DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

(PE-L1130)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Axel Radics (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Manuel Márquez (INT/TIU), Jefe de Equipo Alterno; José Larios (FMM/CGU); Alberto Barreix, Fernando Velayos y Dianela Avila (IFD/FMM); Carmen Romero (CAN/CPE); Ariel Rodríguez y Fernando Glasman (FMP/CPE); y Kevin McTigue (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

Perfil de Proyecto (PP)

PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Título del provecto: Consolidación de la Gestión Tributaria y Aduanera

Número del proyecto: PE-L1130

Equipo de proyecto: Axel Radics (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Manuel Márquez

(INT/TIU), Jefe de Equipo Alterno; José Larios (FMM/CGU); Alberto Barreix, Fernando Velayos y Dianela Avila (IFD/FMM); Carmen Romero (CAN/CPE); Ariel Rodríguez y Fernando Glasman

(FMP/CPE); y Kevin McTigue (LEG/SGO).

Prestatario: República de Perú

Organismo Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración

Ejecutor/Co-Ejecutor: Tributaria (SUNAT)/Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Plan de financiamiento: BID: Capital Ordinario (CO): US\$15.000.000

Local: US\$55.000.000 **Total:** US\$70.000.000

Salvaguardias: Políticas identificadas: N/A

Categoría: C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes

2.1 Desde 1990, Perú ha procurado la estabilidad macroeconómica. Esto 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)¹. 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.

2.2 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)², y se incluyó dentro de sus facultades la recaudación de las aportaciones sociales a la seguridad social.

¹ Fuente: estadísticas del World Economic Outlook, Fondo Monetario Internacional.

² En el 2011 se cambia la denominación a "Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria".

- 2.3 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 e impuestos municipales) 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 igualmente inferior al promedio para países de ingresos similares a Perú. Adicionalmente, la presión tributaria está muy centralizada: en el año 2010 el 98% de los ingresos del GG fueron recaudados por el Gobierno Central (GC), mientras que solo el 2% fue recaudado por los Gobiernos Locales (GGLL).
- 2.4 La política tributaria y aduanera³ 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). La DGPIP viene asumiendo el liderazgo desde el GC en los temas de gestión tributaria municipal, temas que han estado tradicionalmente desatendidos. Así, la DGPIP se hará responsable 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 GGLL en la administración de sus ingresos propios.
- 2.5 Con respecto a la SUNAT, en diciembre de 2011 se promulgó la Ley de Fortalecimiento de SUNAT, que refuerza su autonomía al incluir, entre otras medidas, estabilidad de cinco años en el cargo de Superintendente Nacional como autoridad máxima de la institución. Es una reforma clave considerando la alta volatilidad de Superintendentes del pasado reciente, que impidió consolidar reformas orientadas a mejorar la gestión institucional.

B. Justificación

La actual administración de gobierno trazó la meta de incrementar la presión tributaria para el final de su mandato (2016)⁴ sin reformar el sistema tributario, buscando utilizar esta mayor recaudación para aumentar el alcance de los 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 GGLL. Así, la SUNAT y la DGPIP del MEF han solicitado apoyo al Banco para estructurar una operación que contribuya a incrementar la presión tributaria del GG. Al respecto, ambas instituciones están elaborando los estudios de pre-inversión siguiendo las directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Perú. El Banco está apoyando estos estudios a través del aporte técnico de sus Especialistas 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).

3 La política aduanera es compartida con el Ministerio de Comercio Exterior (facilitación del comercio exterior).

La meta del <u>marco macroeconómico multianual vigente</u> considera un incremento de los ingresos corrientes del GG del 21% del PIB en 2011 al 21,7% en 2016, siendo el promedio para el período 2002-2012 de 19,4% del PIB.

- 2.7 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. Este problema central afecta la percepción de riesgo de los 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 SUNAT⁵. Estos niveles de evasión restringen a su vez los esfuerzos del Gobierno de Perú por incrementar la presión tributaria.
- Las causas de este problema incluyen: (i) limitado control de la deuda tributaria, que se concentra en 10% de los contribuyentes administrados⁶, pudiendo duplicarse el valor de utilizarse sistemas de información integrados y canales de inducción masivos e integrados; (ii) inadecuado tratamiento de los riesgos de cumplimiento: no se utilizan modelos de gestión de riesgos de evasión en base al perfil del contribuyente, lo que contribuye a la baja eficiencia en los rendimientos de las acciones de fiscalización; (iii) ausencia de una política y operativa basada en un esquema de Gestión Coordinada de Fronteras (GCF)⁷, junto a equipamiento limitado y obsoleto para control aduanero (inspección fija y móvil no intrusiva, identificación de químicos y embarcaciones), lo que contribuye a niveles altos de contrabando⁸; y (iv) limitaciones y obsolescencia del equipamiento y los sistemas informáticos, que no responden a demandas internas y externas de la institución, no están preparados para el crecimiento de las transacciones del negocio, y no se cuenta con herramientas de monitoreo predictivo para la gestión informática.
- 2.9 Por su parte, el estudio de pre-inversión del MEF identifica como problema central la limitada capacidad de la gestión de la política de ingresos públicos de la DGPIP, con énfasis en la tributación municipal. Las causas de este problema incluyen: (i) limitaciones del SRTM, que reside sobre una plataforma tecnológica obsoleta, no contempla todos los procesos de ingresos municipales y no provee un repositorio de información en línea sobre la recaudación municipal, impidiendo un adecuado monitoreo; (ii) procesos internos de la DGPIP no optimizados e inadecuada organización; (iii) escasa capacitación del personal en temas de política tributaria y aduanera, lo que limita su capacidad de proponer e impulsar normativa de calidad; y (iv) insuficientes sistemas de información y herramientas para el análisis y proyección de los ingresos públicos.
- 2.10 **Apoyo del Banco**. Desde la reforma de la SUNAT en 1991, el Banco ha venido apoyando a la institución de manera ininterrumpida. El préstamo más reciente fue

Corresponde a 3% del PIB en 2012 para el Impuesto General a las Ventas (IGV) y 7% del PIB para el período 2008-10 para el Impuesto a la Renta. Fuente: estimaciones de SUNAT.

⁶ Este 10% de contribuyentes concentra la mayor proporción de la recaudación. El control es deficiente para el resto de los contribuyentes, de menor tamaño, pero presentan un potencial importante de recaudación por explotar.

El tratamiento de cargas y pasajeros en los pasos de fronteras viene siendo abordado a nivel conceptual por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), y a nivel práctico, a través del modelo de Gestión Coordinada de Fronteras, que 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.

La estimación del contrabando para el año 2012 fue de US\$548 millones (8% de recaudación por importaciones).

el Proyecto 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 el año 2003. A su vez, para la formulación de esta operación, se viene ejecutando la CT ATN/AT-13539-PE (ver párrafo 2.5).

C. Objetivo, descripción y resultados esperados

- 2.11 El objetivo general del proyecto es incrementar la presión tributaria del gobierno general, buscando utilizar esta mayor recaudación para aumentar el alcance de los programas sociales y reducir la pobreza, en un marco de equilibrio fiscal. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la efectividad del control tributario y aduanero del universo de contribuyentes administrados a nivel nacional; y (ii) mejorar la capacidad de gestión de la política de ingresos públicos, con énfasis en la tributación municipal. El proyecto tendrá los siguientes componentes:
- 2.12 Componente 1. Mejoramiento de la efectividad del control tributario y aduanero del universo de contribuyentes administrados a nivel nacional (US\$58 millones). El objetivo es mejorar la efectividad del control de la SUNAT para incrementar la presión tributaria del gobierno central. Para esto se financiará: (i) sistema integrado de control de las obligaciones de los contribuyentes, orientado a incrementar la cobertura de dicho control⁹; (ii) sistema integrado de inducción masiva, buscando integrar y ampliar los canales de contacto con el contribuyente 10; (iii) sistema integrado de gestión de riesgo de cumplimiento, mejorando la capacidad de identificar y priorizar los riesgos de cumplimiento de acuerdo al perfil del contribuyente; (iv) sistema integral de control fronterizo que responda al modelo de GCF¹¹, conceptualizando y poniendo en marcha los elementos necesarios para implementarlo; (v) ampliación y modernización del equipamiento para control aduanero, incluyendo equipos de inspección no intrusiva, kits de detección de contrabando y embarcaciones; y (vi) adquisición de equipamiento y sistemas informáticos que respondan a las demandas de transacciones y su crecimiento esperado, junto a un centro de monitoreo predictivo.
- 2.13 Componente 2. Mejoramiento de la gestión de la política de ingresos públicos con énfasis en la recaudación tributaria municipal (US\$9 millones). El objetivo es mejorar la gestión tributaria municipal y la capacidad de gestión de la política de ingresos públicos de la DGPIP para contribuir a incrementar la presión tributaria del gobierno general. Para esto se financiará: (i) la modernización y ampliación de la cobertura funcional del SRTM e implementación del mismo en municipalidades urbanas de Perú; (ii) la optimización de procesos internos de la DGPIP y de su organización; (iii) la capacitación al personal de la DGPIP en temas de política tributaria y aduanera; y (iv) los sistemas de información y herramientas para análisis y proyección de los ingresos públicos.

Se integrará, ampliará y centralizará la cuenta única del contribuyente y usuario de comercio exterior, para identificar y administrar las operaciones que inciden en la determinación y control de las obligaciones fiscales.

_

El sistema consolidará la gestión del contacto con el contribuyente a través del canal presencial, telefónico y virtual, utilizando la cuenta única del contribuyente y el sistema integrado de gestión de riesgo de cumplimiento.

Potenciando la información anticipada, análisis de riesgo, expansión del Programa de Operador Económico Autorizado y reconocimiento mutuo con otros países, control de cargas y personas en recintos, etc.

- 2.14 Los resultados esperados del proyecto son: (i) cumplimiento de las metas de presión tributaria para el GG; (ii) incremento del porcentaje de contribuyentes sobre los cuales hay acciones de control; (iii) aumento de la tasa de crecimiento del número de intervenciones con incidencia (hallazgos) como resultado del control aduanero; y (iv) aumento de la tasa de crecimiento promedio anual de ingresos de municipalidades en las cuales se implemente el SRTM.
- 2.15 Este proyecto está alineado con la Estrategia de País con Perú (2012-2016) (GN-2668) en el área priorizada de gestión pública, a través del apoyo al aumento en la eficiencia de la gestión fiscal. En particular está orientado al objetivo estratégico del Banco de fortalecer capacidades de movilizar recursos públicos a través del incremento de la presión tributaria. También está alineado con las prioridades sectoriales de Instituciones para el crecimiento y el bienestar social e Integración internacional competitiva a nivel regional y mundial del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco GCI-9 (AB-2764).

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El prestatario será la República de Perú. El Organismo Ejecutor (OE) será la SUNAT, que recibirá los desembolsos y será el interlocutor formal con el Banco. El Componente 1 será ejecutado por SUNAT y el Componente 2 por el MEF. Este esquema de ejecución ya se está utilizando con la CT ATN/AT-13539-PE (ver párrafo 2.5). Se prevén US\$3 millones de costo administrativo.
- 3.2 Durante el diseño se abordarán, entre otros, los siguientes temas: (i) propuesta detallada de esquema de ejecución; (ii) análisis de riesgos del proyecto; y (iii) completar los estudios de pre-inversión, siguiendo la normativa del SNIP.
- 3.3 El Banco tiene una larga trayectoria de apoyo a la administración y la política tributaria y aduanera en la región, y más de 20 años de apoyo ininterrumpido a la SUNAT. Cabe destacar que este proyecto cuenta con el apoyo y la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI), que viene realizando diagnósticos específicos de la SUNAT (ver Anexo IV) 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).

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES Y EVALUACIÓN FIDUCIARIA

4.1 Las actividades bajo este proyecto no presentan riesgos ambientales o sociales asociados y se recomienda que esta operación, se clasifique como C.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

5.1 En el Anexo V se detalla el cronograma y los costos estimados de preparación (US\$39.600). La aprobación de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) por el Comité de Políticas Operativas (OPC) está prevista para el 26 de mayo y la aprobación por el Directorio Ejecutivo para el 18 de junio de 2014.

CONFIDENCIAL

La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS		
IDB Sector	Reform/Modernization of the State-Fiscal Policy for Sustainability and Growth	
Type of Operation	Investment Loan	
Additional Operation Details		
Country	PERU	
Project Status		
Investment Checklist	Generic Checklist	
Team Leader	Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)	
Project Title	Improvement of the effectiveness of tax and custom control	
Project Number	PE-L1130	
Safeguard Screening Assessor(s)	Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)	
Assessment Date	2013-12-09	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY			
Project Category:	Override Rating: Override Justification:		
C		Comments:	
Conditions/ Recommendations			

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS			
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions		

DISASTER RISK SUMMAR	Y
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/Recommendations	No specific Disaster Risk Management is required.

ASSESSOR DETAILS		
Name of person who completed screening:	Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)	
Title:		
Date:	2013-12-09	

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS		
IDB Sector	Reform/Modernization of the State-Fiscal Policy for Sustainability and Growth	
Type of Operation	Investment Loan	
Additional Operation Details		
Investment Checklist	Generic Checklist	
Team Leader	Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)	
Project Title	Improvement of the effectiveness of tax and custom control	
Project Number	PE-L1130	
Safeguard Screening Assessor(s)	Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)	
Assessment Date	2013-12-09	

Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy— OP-102
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into	(B.17)

	project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR. The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704). A Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704) in case of high risk, a limited DRA in case of moderate risk. Next, please complete a Disaster Risk Classification along with Impact Classification.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS		
Name of person who completed screening: Radics, Gustavo Axel (AXELRADICS@iadb.org)		
Title:		
Date:	2013-12-09	

Estrategia Medioambiental y Social

El proyecto ha recibido una clasificación de categoría "C". En tal sentido, no requiere informes de gestión ambiental y social ni mecanismos públicos de consulta. El proyecto no prevé riesgos de naturaleza ambiental y/o social.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES TERMINADOS Y PROPUESTOS

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Enlaces/archivos técnicos
BID (2012). "Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo". Informe de Desarrollo en las Américas 2012 del BID	Documento que presenta el estado de la tributación en América Latina y el Caribe.	Realizado en 2012	338330102
BID, CAPTAC-DR ¹ y CIAT (2013). "Estado de la administración tributaria en América Latina: 2006-2010"	Documento que analiza los principales avances en las principales dimensiones de la administración tributaria en los países de la región.	Realizado en 2013	<u>38347529</u>
OCDE (2009). "La administración tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: serie "información comparada" 2008	Documento que analiza buenas prácticas en países de la OCDE y otros países seleccionados.	Realizado en 2009	<u>38347530</u>
Ayuda memoria misión especial mayo 2012	Resultados de la primera misión exploratoria del proyecto.	Mayo 2012	<u>38329949</u>
Ayuda memoria misión especial setiembre 2012	Resultados de la misión preparatoria de la cooperación técnica preparatoria del proyecto (PE-T1274).	Setiembre 2012	<u>38329972</u>
Ayuda memoria misión Fondo Monetario Internacional setiembre 2012	Resultados de la misión de asistencia técnica "Fortalecimiento institucional de la SUNAT: avances en el Plan de Mejoramiento del Cumplimiento Tributario", realizada en conjunto con la misión especial del Banco. Incluye un diagnóstico exhaustivo de la situación de SUNAT.	Setiembre 2012	<u>38330192</u>

CAPTAC-DR: Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Enlaces/archivos técnicos
PE-0223 – Proyecto de integración y modernización de las administraciones tributarias y aduaneras – Informe de Terminación de Proyecto (PCR)	Informe que resume los resultados y lecciones aprendidas del anterior proyecto de apoyo a la SUNAT, cuya ejecución concluyó en abril de 2012.	Diciembre 2012	<u>38330183</u>
Anexo Único cooperación técnica PE-T1274	Actividades que están siendo financiadas con dicha cooperación técnica, que fue aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Perú en marzo de 2013.	Marzo 2013	<u>38330174</u>
Ayuda memoria misión especial noviembre 2013	Resultados de la misión especial en la cual se avanzó en la definición del perfil de proyecto y se definieron los pasos siguientes para la conclusión de la formulación de la operación.	Noviembre 2013	<u>38330161</u>
Ayuda memoria misión Fondo Monetario Internacional noviembre 2013	Resultados de la misión de asistencia técnica "El Plan de Mejoramiento del Cumplimiento Tributario en la SUNAT: oportunidades y desafíos", realizada en conjunto con la misión especial del Banco. Incluye un diagnóstico exhaustivo de la situación de SUNAT.	Noviembre 2013	<u>38330150</u>
Estudio de pre-inversión SUNAT	Documento de pre-inversión aprobado siguiendo las directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Perú.	Marzo 2014	
Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD)	Presentación de versión final del POD del Banco y los anexos correspondientes, elaborados de manera consistente con el SNIP de Perú.	Marzo 2014	

CONFIDENCIAL

La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).