

**Resultados del Customs Assessment Trade (CAT-R)
Preparado Para la Administración Aduanera de
Perú**



Reporte Creado: 17/Oct/2017

Evaluación de la Aduana: De 11/sep/2017 a 28/sep/2017

**CATT y el Logo del Banco Mundial son Marcas Registradas del Banco Mundial © 2010 World Bank
- Todos los Derechos Reservados**

Tabla de Contenidos

- [Acerca de Este Informe](#)
- [Introducción](#)
- [Metodología](#)
- [Interpretando los Resultados](#)
- [Resultados de la Evaluación](#)
 - [Prácticas Generales y Desempeño General](#)
 - [Limitaciones Significativas](#)
- [Puntajes en Detalle Para los Indicadores](#)

Acerca de Este Informe

Este informe muestra el resultado de la reciente Customs Assessment Trade Evaluation (CAT-E) desempeñada en:

Administración de Aduanas:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
Fechas de Evaluación de Campo:	De 11/sep/2017 a 28/sep/2017
Evaluador Principal:	Enrique Fanta (Jefe de Misión y Evaluador Principal)
Equipo Técnico:	José Luis Castro (Evaluador CATT)
Lugares de Evaluación:	Sede Chucuito, Aduana Marítima, Aduana Aérea, Aduana de Puno (Terrestre)
Nombre del Contacto:	Andrés Jeri, Jefe de Oficina de Gestión y Coordinación Aduanera / SNAA
Número del Contacto:	20376
Dirección:	Av. Gamarra 680, Chucuito, Callao
País:	Perú
Número de Empleados:	3005 Empleados
Número de Oficinas de Aduanas:	22 Oficinas
Número de Puestos Fronterizos:	12 Puestos
Volumen de Importación Ultimo Año:	\$ 36.154 Millones de USD
Declaraciones Importación Ultimo Año:	767.009 Declaraciones
Declaraciones Exportación Ultimo Año:	319.596 Declaraciones
Manifiestos de Carga Ultimo Año:	3.279.897 Manifiestos

Introducción

El Customs Assessment Trade Toolkit (CATT) es una herramienta integrada de monitoreo para medir el desempeño de Aduanas a través del tiempo. La herramienta proporciona información sobre el desempeño de Aduanas al recolectar datos e información en una variedad de indicadores relacionados a las operaciones aduaneras y producir benchmarks de desempeño. Con éstas, la herramienta puede utilizarse para evaluar las fortalezas y debilidades relativas de cualquier administración de Aduanas y compararlas con las buenas prácticas. Uno de los rasgos singulares del CALL es que todos los datos son objetivamente verificables y comparables a través de períodos de tiempo.

Se logran las buenas prácticas a través de la efectiva utilización de gente, procesos y tecnología. La medición de los logros en Aduanas con relación a las mejores prácticas es un rasgo distintivo del CATT a través del uso de benchmarks con mediciones objetivas basadas en la evaluación de las prácticas existentes, datos e información contra benchmarks. El CATT mide más de cien tales buenas prácticas en un amplio rango recomendado por organizaciones tales como la Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y la Cámara Internacional de Comercio.

Pero el CATT no mide simplemente el uso formal de las mejores prácticas. El CATT también considera el desempeño de una oficina de Aduanas, tales como cuanto tiempo, de hecho, las administraciones de Aduanas toman para controlar declaraciones, revisando si es que la administración de Aduanas mide y difunde el tiempo de liberación de bienes, y si lo hace, si aplica un benchmark razonable.

El equipo CATT ha escogido las mejores prácticas de la literatura existente sobre las mejores prácticas en Aduanas en un amplio rango de áreas, incluyendo procedimientos simplificados; controles selectivos; análisis de riesgo; nivel avanzado de ingreso de datos/registros; uso incrementado de tecnologías de información; manejo mejorado de procedimientos aduaneros especiales; mayor transparencia y sociedad con el sector privado; infraestructura, orientación de procesos, y orientación de servicio público. Las medidas (llamados indicadores benchmark) derivadas de estas áreas se agrupan en siete

dimensiones que resumen la condición general de una oficina de Aduanas, creando una visión cuantificable de las prácticas y desempeño general de una oficina de Aduanas.

Metodología

El CATT evalúa una oficina de Aduanas en siete dimensiones que resumen los benchmarks de mejores prácticas y permiten la creación de una representación visual de la evaluación general. El desempeño de una Aduana para cada dimensión se presenta en una escala de cero a cien, donde un valor cero significa que una oficina de Aduanas no aplica ninguno de los benchmarks, y una puntuación de 100 significa que la oficina de Aduanas aplica cada uno de los benchmarks, medidos en la mejor forma posible.

Esta metodología apoya un proceso de aprendizaje rápido y permite que cualquier oficina de Aduanas se enfoque en las acciones apropiadas para mejoramiento, al crear claridad de complejidad. Los resultados comprensivos se muestran inicialmente en gráficas y cuadros fácilmente comprensibles que permiten, no sólo una comprensión intuitiva de los resultados, sino que también proporcionan comparaciones internacionales objetivas de desempeño, permitiendo planificación de acciones basadas en evidencias que lleven a mejorías de desempeño significativas y demostrables.

Ya que los benchmarks se aplican de manera uniforme entre oficinas aduaneras, es posible compararlas utilizando los mismos cuadros, o incluso comparar cada oficina de Aduanas contra un "estándar de oro" actual y conocido.

Cada una de estas dimensiones se detalla a continuación:

Orientación de Proceso: Mide el grado al cual la oficina de Aduanas maneja sus procesos formales, reglamentaciones, procedimientos y documentación, así como el grado al cual cualquier oficina puede mejorar en los aspectos formales de administrar una oficina aduanera.

Pensamiento Estratégico: Mide la capacidad de la oficina de Aduanas de buscar innovación e imaginar futuros nuevos y diferentes que podrían llevar a que la organización redefina sus estrategias medulares de mejoras, de acuerdo a algún plan maestro definido, e incluye temas importantes tales como la existencia de un programa de modernización y la existencia de planes estratégicos.

Control: Mide la capacidad de la Oficina de Aduanas de poner en vigor el cumplimiento de las leyes de Aduanas y ayuda a generar una sensación de riesgo a través de métodos de control mejorados.

Eficiencia: Mide la capacidad de la Oficina de Aduanas de lograr resultados a costo mínimo y la capacidad de la Oficina de Aduanas de hacer las cosas rápidamente; cobrar impuestos con efectividad; procesar declaraciones y procedimientos aduaneros rápidamente, etc.

Efectividad: Mide la capacidad de la Oficina de Aduanas de lograr que se hagan las cosas correctas y la calidad de las estructuras organizacionales necesarias para la operación de una oficina de Aduanas efectiva. También mide infraestructura, tecnología, capacitación, recursos físicos, laboratorios, presupuestos, etc.

Facilitación: Mide la capacidad de la Oficina de Aduanas de hacer que las tareas de sus clientes y operadores de comercio sean fáciles y sencillas.

Transparencia: Mide la facilidad con la cual los operadores de comercio, usuarios internos y externos, puedan lograr acceso a la información encontrada en Aduanas.

Estas siete dimensiones fueron escogidas de la literatura existente porque son un número razonablemente pequeño que puede ser mostrado fácilmente en gráficas, son estándar en la literatura revisada y agrupan en forma natural a los 120 indicadores benchmark.

Cada indicador utilizado por el CATT afecta a una o más de las siete dimensiones y cada indicador tiene un peso asociado, que incrementa la importancia de una medición específica para el cálculo final de los resultados. Esto significa que algunos indicadores pesan más que otros para los resultados finales. Un indicador tiene un peso más alto si es una práctica o actividad medular que afecta en forma significativa el trabajo de la organización, y menos si es una importante práctica y menos aún si es una práctica de apoyo periférica. El cálculo final para cada una de las dimensiones se establece por el promedio ponderado de todas las medidas individuales que afectan esa dimensión en particular.

Interpretando los Resultados

Cada dimensión evaluada se muestra en un cuadro radar donde un valor de cero significa que una oficina de Aduanas no aplica ninguno de los indicadores de benchmark, y una puntuación de 100 significa que la oficina de Aduanas aplica cada uno de los indicadores benchmark de la mejor forma posible.

Teóricamente una puntuación de 100 en cada dimensión indicaría perfecto cumplimiento de todas las mejores prácticas, pero esta puntuación teórica no es factible, ya que lograr 100 en algunas métricas es imposible en la práctica.



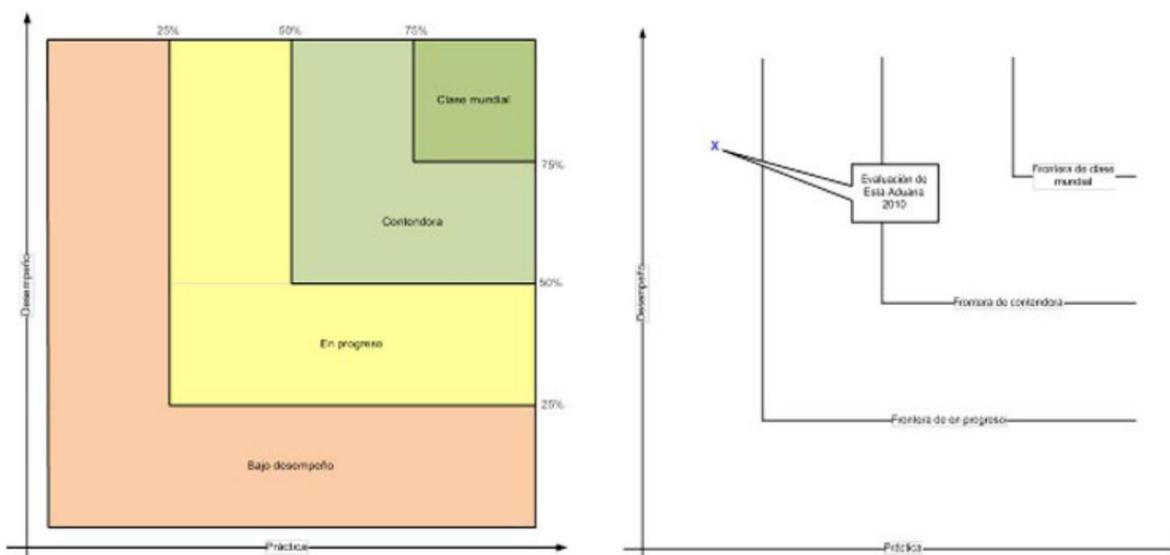
En la gráfica radar que se ve a la izquierda, la línea sólida representa los resultados resumidos en cada una de las siete dimensiones mencionadas en la sección previa. Esto permite una rápida determinación del nivel de cumplimiento de la oficina de Aduanas con las mejores prácticas establecidas. En el ejemplo mostrado en la figura, la oficina de Aduanas evaluada tendría puntuaciones muy altas en procesos, y puntuaciones bajas en las dimensiones de eficiencia, control y efectividad. Ya que las métricas de proceso miden el grado al cual la oficina de Aduanas maneja sus procesos formales, reglamentaciones, procedimientos y documentación, así como el grado al cual la oficina puede mejorar los aspectos formales del manejo de una oficina de Aduanas, podemos saber que esta oficina de Aduanas es madura en el manejo de sus procesos formales.

El informe también combina las puntuaciones individuales de oficina de Aduanas para las siete dimensiones en dos índices que miden a) las prácticas de la oficina de Aduanas y b) el desempeño de la oficina de Aduanas. La dimensión agregada de Prácticas está compuesta por las dimensiones de Orientación de Procesos, Pensamiento Estratégico y Transparencia; y la dimensión agregada de Desempeño está compuesta de las dimensiones de Control, Eficiencia, Efectividad y Facilitación.

El **Índice de Prácticas** mide efectivamente la calidad de los aspectos formales de una oficina de Aduanas, y es una medida de cuán efectiva la oficina de Aduanas es en manejar sus procesos, en documentarlos, y de cuán formal es la oficina de Aduanas en manejar su pensamiento estratégico.

El **Índice de Desempeño** mide efectivamente cuán bien la oficina de Aduanas ejecuta aquellas actividades que son medulares en una oficina de Aduanas; cuán efectivas y eficientes son dichas operaciones.

Estas métricas combinadas pueden mostrarse en una gráfica X/Y, como se ve en la figura, donde el eje X representa el Índice de Prácticas combinado y el eje Y representa el Índice de Desempeño combinado. Una evaluación CATT se muestra con un punto en esta gráfica, resumiendo la totalidad de todas las dimensiones. En este ejemplo particular, la oficina de Aduanas evaluada se desempeñó muy bien, pero tiene prácticas insuficientes: necesitaría trabajar en las prácticas de orientación de procesos, pensamiento estratégico y transparencia para progresar.



El área de esta gráfica se ha clasificado en cuatro distintas regiones que permiten la clasificación de una oficina de Aduanas en una forma intuitiva y con notación estándar como sigue: oficinas de Aduanas de clase mundial que se desenvuelven con excelencia en los índices de desempeño y de prácticas; oficinas de Aduanas contendoras que se desempeñan muy bien en los índices de desempeño y de prácticas; oficinas de Aduanas en progreso donde por lo menos uno de los índices ya sea de desempeño o de prácticas está cerca de la media en la escala; y finalmente oficinas de Aduanas de bajo desempeño donde cualquiera de los índices tiene calificaciones muy bajas. Esa clasificación se muestra gráficamente en la figura.

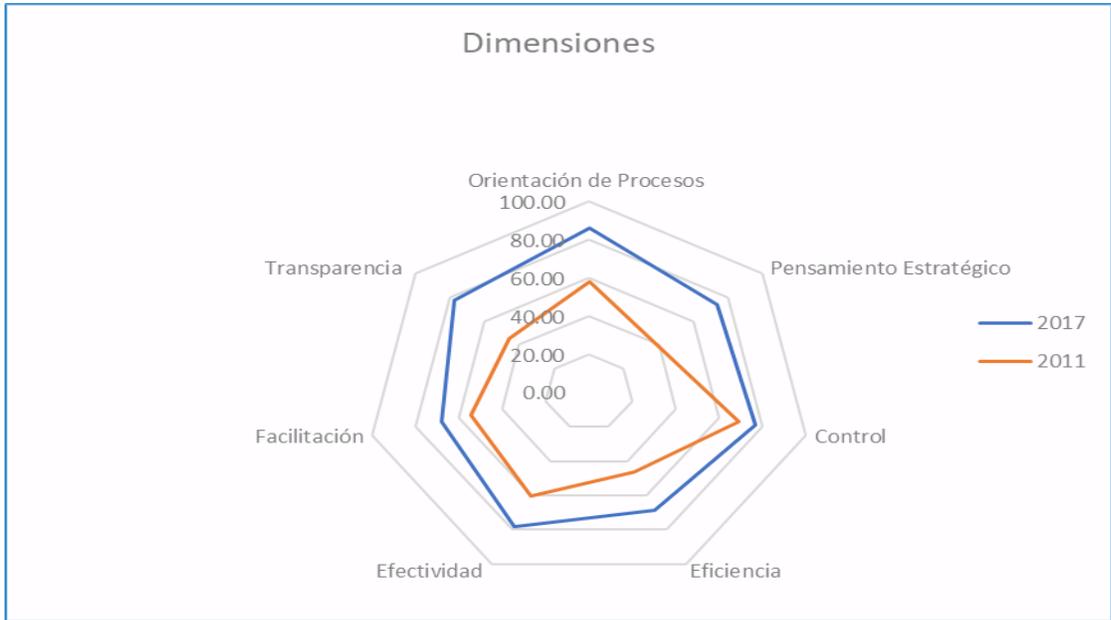
Este cuadro también se utiliza para hacer seguimiento al progreso en los esfuerzos de desarrollo y mejora de una oficina de Aduanas individual, donde las calificaciones combinadas para evaluaciones múltiples en años múltiples se muestran claramente, ilustrando una tendencia de mejoría, si es que tal tendencia existe para dicha oficina de Aduanas.

Finalmente, esta gráfica permite la comparación de una oficina individual de Aduanas con otras oficinas de Aduanas a través del mundo que hubieran sido evaluadas en el pasado, e incluso permite la comparación de la oficina de Aduanas con otras oficinas en determinadas regiones. Tales comparaciones son posibles con el CATT porque cada indicador benchmark es también comparable entre Aduanas, no importando el tamaño de la organización, el volumen de comercio o el volumen de los impuestos recabados.

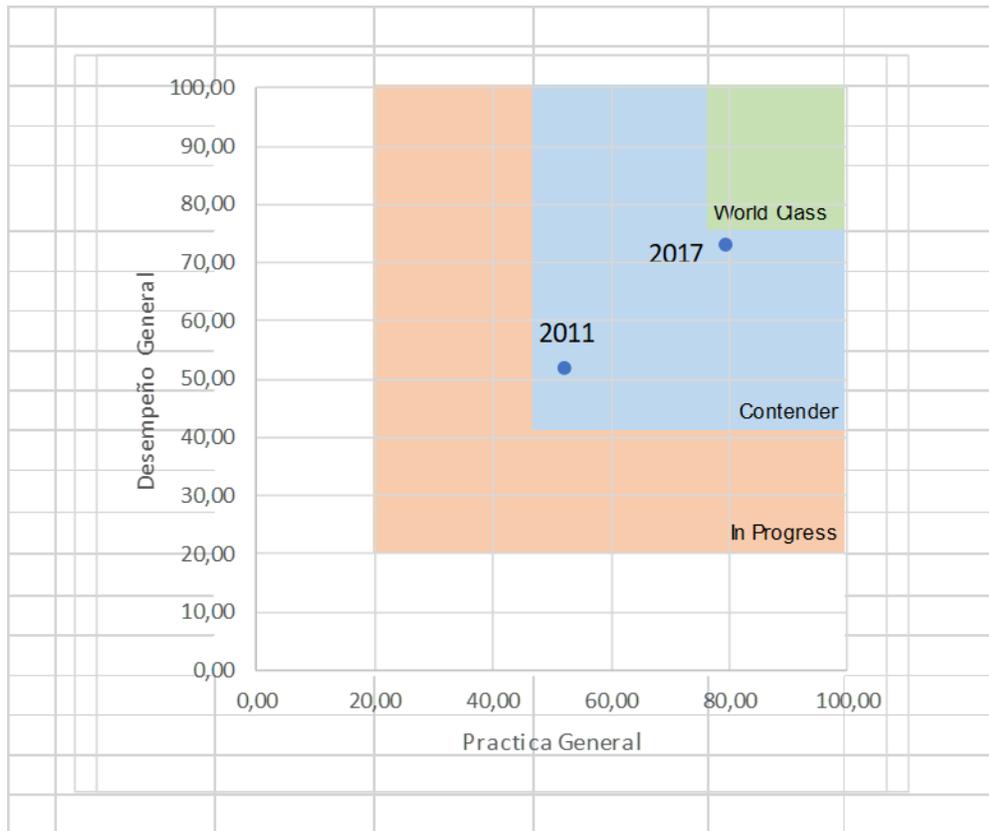
Resultados de la Evaluación

Las puntuaciones generales de la evaluación de la Oficina de Aduanas de Perú (SUNAT) se muestran en la tabla y las figuras que se muestran a continuación:

Resultados Comparadas 2011 y 2017 por Dimensiones



Ubicación 2017 vs 2011



Los datos para conformar las tablas expuestas se encuentran más abajo, y muestran una clara mejora de la Aduana Peruana en todas las dimensiones

2017

86.36	73.46	77.50	67.34	77.07	75.38	66.67
Orientación a procesos	Pensamiento Estratégico	Transparencia	Eficiencia	Efectividad	Control y Seguridad	Facilitación

Desempeño General		71.90
Práctica General		79.40

2011

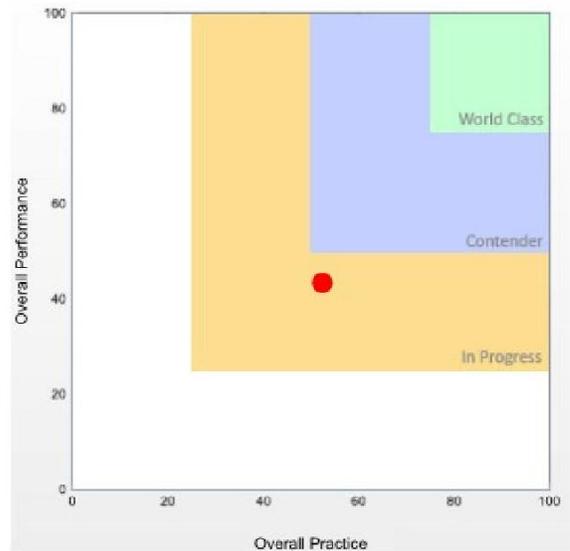
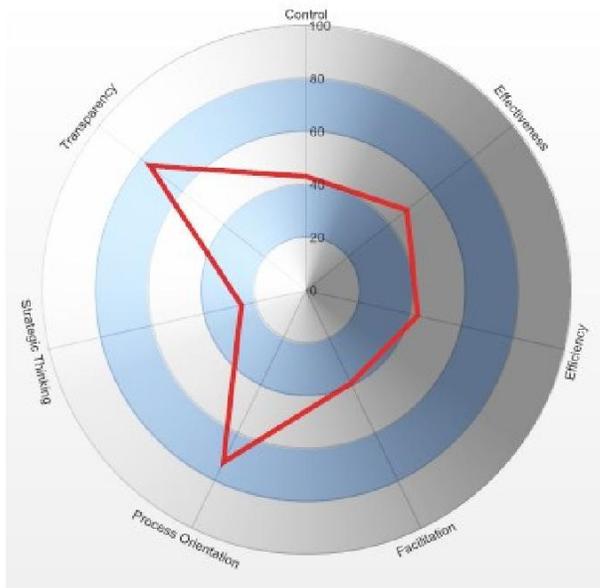
57.92	39.46	69.23	46.56	60.12	54.49	45.53
Orientación a procesos	Pensamiento Estratégico	Transparencia	Eficiencia	Efectividad	Control y Seguridad	Facilitación

Desempeño General		51.99
Práctica General		52.23

Como se aprecia en los gráficos, SUNAT ha logrado un avance importante tanto en su desempeño como en sus prácticas, logrando en lapso de 6 años avanzar en más de un 20% en la escala de 0 a 100. En el lado de las prácticas, éstas ya son en promedio comparables a lo que debiera tener una aduana de clase mundial, en tanto que, en el desempeño, SUNAT está muy cerca de posicionarse en el rango de aduana de clase mundial.

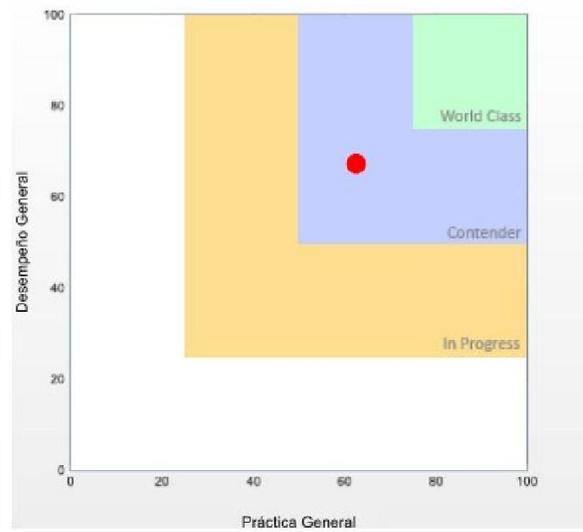
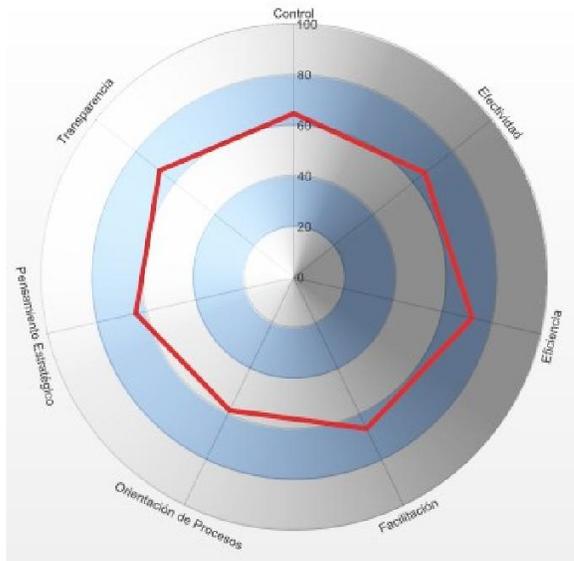
Por otra parte, respecto a otras aduanas medidas en la región Latinoamericana¹ también el Perú está en una posición superior

País 1,

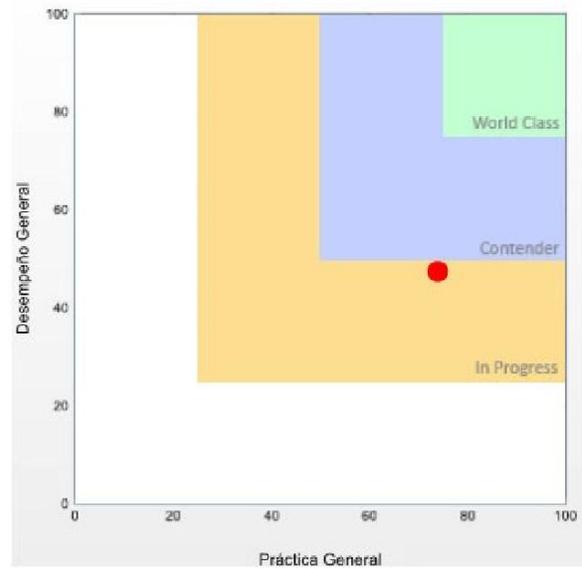
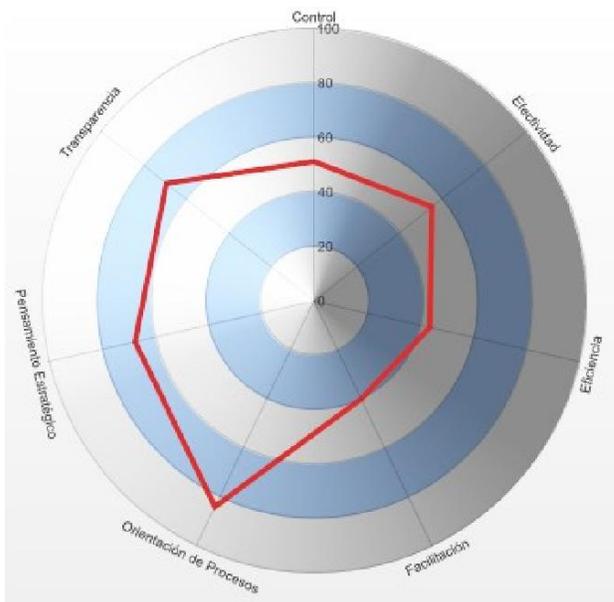


¹ CATT ha sido aplicado en distintas aduanas Latinoamericanas desde 2009 a 2017, pero no en todos los países. Dado que algunos países han pedido confidencialidad, no se indican los nombres respectivos en los gráficos mostrados

País 2



País 3



País 2 había sido hasta ahora la aduana con mejor evaluación, y el Perú supera largamente dicha evaluación en el 2017

Prácticas Generales y Desempeño General

SUNAT ha logrado un gran avance en todas las dimensiones, pero en particular destacan las dimensiones de pensamiento estratégico y la orientación a procesos, que seguramente obedece al énfasis puesto por la administración por mejorar la gestión y en tener una visión de largo plazo, midiendo en forma objetiva el progreso de la aduana. Durante la evaluación se pudo constatar el apego de la jefatura y los funcionarios a las ideas fuerza del plan estratégico, la apertura a ser medidos por el desempeño y en particular el espíritu crítico para reconocer las debilidades y plasmarlas en ideas que luego puedan ser llevadas a cabo mediante proyectos. Las otras dimensiones destacadas son transparencia, base sobre la cuál SUNAT Aduanas ha trabajado desde la reforma de los 90. Otro de los aspectos clave es la efectividad, con una institución que en general logra los objetivos que se propone.

Sin embargo, la tiene un relativo desempeño menor en las áreas de facilitación y eficiencia. Las causas probables son la menor coordinación con otras agencias que operan en frontera y la coordinación con los actores logísticos. Las visitas a terreno mostraron que puede haber mejoras sustantivas combinando los esfuerzos de operadores portuarios con el esfuerzo de aduanas, en particular en temas como el seguimiento de la carga y el intercambio de información.

En particular, es importante notar las siguientes fortalezas de SUNAT:

- Recursos Humanos entrenados y contratados de forma competitiva
- Relativa buena infraestructura para efectuar las funciones aduaneras, la cual mejorará con las inversiones que se están efectuando en los pasos fronterizos binacionales.
- Sistemas informáticos que incluyen la mayoría de los procesos, permitiendo el procesamiento electrónico adecuado, que se verán mejorados con el rediseño de procesos en curso
- Una excelente información electrónica interna y externa sobre las leyes, reglamentos y procedimientos aduaneros, que permite un seguimiento de los cambios y la jurisprudencia, incidiendo altamente en la transparencia
- Sistema de control de calidad basado en ISO 9001, en aplicación desde 1999
- Un plan estratégico comprehensivo y medible, que permite orientar el accionar de la aduana y medir los aciertos y las faltas en el desempeño

A pesar de estas fortalezas, SUNAT tiene **limitaciones** importantes en las áreas de:

- Sistema sancionatorio, que permite que irregularidades aduaneras importantes tengan basa sanción, y de esa manera no afectando el cambio de comportamiento de los operadores incumplidores del comercio exterior. Este fenómeno también se extiende a los intermediarios.
- Una relativa baja autonomía en el presupuesto y en la capacidad de inversión
- Una informática para aduanas que aún debe luchar recursos de desarrollo con el nivel central de SUNAT
- Expedición en los controles, ya que aún no se cuenta con métodos alternativos de control, como scanner y seguimiento electrónico de la carga, lo que incide en los tiempos de desaduanamiento y en la efectividad de los controles
- Coordinación con el área de tributos internos. Normalmente los incumplidores aduaneros también lo son en el ámbito de tributos internos y viceversa. Una mejor coordinación en la fiscalización, en particular de los grandes contribuyentes y sistemas en línea con la información compartida puede ayudar a un mejor cumplimiento y mayor recaudación, en áreas económicas clave para el Perú, como la minería, pesca y agroindustria.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de acuerdo con el desempeño de los indicadores. 32 indicadores de un total de 146 tienen bajo desempeño, y sólo seis se ubican en el rango siguiente, lo que lleva a que 106 indicadores tienen un desempeño alto o de excelencia.

Categorías	Rango	Cantidad		Número de los Indicadores
		Unidad	%	
Bajo desempeño	0-24,99	32	21.9%	2,8,9,13,14,23,24,26,27,28,52,53, 60,65,78,79,80,92,93,94,107,109,125,126,127, 128,133,135,138,139,143,146
En Progreso	25 - 49,99	7	4.8%	6,21,48,84,99,100,101
Contendora	50 - 74,99	11	7.5%	31,32,36,39,69,95,112,121,132,141,142
Clase Mundial	75 - 100	96	65.8%	1,3,4,5,7,10,11,12,15,16,17,18,19,20,22,25,29,30 33,34,35,37,38,40,41,42,43,44,45,46,47,49,50, 51,54,55,56,57,58,59,61,62,63,64,66,67,68,70,71, 72,73,74,75,76,77,81,82,83,85,86,87,88,89,90,91, 96,97,98,102,103,104,105,106,108,110,111,113, 114,115,116,117,118,119,120,122,123,124,129,130, 131,134,136,137,140,144,145
Total		146	100%	

Gran parte de las mejoras requeridas para lograr ser una Aduana de clase mundial son plenamente alcanzables por SUNAT. Para ello es fundamental seguir la línea actual de profesionalismo y preparación de los Recursos Humanos, el permanente pensamiento estratégico acompañado de un buen sistema de medición del desempeño, la inversión en infraestructura de los pasos fronterizos y el trabajo coordinado con operadores portuarios y aeroportuarios. Si a esto se pudiera sumar más recursos en el área informática, alcanzar una posición de excelente desempeño está a la mano. Es particularmente importante el tema de sistemas, ya que prácticamente todas las mejoras a efectuar están basadas en buena medida en el apoyo informático de los procesos, para automatizar los rediseños de proceso en curso y futuros.