b>
Ingresos estructurales del gobierno general / PIB	21,2% (2013)	21,8% (2016)	21,9% (2020)	Marco macroeconómico multianual (MMM) – MEF	La meta final se actualizará en función del MMM del año 2017 <sup>1</sup>

<b>Objetivos específicos:</b>	Mejorar la efectividad para controlar el cumplimiento del universo de administrados a nivel nacional y lograr una adecuada gestión de política de ingresos públicos, con énfasis en la recaudación tributaria municipal				
<b>Indicadores del objetivo específico (resultados)</b>	<b>Línea de base</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Meta final</b>	<b>Medio de verificación</b>	<b>Comentarios</b>
1. Porcentaje de contribuyentes sobre los cuales se realiza el control de la deuda tributaria <sup>2</sup> .	30% (2012)	51% (2016)	100% (2018)	Reportes de Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario (INCT)	El indicador se refiere a contribuyentes de actividad empresarial.
2. Ratio de acciones de fiscalización no conformes <sup>3</sup> (auditorías más verificaciones)	69.5% (2012)	72% (2016)	74% (2018)	INCT	Se espera mejorar este indicador a través de gestión integral de riesgos
3. Crecimiento porcentual anual del número de intervenciones con incidencia como resultado del control aduanero <sup>4</sup> .	3,9% (2013) <sup>5</sup>	6% (2016)	8% (2018)	Estadísticas de la Intendencia Nacional de Prevención del Contrabando y Fiscalización Aduanera	Se espera mejorar este indicador a través del equipamiento aduanero.
4. Reducción de las horas de caída al año del sistema virtual PDT <sup>6</sup>	12 horas 21' (2012)	4 horas (2016)	2 horas (2018)	Reportes de la Intendencia Nacional de Sistemas de Información	Se espera mejorar este indicador a través de la mejora de la arquitectura informática de SUNAT
5. Crecimiento porcentual anual de la recaudación del impuesto predial en ciudades principales tipo A y B	11,5% (2012) <sup>7</sup>		12,5% (2020)	Reportes de Contaduría General de la República – MEF	Se espera mejorar este indicador a través de la implementación del nuevo SRTM
6. Porcentaje de expedientes sin respuesta luego de 30 días de recibidos	74% (2014)	20% (2017)	10% (2020)	Reportes de gestión de la DGPIP	Se espera alcanzar las metas de este indicador con las actividades de mejora de la gestión de la DGPIP

<sup>1</sup> Las proyecciones de ingresos estructurales del MMM son trianuales. Como se detalla en la metodología de cálculo del MEF, la estimación de los ingresos estructurales aísla los componentes transitorios y/o cíclicos de las finanzas públicas relacionados con los efectos del ciclo económico y las fluctuaciones de precios clave para el presupuesto público.

<sup>2</sup> Control de la deuda tributaria: procesos efectuados sobre información remitida a la SUNAT a través de la cuenta única y la gestión inductiva.

<sup>3</sup> No conforme se refiere a omisiones sustanciales o formales. A través de la gestión integral de riesgos se espera mejorar el hallazgo de acciones de fiscalización no conformes.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Tasa de crecimiento promedio anual 2007-2013.

<sup>6</sup> PDT: Programa de Declaración Telemática. Se refiere al sistema de declaración y envío de declaraciones juradas tributarias.

<sup>7</sup> Tasa de crecimiento promedio anual 2007-2012. Fuente: DGPIP – MEF, en base a información de la Contaduría General de la República.

Componente	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta	Unidad de medida
1.1 Sistema de cuenta única diseñado e implantado.	0				1			1	Sistema
1.2 Sistema de gestión inductiva (CRM) diseñado e implantado.	0			1				1	Sistema
1.3 Sistema de gestión de riesgo diseñado e implantado.	0				1			1	Sistema
1.4 Modelo de gestión coordinada de fronteras (GCF) diseñado.	0		1					1	Modelo
1.5 Equipamiento nuevo no intrusivo adquirido y en funcionamiento <sup>8</sup> .	0		18	44				62	Equipamiento no intrusivo
1.6 Embarcaciones nuevas para operaciones acuáticas adquirido y en funcionamiento.	0			5				5	Embarcaciones para operaciones acuáticas
1.7 Plataformas de servidores para base de datos y soluciones continuas de alta disponibilidad adquiridos.	0		1	1				2	Plataformas
1.8 Centro de monitoreo predictivo implementado.	0			1				1	Centro
2.1 Nuevo Sistema de Recaudación Tributaria Municipal diseñado e implementado en 50 GGLL.	0					40	10	50	GGLL
2.2 Aplicativo web implementado en ciudades principales tipo A y B.	0					249		249	GGLL
2.3 Propuesta organizacional de la DGPIP implementada.	0	1						1	Propuesta organizacional
2.4 Sistema de gestión documentaria de la DGPIP implementado.	0			1				1	Sistema de gestión documentaria
2.5 Funcionarios de la DGPIP capacitados en temas de tributación sectorial.	0	56	56	56	56	56		280	Funcionarios capacitados
2.6 Equipos informáticos adquiridos.	0	35						35	Equipos informáticos
2.7 Aplicativo tributario adquirido.	0		1					1	Aplicativo tributario
2.8 Bases de datos adquiridas.	0		6					6	Bases de datos

<sup>8</sup> Ajustado a la GCF.

**ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS**

<b>País:</b>	Perú
<b>Proyecto N°:</b>	PE-L1130
<b>Nombre:</b>	Proyectos para la Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera.
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
<b>Preparado Por:</b>	Ariel Rodríguez y Fernando Glasman

**I. RESUMEN EJECUTIVO**

- 1.1 Los sistemas de administración financiera del país son adecuados y confiables. El estudio Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), el cual es una herramienta de diagnóstico del grado de avance de la gestión pública, realizado en el 2009 a nivel nacional determinó algunas oportunidades de mejora en cuanto a la calidad y puntualidad del control presupuestario del país, y el sistema de control interno y externo, los cuales necesitan ser modernizados a fin de ser más eficiente. En cuanto a al sistema nacional de compras, actualmente no se está utilizando ninguna modalidad de contratación país en los préstamos financiados por Organismos Internacionales de Crédito. Sin embargo el Documento GN-2538-11 Aceptación del Uso Parcial de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones en Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú aprobó el uso de los subsistemas de Subasta Inversa y de Catálogos Electrónicos de Convenios Marco del Régimen de Contratación Público del Perú.

**II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR (OE)**

- 2.1 El organismo ejecutor (OE) del proyecto será la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) quién tendrá a cargo el Componente 1 del proyecto y la ejecución del Componente 2 estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (DUCPS).
- 2.2 La evaluación de la situación fiduciaria de los ejecutores fue realizada con base al ejercicio de análisis de riesgos con la participación de la SUNAT y la DGPIP del MEF, reuniones con personal clave de ambas entidades y reuniones con el equipo de proyecto. Es necesario destacar que entre la SUNAT y la DUCPS actualmente se están ejecutando 11 operaciones del Banco entre CT y préstamos.

**III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 Como resultado del ejercicio de evaluación de riesgo efectuado mediante la metodología de Gestión de Riesgo de Proyecto (GRP) durante la etapa de diseño, se determinó que en materia fiduciaria, el riesgo tanto en gestión financiera como en adquisiciones es medio. Ver Anexo con Matriz de Gestión de Riesgos del



proyecto (Enlace Electrónico Opcional – EEO 3). Aspectos a ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo:

1. Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) contratación y/o designación de un Coordinador de Proyecto, tanto para las actividades correspondientes a SUNAT, como a las del MEF; (ii) suscripción de un convenio de traspaso de recursos entre el MEF y la SUNAT; y (iii) aprobación del Manual de Operaciones del Proyecto (MOP);
2. Tipo de cambio para la rendición de cuentas: Tipo de cambio de monetización.
3. Estados Financieros Anuales Auditados, con términos de referencia específicos;
4. Como condición para la presentación de ofertas o propuestas y/o para la adjudicación del contrato, no será necesario que los oferentes o los consultores: (i) estén registrados en el Perú; (ii) tengan un representante en el Perú, y (iii) estén asociados o celebren subcontratos con proveedores, contratistas o consultores peruanos;
5. Los llamados a licitación, los documentos de licitación, las actas de apertura de las ofertas, las solicitudes para expresión de interés y el resumen pertinente de los informes de evaluación de las ofertas y propuestas correspondientes a todos los bienes, servicios diferentes a consultoría y servicios de consultoría, según corresponda, serán publicados en la página Web del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), y de una manera que sea aceptable para el Banco.
6. Una diferencia entre el monto de las ofertas calificadas y el valor de referencia no se estimará como causal automática para dejar sin efecto la licitación, a menos que luego de investigar las causales de la diferencia de costo, se determinare a satisfacción del Banco que el valor de referencia es correcto y ajustado a la realidad.
7. El Prestatario publicará el Plan de Adquisiciones en el SEPA y lo actualizará por lo menos semestralmente o conforme lo requiera el Banco para reflejar las necesidades reales de ejecución del Proyecto y el progreso alcanzado.

#### **IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

- 4.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el Proyecto.
- 4.2 EL OE será responsable de ejecutar las adquisiciones del Componente 1 y el MEF será responsable de ejecutar las contrataciones del Componente 2.

##### **1. Ejecución de las Adquisiciones**

- 4.3 Las adquisiciones serán llevadas adelante conforme la GN-2349-9 y GN-2350-9.

- a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría<sup>1</sup> generados bajo el Proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DELS) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco (o satisfactorios al Banco si no han sido acordados a la fecha). La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de adquisiciones, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- b. **Selección y Contratación de Consultores:** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el Proyecto se ejecutarán utilizando el documento de Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) emitido por el Banco o acordado con el Banco independientemente del monto del contrato (o satisfactorios al Banco si no han sido acordados a la fecha). La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- b1 **La selección de los consultores individuales:** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos. Cuando la situación así lo disponga, se podrán publicar anuncios en la prensa local o internacional.

## 2. Tabla de Montos Límites (miles US\$)

Obras			Bienes <sup>2</sup>			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
<input type="checkbox"/> 3.000.000	<input type="checkbox"/> 3.000.000 y <input type="checkbox"/> 250.000	<input type="checkbox"/> 250.000	<input type="checkbox"/> 250.000	<input type="checkbox"/> 250.000 y <input type="checkbox"/> 50.000	<input type="checkbox"/> 50.000	<input type="checkbox"/> 200.000	<input type="checkbox"/> 350.000

- 4.4 El establecimiento de los umbrales para revisión previa está determinado por el tipo de riesgo que presenta el Proyecto en materia de adquisiciones, el cual es calificado medio. A continuación se listan los umbrales que se deberán considerar para la revisión previa cuando los procesos son ejecutados por el OE.

Límite para Revisión Previa <sup>3</sup>			
Obras	Bienes <sup>4</sup>	Servicios de Consultoría de Firmas	Consultores Individuales
Contratos iguales o superiores a US\$3.000.000 y todas las contrataciones directas	Contratos iguales o superiores a US\$250.000 y todas las contrataciones directas	Contratos iguales o superiores a US\$200.000 y todas las selecciones directas	Solamente las selecciones directas

<sup>1</sup> De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

<sup>2</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.

<sup>3</sup> El Banco durante la ejecución del Proyecto podrá modificar sin más trámite los umbrales de revisión previa si considera que ha cambiado el contexto fiduciario del OE y/o del país. En este caso, el Banco comunicará al OE tal decisión y ésta deberá reflejar las nuevas condiciones de ejecución en el Plan de Adquisiciones.

<sup>4</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.

- 4.5 Los umbrales que se deberán considerar para la revisión previa cuando los procesos son ejecutados por el MEF son los siguientes.

Límite para Revisión Previa <sup>5</sup>			
Obras	Bienes <sup>6</sup>	Servicios de Consultoría de Firmas	Consultores Individuales
Contratos iguales o superiores a US\$ 3.000.000 y todas las contrataciones directas	Contratos iguales o superiores a US\$500.000 y todas las contrataciones directas	Contratos iguales o superiores a US\$500.000 y todas las selecciones directas	Solamente las selecciones directas

- c. **Preferencia Nacional:** No se aplicarán márgenes de preferencia nacional.

3. **Plan de Adquisiciones (PA) Inicial** (ver IDBDocs#[38771695](#) y PA detallado ver IDBDocs# [38771695](#))

#### 4. Supervisión de Adquisiciones

- 4.6 Considerando el nivel de riesgo medio del proyecto en materia fiduciaria, se considerará al menos una visita de inspección por año. Asimismo, para el establecimiento del régimen de supervisión se tuvo en cuenta la capacidad y conocimiento del OE y del MEF sobre los procedimientos de adquisiciones del Banco. La frecuencia de las revisiones ex-post será anual. Los exámenes ex-post del Banco abarcarán una muestra de los contratos en base a criterio profesional y serán realizadas por personal del Banco, consultores y/o auditores externos.

#### 5. Registros y Archivos

- 4.7 Los archivos deberán estar ubicados en las oficinas de la SUNAT y el MEF según corresponda bajo las condiciones que aseguren la integridad y seguridad de la documentación.

### V. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

#### 1. Programación y presupuesto

- 5.1 La preparación de la programación anual y presupuesto se basará en las disposiciones de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP del MEF. La Dirección General de Inversión Pública en coordinación con la Oficina General de Planeación, Inversiones y Presupuesto deberá formular el presupuesto anual del Proyecto en función al cronograma de desembolsos del proyecto y definir y acordar prioridades para financiamiento externo bajo el Proyecto en cuestión. El presupuesto será operado bajo el Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF. El presupuesto asignado al programa será aprobado por el MEF y por el Congreso de la República e informado anualmente

<sup>5</sup> El Banco durante la ejecución del Proyecto podrá modificar sin más trámite los umbrales de revisión previa si considera que ha cambiado el contexto fiduciario del OE y/o del país. En este caso, el Banco comunicará al OE tal decisión y ésta deberá reflejar las nuevas condiciones de ejecución en el Plan de Adquisiciones.

<sup>6</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.

al Banco y se reflejará en el SIAF, realizándose las actividades comprometidas bajo el Proyecto. El OE para la ejecución del programa tendrá autonomía presupuestal.

## **2. Contabilidad y sistemas de información**

- 5.2 El Proyecto utilizará el módulo de ejecución de Proyectos integrado al SIAF para la contabilidad y reportes del proyecto durante la ejecución, el cual ofrece transparencia y controles específicos en la ejecución presupuestaria. Este módulo permite registrar la contabilidad del Proyecto y emitir los informes financieros, incluyendo solicitudes de desembolsos, control del tipo de cambio, estados financieros del Proyecto y otros de acuerdo a los requerimientos del Banco. La contabilidad se preparará sobre la base de caja y con base a las normas internacionales de contabilidad y siguiendo las Directivas emanadas por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP).
- 5.3 Para la supervisión del Proyecto, se requerirán Estados Financieros, los cuales incluyen: Estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados, Estado de Inversiones Acumuladas y las correspondiente notas a dichos estados financieros, informe sobre la razonabilidad de los procesos de adquisiciones y documentación soporte de los gastos, y evaluación del sistema de control interno. Estos informes serán presentados en forma anual.

## **3. Desembolsos y flujo de fondos**

- 5.4 El Proyecto utilizará el sistema de tesorería del país siguiendo las Directivas emanadas por la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP). El gasto se sujeta al proceso de la ejecución presupuestal y financiera, debiendo registrarse en el SIAF –Modulo de Ejecución de Proyectos, los datos relacionados con su formalización en el marco de las normas legales aplicables a cada una de sus etapas: Compromiso, Devengado, Girado y Pagado. El sistema de tesorería del país aún no cuenta con el sistema de Cuenta Única en su totalidad, por lo que se manejarán cuentas separadas.
- 5.5 Los desembolsos se efectuarán de acuerdo a las necesidades reales de liquidez del Proyecto (planificación financiera o flujo de caja). La SUNAT presentará al Banco la solicitud de desembolso, conjuntamente con un programa de gastos por actividades del POA (o compromisos en firme) para los próximos 180 días el cual incluirá tanto sus gastos como aquellos a ser procesados por la DUCPS. La DUCPS debe preparar el detalle de gastos correspondientes al Componente 2 y remitirlo a SUNAT para su integración a la solicitud de desembolso a solicitar. Los desembolsos se justificarán consolidados en la próxima solicitud al menos en un 80% a través del estado de gastos y el estado de inversiones.
- 5.6 La SUNAT presentará al Banco el plan financiero inicial del Proyecto en el cual se reflejará el cronograma de desembolsos para todo el Proyecto y el mismo podrá actualizarse periódicamente. Para el uso de los fondos del Banco la SUNAT abrirá una cuenta bancaria en el Banco de la Nación del Perú exclusivamente para manejar los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- 5.7 La revisión de la documentación soporte de los gastos efectuados será realizada en forma ex post por los auditores externos.
- 5.8 El tipo de cambio será el de la monetización. Entendiéndose por este, el tipo de cambio del día de la conversión de los dólares americanos a Soles.
- 5.9 Aquellos gastos que no sean elegibles por parte del Banco, serán reintegrados con aporte local o con otros recursos, dependiendo de la naturaleza de la inelegibilidad.

#### **4. Control Interno y Auditoría Interna**

- 5.10 El ambiente de control, las actividades de control, la comunicación e información y el monitoreo de las actividades del OE se rigen por las normas del país, las cuales se basan en la Ley del Sistema Nacional de Control.
- 5.11 La función de Auditoría Interna está compuesta por la oficina de control interno (OCI). El personal de la oficina depende de la Contraloría General de la República (CGR). El alcance del trabajo de la OCI generalmente no comprende a los proyectos, sin embargo la OCI recibirá copia de los informes de auditoría externa a través del Sistema de Auditoría Gubernamental – SAGU (Sistema diseñado por CGR), mediante el cual puede realizar acciones de inspección de acuerdo a su disponibilidad de tiempo y de recursos.
- 5.12 Se requerirá que la SUNAT incluya dentro del Manual de Operaciones del Proyecto (MOP) los principales procesos de control interno para asegurar que los controles están funcionando en forma adecuada.

#### **5. Control Externo e Informes**

- 5.13 La CGR, como ente rector del Sistema Nacional de Control, terceriza a Firms Auditoras Independientes (FAI) elegibles para el Banco, la auditoría externa de los Proyectos. Las FAI elegibles para el Banco son evaluadas periódicamente por el Banco para asegurar que las mismas sean de alta calidad.
- 5.14 La CGR autoriza a la SUNAT la selección y contratación de la FAI siguiendo las políticas del Banco y para todo el periodo de ejecución del Proyecto, incluyendo las extensiones del plazo final de desembolsos. Los estados financieros deberán presentar información consolidada de ambos componentes.
- 5.15 Dada la complejidad del Proyecto y la estructura de ejecución se requiere:
- 5.16 La selección de una FAI nivel I o II la cual llevará a cabo una auditoría del proyecto según normas internacionales de auditoría y de acuerdo a términos de referencia que serán preparados oportunamente.
- 5.17 El costo de las auditorías externas será cubierto con los recursos del financiamiento y propios, los cuales se estiman en US\$180.000 dólares por los 5 años.

## 6. Plan de supervisión financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión avance de los proyectos	Anual	Equipo Fiduciario y técnico	-
	Revisión de cartera con el ejecutor y el MEF	Semestral	Equipo Fiduciario y técnico	MEF
FINANCIERA	Revisión ex - post de desembolsos	Semestral		Auditor externo
	Auditoría Financiera	Anual	Equipo Fiduciario	Auditor externo
	Revisión de solicitudes de desembolsos e informes anexos	2/3 veces al año	Equipo Fiduciario	-
	Visita de inspección / análisis de controles internos y ambiente de control en el OE	Anual	Equipo Fiduciario	-
CUMPLIMIENTO	Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del Proyecto	Anual	Equipo Fiduciario	Ejecutor
	Presentación de estados financieros	Anual	Equipo Fiduciario y técnico	Auditor externa /Ejecutor
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Equipo Fiduciario y técnico	-

## 7. Mecanismo de ejecución

- 5.18 Se requerirá un esquema de ejecución administrativa financiera centralizada a través de la SUNAT quien será encargada de la formulación anual del presupuesto, tanto del aporte local, como aporte BID. La SUNAT será la encargada de gestionar los desembolsos y las justificaciones de fondos ante el Banco. Estos procesos estarán claramente señalados en el MOP.
- 5.19 Los pagos a proveedores serán realizados independientemente por la SUNAT y la DUCPS según quién haya efectuado la contratación. Para el caso de pagos realizados con financiamiento del Banco el MEF recibirá una transferencia de fondos de la SUNAT como se describe a continuación.
- 5.20 La SUNAT presentará al Banco la solicitud de desembolso, conjuntamente con un programa de gastos por actividades del POA (o compromisos en firme) para los próximos 180 días el cual incluirá tanto sus gastos como aquellos a ser procesados por la DUCPS.

## 8. Otros acuerdos y requisitos de gestión financiera

- 5.21 Por la naturaleza y complejidad del Programa, se requiere que la SUNAT y el MEF cuenten con un sistema eficiente de seguimiento y monitoreo de las actividades del Proyecto en general y en cada uno de sus componentes. Asimismo el personal a cargo de la gestión fiduciaria del proyecto debe contar con amplia experiencia en administración pública y gestión de proyectos financiados por Organismos Multilaterales.