

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Perú
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Profundización de las Reformas Fiscales
▪ Número de CT:	PE-T1581
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Llempen Lopez, Zoila Cristina (IFD/FMM) Líder del Equipo; Ardanaz, Martin Jorge (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Builes Giraldo Liza Francina (IFD/FMM); Fernandez Montoya Katherine Rut (CAN/CPE); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Bonilla Merino Arturo Francisco (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 May 2024.
▪ Beneficiario:	República del Perú
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de periodo de desembolso, tiempo durante el cual se ejecutará la operación
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2024
▪ Tipos de consultores:	Firma Consultora y Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CPE-Representación Perú
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1. **Objetivo.** El objetivo general de la Cooperación Técnica (CT) del BID es apoyar al fortalecimiento continuo de la gestión de las finanzas públicas en Perú, a través del desarrollo e implementación de herramientas y propuestas de reforma para mejorar la eficiencia en la gestión del presupuesto, la inversión pública, y el sistema tributario. En ese sentido, los objetivos específicos incluyen: (a) diseñar mecanismos que permitan contar con un presupuesto con límites creíbles, alineado a prioridades estratégicas y orientado a resultados; (b) diseñar herramientas para mejorar la eficiencia en la gestión de los ingresos para el financiamiento del gasto público; y (c) desarrollar una visión de largo plazo, con una programación y ejecución eficiente de la inversión pública.
- 2.2. Durante la última década, el Perú ha demostrado un desempeño fiscal positivo, con un déficit fiscal promedio que se mantuvo por debajo del 2% en el periodo del 2014 al 2019. En el 2020, los ingresos del gobierno general cayeron en 17,9% respecto al 2019 como consecuencia del COVID-19. No obstante, gracias a la solidez fiscal de la economía peruana, en el 2020 se logró implementar el mayor plan económico de la

región para enfrentar el impacto a causa de la pandemia, aprobando medidas por más de US \$40 mil millones (19,8% del Producto Bruto Interno (PBI)), de las cuales, aproximadamente US \$10 mil millones (5% del PBI) fueron medidas de gasto público¹. Posterior a la pandemia, se registró un crecimiento de los ingresos públicos que se sostuvo hasta finales del 2022 y en el 2023, la economía peruana enfrentó eventos negativos que repercutieron en las finanzas públicas, tales como: (i) conflictos sociales, (ii) fenómenos climatológicos prolongados (ciclón Yaku y FEN costero), (iii) menores precios de commodities (cobre y petróleo), y (iv) condiciones de financiamiento y contexto externo desfavorables². No obstante, las proyecciones de la deuda pública se mantienen en niveles inferiores a los registrados en el 2020 (deuda pública proyectada de 33,2% del PBI para el 2024, 1,1 pp por debajo del 2020). Sin embargo, aún con la recuperación económica prevista para 2024, se prevé un deterioro del balance fiscal del sector público respecto a 2023, comprometiendo el cumplimiento con las metas establecidas por las reglas fiscales³.

- 2.3. En un contexto de alto crecimiento del presupuesto público (30% entre el 2014 al 2018), en el 2018 se aprueba Decreto Legislativo N° 1436, que dispone establecer normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público (AFSP), para su gestión integrada y eficiente en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, así como para la generación de herramientas de seguimiento a su implementación⁴. Sin embargo, la aprobación de normas por parte del poder legislativo, implican la necesidad de asignación de recursos no programados y rigideces fiscales, cuya implementación genera un desequilibrio presupuestal, así como limitaciones para la gestión eficiente del presupuesto⁵.
- 2.4. A ello se suma que el presupuesto que aprueba el Congreso representa un piso de gastos que aumenta durante la ejecución. Al respecto, las principales modificaciones presupuestales durante la ejecución se evidencian en el gasto en inversión pública, cuyo promedio de ejecución de los últimos 3 años es de 71,8% respecto al total de presupuesto asignado (incluidas las aprobaciones de mayores recursos durante la fase de ejecución). En ese sentido, se advierte la necesidad de contar con una visión estratégica de mediano y largo plazo sobre los proyectos de inversión a ser financiados, de tal manera que se asegure una programación realista⁶.
- 2.5. En este contexto, en el 2022, Perú solicitó a la (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) OCDE la realización de un estudio de revisión entre pares que permitiera identificar las brechas que tiene el Perú en relación con las mejoras prácticas internacionales en la gestión de finanzas públicas. Este estudio analiza la

¹ Plan Económico del Perú frente al COVID-19 (<https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/index.html>).

² Informe de Proyecciones Macroeconómicas 2024-2027. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Abril 2024.

³ La última modificación a la regla establece un límite al déficit del SPNF de 2,8% del PIB en el 2024, y el déficit anualizado a Agosto 2024 es de 4%.

⁴ Marco Estratégico de Reforma de la Administración Financiera del Sector Público 2023 – 2027, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 402-2023-EF/11.

⁵ Como ejemplo, en el 2021 se promulgó la Ley N° 31131, que incorpora a trabajadores del régimen de Contratación Administrativa de Servicios a un régimen permanente, lo cual implica pasar de una condición temporal a una contratación permanente. Asimismo, la Ley N° 31970, publicada en diciembre de 2023, dispone que las municipalidades distritales entregan recursos presupuestales (mínimo el 50% de una UIT) a todas las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción.

⁶ Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE. OCDE (2023).

gestión de los sistemas de administración financiera (presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, programación multianual y gestión de inversiones, así como la gestión fiscal de recursos humanos y de manera indirecta, los sistemas nacionales de contabilidad y abastecimiento) e identifica como principales recomendaciones: (i) mejorar la credibilidad del presupuesto de apertura y su programación implementando un enfoque *top-down* y pasando de un enfoque micro basado en insumos a un enfoque basado en resultados, (ii) alcanzar la fungibilidad de fondos y fortalecer el proceso de medición de riesgos fiscales para mejorar la eficiencia en el manejo de la tesorería pública, (iii) reducir la complejidad y enfoque micro de la gestión de recursos humanos del estado, y (iv) mejorar la programación, presupuestación y gestión de la inversión pública contando con una visión de infraestructura de largo plazo.

- 2.6. Asimismo, a finales del 2023, el Comité de Oficiales Senior de Presupuesto la OCDE se pronunció luego de la revisión realizada sobre la gestión de finanzas públicas en Perú destacando 2 aspectos que deben mejorarse para seguir avanzando con el proceso de adhesión. Estos son: (i) desarrollar un presupuesto creíble, reduciendo modificaciones durante el año de ejecución y eliminando el link entre gasto y fuentes de financiamiento; y (ii) asegurar la transparencia del gasto, brindando acceso a toda la información presupuestaria a los entes de control.
- 2.7. Por otro lado, en el documento de Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023, se señala que los ingresos tributarios, los cuales representan el 17% del PBI, son comparativamente bajos en comparación a otros países dentro y fuera de la región de América Latina y el Caribe de ingreso similar, explicada por un bajo cumplimiento de las obligaciones fiscales, alta informalidad, un gasto tributario significativo, un umbral elevado para empezar a pagar el impuesto a la renta de las personas, así como regulaciones tributarias que limitan el crecimiento empresarial y socavan la productividad, por lo que se hace necesario revisar la normativa tributaria vigente y diseñar propuestas de reforma estructural para modernizar el sistema tributario.
- 2.8. **Justificación.** En este contexto, el 1 de julio del 2024, el país solicitó una cooperación técnica para apoyar el fortalecimiento continuo de la gestión de las finanzas públicas en el Perú, incluyendo las reformas previstas en el marco del proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De esta forma, esta CT plantea abordar la mejora de la credibilidad del presupuesto, su vinculación con resultados en un marco de sostenibilidad fiscal a través del diseño de instrumentos que permitan minimizar la necesidad de modificaciones presupuestarias durante la ejecución, fortalecer los programas presupuestales vinculados a resultados y apoyar el diseño de reformas para fortalecer el marco de responsabilidad fiscal. Asimismo, ante la baja recaudación tributaria, se plantearán propuestas de mejora de la normativa tributaria para contar con un régimen que combata las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia en la información y la evaluación de los tratamientos tributarios preferenciales. Finalmente, en relación con la baja ejecución identificada especialmente en el gasto de inversiones, la TC apoyará en el diseño de herramientas de programación multianual y priorización de inversiones con visión mediano y largo plazo; así como el desarrollo de propuestas para la ejecución oportuna y eficiente de la inversión pública. Los beneficiarios directos de esta TC serán las direcciones generales relacionadas a presupuesto, gestión macrofiscal ingresos públicos, así como inversión pública.

- 2.9. **Contribución al programa operativo del Banco.** Esta CT complementará los proyectos existentes destinados a mejorar metodologías, estándares y capacidades para fortalecer la gestión fiscal. Aprovechará el apoyo del Banco a iniciativas regionales anteriores, incluida la TC Mejora de las Capacidades de Gestión para un Gasto Eficiente en Inversión Pública ([ATN/KR-17821-RG](#), aprobada en 2019 por US\$350.000, cerrada). La presente CT también complementará y se coordinará con otros proyectos que contribuyen al desarrollo de metodologías, estándares y capacidades para integrar y transversalizar la acción climática en las políticas y la gestión fiscal en Perú ([ATN/FC-19754-PE](#), aprobada en 2022 por US\$1,58 millones, en ejecución); así como con otras operaciones en el área de fortalecimiento de la gestión de la inversión pública ([4428/OC-PE](#), aprobado en 2017 por US\$65 millones, en ejecución), administración tributaria ([4725/OC-PE](#), aprobado en 2018 por US\$50 millones, en ejecución), y gestión administrativa y financiera ([5301/OC-PE](#), aprobado en 2021 por US\$74 millones, en ejecución) al buscar generar efectos de los cambios propuestos, en las fases de los procesos de los Sistemas Administrativos de la Administración Financiera del Sector Público y del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 2.10. **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (GN-3159-12) y se alinea con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, a través de mejoras en la gestión de los ingresos y de la inversión pública. El programa se alinea con el área de enfoque operativo de capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana. La CT también se alinea con los objetivos del Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14) a través del desarrollo e implementación de herramientas y propuestas que mejoren las capacidades institucionales para una mejor gestión fiscal en Perú. La CT está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), mediante el fortalecimiento de la gestión fiscal; y el Marco Sectorial de Gestión Fiscal (GN-2831-13), al promover acciones para fortalecer la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.
- 2.11. **Estrategia del Banco con el país.** La CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Perú 2022-2026 (GN-3110-1) a través del objetivo estratégico del potenciamiento de la efectividad e institucionalidad en la administración pública.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1. **Componente 1. Fortalecimiento de una gestión presupuestaria creíble y orientada a resultados (US\$100.000).** El objetivo de este componente es lograr una programación presupuestaria confiable, transparente y con enfoque en resultados. Con recursos de este componente se financiará las siguientes actividades: (a) desarrollo de instrumentos para mejorar la credibilidad del presupuesto de apertura minimizando la necesidad de modificaciones presupuestarias durante la ejecución; (b) fortalecimiento del proceso de programación presupuestal basado en resultados, identificando la ruta para la implementación del presupuesto por programas; (c) desarrollo de herramientas para mejorar la transparencia, evaluación y rendición de cuentas del gasto público, incluyendo la identificación de gasto climático; y (d) apoyo en las reformas para fortalecer el marco de responsabilidad fiscal.

- 3.2. **Componente 2. Mejoramiento de la eficiencia en la gestión de los ingresos para el financiamiento del gasto público (US\$50.000).** El objetivo de este componente es revisar la normativa tributaria vigente y diseñar propuestas de reforma estructural para modernizar el sistema tributario. Este componente financiará las siguientes actividades: (a) mejora de la normativa tributaria para contar con un régimen que combata las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia en la información; (b) evaluación de los tratamientos tributarios preferenciales, en sectores económicos relevantes, revisando las exoneraciones de impuestos, tasas impositivas, deducciones, entre otros; y (c) apoyo en el fortalecimiento de reformas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- 3.3. **Componente 3. Apoyo a una inversión pública con visión estratégica de largo plazo y con ejecución oportuna (US\$50.000).** El objetivo de este componente es mejorar la programación y ejecución de las inversiones con un enfoque de largo plazo, sobre la base de estudios de buena calidad. Este componente financiará las siguientes actividades: (a) mejora de las herramientas de programación multianual y priorización de inversiones bajo un enfoque de planificación a mediano y largo plazo; (b) diseño de mecanismos de revisión independiente de calidad de la preinversión; y (c) diagnóstico de las principales causas de las demoras y propuestas para la ejecución oportuna y eficiente de la inversión pública.
- 3.4. **Resultados esperados.** Los resultados esperados de esta cooperación contemplan que el país beneficiario desarrolle herramientas para la mejora de la programación y credibilidad del presupuesto, así como el desarrollo de análisis y propuestas normativas para la mejora de la gestión de los ingresos públicos y la eficiencia del gasto público.
- 3.5. **Sostenibilidad.** Para dar continuidad a los resultados de la TC se coordinará estrechamente con los equipos técnicos del país beneficiario a fin de que se generen las capacidades que permitan la implementación de las recomendaciones de reforma que se identifiquen mediante los productos generados por la TC.
- 3.6. **Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US\$200.000, a ser financiado en su totalidad por el Banco a través de la Ventanilla 2, Área Prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP). El proyecto no contempla contrapartida local.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID/W2C	Financiamiento Total US\$
Componente 1	Fortalecimiento de una gestión presupuestaria creíble y orientada a resultados	100.000	100.000
Componente 2	Mejoramiento de la eficiencia en la gestión de los ingresos para el financiamiento del gasto público	50.000	50.000
Componente 3	Apoyo a una inversión pública con visión estratégica de largo plazo y con ejecución oportuna	50.000	50.000
Total		200.000	200.000

- 3.7. **Supervisión, monitoreo, y evaluación.** La División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) del BID será responsable de la supervisión, seguimiento y evaluación de la CT, a través del jefe de equipo. El proyecto será monitoreado y evaluado de acuerdo con las metas anuales e indicadores de resultados y productos que conforman la matriz de resultados de la CT. De igual forma, se preparará un informe de terminación de proyecto donde se especifiquen las actividades realizadas y el logro de los resultados previstos que será compartido a través del sistema Convergencia.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Agencia ejecutora.** La ejecución de la CT, a solicitud del gobierno, será realizada por el Banco, a través de IFD/FMM. De acuerdo con el Anexo II del documento OP-619-4 "*Procedures for the Processing of Technical Cooperation Operations and Related Matters*", la ejecución de la CT por parte del Banco debido a su imparcialidad, la cual está fundamentada en el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado por parte del BID en implementación de reformas a sistemas de inversión pública y gestión fiscal, por lo que el Banco se encargará de ejecutar, supervisando los servicios de consultoría y los países beneficiarios, a través de sus oficinas de inversión pública, y se podrán proporcionar aportes técnicos a los informes de los consultores.
- 4.2 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta CT han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650); y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.
- 4.3 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta CT serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *creative commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario a través de compromisos contractuales específicos que se elaborarán con la asesoría del área Legal del Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo relacionado con la CT es el cambio de autoridades y/o equipo técnico que tenga el rol de contraparte, lo que puede limitar la capacidad para implementar mejoras identificadas. Para mitigar este riesgo, el BID adoptará diferentes acciones como parte de la CT. En primer lugar, se trabajará en estrecha colaboración el país beneficiario para comprender sus prioridades, y adaptar las recomendaciones a los desafíos específicos. Asimismo, se proporcionará asistencia técnica para ayudar al país beneficiario a implementar las recomendaciones, lo que puede incluir el desarrollo de capacidades institucionales, la facilitación del diálogo y la colaboración entre diferentes actores, y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No hay excepciones identificadas a las políticas del Banco.

VII. Aspectos Ambientales y Sociales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados_50413.pdf](#)

[Términos de Referencia_61722.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_27448.pdf](#)