



INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-06-2016
15 de enero, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DE
LAS ADUANAS**

2016

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN.....	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	2
METODOLOGÍA APLICADA	5
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
2. RESULTADOS.....	8
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO EN LAS ADUANAS.....	8
INFRAESTRUCTURA FÍSICA INADECUADA, INSUFICIENTES EQUIPOS DE CONTROL ADUANERO, HORARIOS LIMITADOS Y CARENCIA DE PERSONAL EN LAS ADUANAS.	8
FACILITACIÓN DEL COMERCIO	19
TIEMPOS DE DESPACHO DE IMPORTACIÓN CON REVISIÓN FÍSICA DE MERCANCÍAS.....	19
CONTROL DEL TRÁFICO DE MERCANCÍAS	21
REVISIÓN FÍSICA Y DOCUMENTAL BAJA EN ALGUNOS MESES DEL AÑO.	21
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DERIVADA DE LA GESTIÓN ADUANERA.....	27
REVISIÓN FÍSICA CON LEVE IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y ESTIMACIÓN DE BRECHA FISCAL EN ALGUNAS PARTIDAS DE LAS IMPORTACIONES.	27
3. CONCLUSIONES	30
4. DISPOSICIONES	31
A HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	31
A BENITO COGHI MORALES EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	32
Anexo 1 Clases evaluativas: método mínimos y máximos.....	34
Anexo 2 Fotografías de las aduanas.....	35
Anexo 3 Prueba de hipótesis.....	42
Anexo 4 Estimación de la elasticidad.....	44
Anexo 5 Metodología para el cálculo de la evasión tributaria	49
Anexo 6 Observaciones al borrador del informe de la auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de las aduanas.....	52



CUADROS

Cuadro 1 Horarios de las Aduanas: Revisión Física y Documental.....	17
Cuadro 2 Dirección General de Aduanas: ejecución presupuestaria según partida 2011-2014	18
Cuadro 3 Cantidad de DUAs en canal rojo: Tiempos de Despacho superior a las 48 horas Periodo 2011-2015	20
Cuadro 4 Porcentaje de declaraciones de importación en canal rojo Cantidad de Meses y porcentaje anual Periodo 2011-2015	22
Cuadro 5 Porcentaje de declaraciones de importación en canal amarillo Cantidad de Meses y porcentaje anual Periodo 2011-2015.....	23
Cuadro 6 Tiempos de Despacho en importación inferiores a 3 horas Cantidad de DUAS en canal rojo y amarillo Periodo 2011-2015.....	24
Cuadro 7 Porcentaje de declaraciones exportación en canal rojo Cantidad de Meses y porcentaje mensual Periodo 2011-2015	26

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El presente informe se refiere a la auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de las aduanas, que se realizó con el propósito de evaluar la infraestructura y la existencia de equipo de control en las aduanas del país. Además se analizaron los resultados de varios indicadores relevantes atinentes a los objetivos principales de las aduanas, la facilitación del comercio, el control del tráfico de mercancías y la recaudación tributaria, para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 30 de setiembre de 2015.

¿Por qué es importante?

La debida eficacia en la gestión de las aduanas, resulta vital para la facilitación del comercio exterior, la competitividad del país y el desarrollo económico, mientras que el control aduanero, por medio del cumplimiento de las normas legales, asegura la debida recaudación de los impuestos respectivos, protege la salud pública, el medio ambiente, el patrimonio cultural, y coadyuva en el tema de la seguridad, ya que a partir de dicho control es posible identificar mercancías peligrosas, armas, especies, entre otros.

La recaudación tributaria producto de las operaciones del comercio internacional es de alta relevancia, ya que representó en promedio un 28% (sin el impuesto a los combustibles) de los ingresos tributarios del Gobierno Central en el periodo 2011-2014.

¿Qué encontramos?

En la auditoría, se determinó que la gestión de las aduanas respecto de las temáticas e indicadores comprendidos en el presente informe, asociados al cumplimiento de las funciones de facilitación del comercio, el control de las mercancías y la recaudación tributaria, no es eficaz, y es susceptible de mejoramiento.

Se estableció que **la infraestructura aduanera en Costa Rica es deficiente**, especialmente en las aduanas fronterizas. Muestran problemas estructurales, edificaciones defectuosas, de seguridad, de salubridad, uso deficiente del espacio, caminos en mal estado con poca iluminación, bodegas saturadas, hacinamiento y ausencia de agujas en algunos casos y de cámaras de seguridad, entre otras situaciones.

Las aduanas **carecen de equipo de revisión y control** complementario a los sistemas informáticos, como escáner, equipo de pesaje, de rayos X, láser o cámaras fotográficas, y tienen una **limitada disponibilidad de horarios** y falta de personal, todo lo cual afecta el cumplimiento de sus objetivos de facilitación, control del comercio, y la recaudación tributaria.

En materia de **facilitación del comercio**, se determinó que en promedio anual, aproximadamente en un 60% de los casos de revisión física, para el período en estudio, se autorizó al importador el retiro de la mercancía en menos de 48 horas, no así en un 40% de los casos de las revisiones físicas. Además, se observó, en todas las aduanas, la existencia de Declaraciones Únicas Aduaneras (DUAs) cuyo tiempo de despacho superó las 96 horas (25,7% del total de DUAs analizadas en el periodo de estudio), y más de 120 horas (15,3% del total de



DUAs analizadas en el periodo de estudio). Las aduanas marítimas son las que en general presentan mayores tiempos de despacho. Es importante que las autoridades aduaneras puedan valorar esta información, con el propósito de implementar las medidas de mejora que resulten pertinentes.

En cuanto al control de mercancías, en los regímenes de importaciones y exportaciones durante el periodo de estudio, en las aduanas se presentan algunos meses con porcentajes de revisión física y documental bajos y muy bajos con relación aquellos meses en los cuales sus porcentajes fueron muy altos, situación que representa una oportunidad de mejora para la administración dado que cada aduana presenta particularidades y puntos de eficacia a los cuales deberían de migrar. Se identificó 18.429 Declaraciones Únicas Aduaneras (DUAs) con revisión física y documental en las cuales el tiempo de despacho es inferior a 3 horas, de los cuales 241 casos corresponden a revisiones inferiores 30 minutos, lo cual es importante que sea valorado y revisado por la Administración, con la finalidad de que se verifique si se está cumpliendo con la normativa y procedimientos atinentes, y se adopten medidas correctivas de ser necesario.

Finalmente, en el tema de recaudación, no fue posible identificar un impacto estadísticamente significativo de la revisión física en la recaudación tributaria, además se determinaron brechas entre los volúmenes de varias partidas de importaciones registradas en aduanas y la información de cuentas nacionales, que generaron una diferencia en la recaudación potencial de dichas partidas del 20,9%, lo cual debe ser valorado por la Administración.

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran disposiciones al Ministro de Hacienda para que establezca un conjunto de medidas de contingencia que se adoptarán para atenuar la seria problemática de infraestructura y equipamiento que muestran las distintas aduanas del país, además elabore una cartera de proyectos de mantenimiento y modernización de las aduanas, que priorice los proyectos, y que contenga como mínimo los plazos de ejecución, los equipos de revisión no intrusiva requeridos en cada aduana y la fuente de financiamiento. Asimismo, al Director General de Aduanas para que realice un estudio de la disparidad que se presenta actualmente en las cargas de trabajo de los aforadores con que cuenta cada una de las aduanas y la carencia de equipo de transporte para el traslado, así como de los horarios de atención en cada una de las aduanas, y se tomen las decisiones que correspondan sobre la optimización en la logística de la revisión y sobre el horario de atención al usuario, mediante el uso intensivo de la tecnología y el uso eficiente de la capacidad instalada vigente; además que se registre en el TICA, en forma correcta y oportuna, en todos los casos que corresponda, la información relativa a la realización de las exportaciones. Además, analizar y ajustar de ser pertinente, las reglas de riesgo en su conjunto, con el fin de lograr una mayor efectividad en el control del fraude fiscal y en la recaudación de impuestos aduaneros, y un volumen de revisiones físicas en cada mes, acorde con las cargas de trabajo del personal y la capacidad instalada de las diferentes aduanas, por último analizar las diferencias que se presentan entre los registros del TICA y la matriz insumo producto de cuentas nacionales, respecto de varias partidas de importación y su potencial recaudación.

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-06-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LAS ADUANAS

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Auditoría se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de Costa Rica, los artículos 17, 21 y 37 de la Ley Orgánica de este ente Contralor N° 7428 del 7 de setiembre de 1994.
- 1.2. Tal y como indica Bonilla (2014)¹ la recaudación tributaria asociada a los impuestos por las operaciones de comercio internacional es de alta relevancia para el presupuesto público y, por lo tanto, los mecanismos de evasión tributaria deben ser combatidos y fiscalizados para minimizar la merma de recursos en las arcas fiscales.
- 1.3. Asimismo, según lo señala el BID², las aduanas ya no son solo agencias de recolección de tributos, sino que cumplen otras funciones estatales relevantes relacionadas con el comercio exterior, como son la facilitación del comercio y el control del tráfico de mercancías. De esta forma las aduanas juegan un papel preponderante en la ejecución de una gran variedad de políticas comerciales, económicas y sociales, sin las cuales los países no son capaces de cumplir con sus objetivos a nivel nacional.
- 1.4. En este contexto, el control aduanero también es importante, pues es necesario para asegurar el cabal cumplimiento de las normas legales que regulan el tráfico internacional de mercancías, con el objeto de proteger la salud pública, la soberanía nacional, la flora, la fauna, el medio ambiente, el patrimonio cultural; pues a partir

¹ Bonilla, C. 2014. Análisis de la Evasión Aduanera en las Importaciones. Informe Preparado para la Subsecretaría de Hacienda, Chile. Página 3.

² INT-BID, Buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la ética y la transparencia y de los sistemas de auditoría interna en las aduanas de la región 2012.

de dicho control es posible identificar mercancías peligrosas, medicinas, armas y especies, entre otros bienes.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.5. Evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de gestión de los distintos puestos aduaneros en Costa Rica.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.6. La auditoría comprendió la medición de la eficacia de la gestión de las aduanas en los regímenes de importación y exportación tomando como referencia las tres funciones³ principales de las aduanas, facilitación del comercio, control del tráfico de mercancías y recaudación tributaria, en lo referente a algunos indicadores específicos relevantes asociados a dichas funciones, que se detallan en los puntos 1.23 a 1.31 de este informe. Además analiza el estado de la infraestructura y la existencia de equipo de control en las aduanas del país. La auditoría comprendió el periodo entre el 1° de enero del 2011 y 30 de setiembre de 2015, ampliándose en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

Aspectos generales del sistema aduanero costarricense

- 1.7. Los dos principales componentes del marco legal aduanero nacional son: la Ley General de Aduanas⁴ y el Reglamento a la Ley General de Aduanas⁵. Dicha legislación se complementa con los diversos instrumentos jurídicos regionales e internacionales, suscritos por Costa Rica.
- 1.8. Según la Ley General de Aduanas, el Sistema Aduanero Nacional estará constituido por el Servicio Nacional de Aduanas y las entidades, públicas y privadas, que ejercen gestión aduanera y se relacionan dentro del ámbito previsto por el régimen jurídico aduanero. El Servicio Nacional de Aduanas es el órgano de control del comercio exterior; depende del Ministerio de Hacienda y tiene a su cargo la aplicación de la legislación aduanera. Está constituido por la Dirección General de Aduanas, las aduanas, sus dependencias y los demás órganos aduaneros.
- 1.9. Con respecto al control aduanero, este podrá ser inmediato, posterior y permanente⁶. El control *inmediato* se debe ejercer sobre las mercancías desde su

³ Establecidos como objetivos estratégicos en el Plan Estratégico Institucional 2012-2017 del Sistema Nacional de Aduanas.

⁴ Ley N° 7557 aprobada el 20 de octubre de 1995 y vigente desde el 1 de julio de 1996 y sus reformas. Fue publicada en La Gaceta N° 212 del 8 de noviembre de 1995.

⁵ Decreto Ejecutivo N° 25270 del 14 de junio de 1996 y sus reformas. Este reglamento es un instrumento detallado de apoyo a la ejecución de la Ley General de Aduanas.

⁶ Art.23, Ley General de Aduanas N° 7557.

ingreso o salida del territorio aduanero y hasta que se autorice su levante; el *posterior* debe aplicarse sobre las operaciones aduaneras, los actos derivados de ellas, las declaraciones aduaneras, las determinaciones de las obligaciones tributarias aduaneras, los pagos de los tributos y la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera y de las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en las operaciones de comercio exterior; el *permanente* se ejercerá en cualquier momento sobre los auxiliares de la función pública aduanera, respecto del cumplimiento de sus requisitos de operación, deberes y obligaciones. Se ejercerá también sobre las mercancías que, con posterioridad al levante o al retiro, permanezcan sometidas a alguno de los regímenes aduaneros no definitivos, mientras estas se encuentren dentro de la relación jurídica aduanera para fiscalizar y verificar el cumplimiento de las condiciones de permanencia, uso y destino.

- 1.10. La Ley General de Aduanas, en su artículo 24, establece dentro de las atribuciones de las autoridades aduaneras, la exigencia y comprobación de los elementos que determinan la obligación tributaria aduanera. Los procesos de importación y exportación se realiza por medio de la transmisión electrónica de la declaración única aduanera (DUA)⁷.
- 1.11. Las declaraciones aduaneras (DUAs), pueden incluir una o múltiples líneas. Cada línea representa un tipo de mercancía en particular (partida arancelaria). Cuando en el control inmediato, posterior o permanente, la DGA detecta irregularidades, se genera un proceso que puede concluir en la modificación de una o más líneas del DUA.
- 1.12. Respecto al control⁸, el sistema informático TICA asigna canales a las mercancías que ingresan por las aduanas, dichos canales funcionan análogamente a los semáforos de tránsito por medio de tres canales: verde, rojo y amarillo. En el canal verde el sistema indica “levante automático” y el declarante recibe electrónicamente la autorización del levante, para proceder a retirar la mercancía, en el lugar habilitado donde se encuentren las mercancías⁹. En el canal amarillo el sistema indica “aforo documental”. Una vez verificado el cumplimiento de la revisión documental y verificados los requisitos no arancelarios (permisos de importación, por ejemplo), el funcionario designado por la autoridad procede con la liquidación y autorización electrónica del “levante” de las mercancías. En el canal rojo, el sistema indica “verificación inmediata”.

⁷ El artículo 314 del Reglamento a la Ley General de Aduanas establece los requisitos del DUA.

⁸ Información recopilada a partir del Manual de Procedimientos Aduaneros, agosto 2014 y la Guía Aduanera de Costa Rica, I Edición 2009.

⁹ Las mercancías que no están sujetas a revisión ni física ni documental no están exentas de cumplir con los requisitos y controles previos a la asignación del semáforo, como por ejemplo los controles de descarga. Tampoco están exentas de un eventual control posterior.

- 1.13. El agente aduanero debe coordinar con el transportista internacional y éste a su vez con el transportista terrestre, el traslado de la unidad de transporte con las mercancías hacia un lugar o depósito de revisión autorizado. Una vez ejecutado el cumplimiento de los procedimientos y directrices respectivas y comprobados los requisitos no arancelarios, el funcionario designado por la autoridad, procede con la liquidación y autorización electrónica del “levante” de las mercancías.
- 1.14. Finalmente, es importante aclarar que el declarante o el agente aduanero que lo representa es el que envía a la Aduana la declaración, mediante transmisión electrónica, así descrito en el artículo 104 de la Ley General de Aduanas, por lo que se parte de la buena fe del declarante respecto a la veracidad de la información contenida en el DUA. Sin embargo, el DUA puede ser rectificado por la Dirección General de Aduanas (DGA) en los casos en que producto de una revisión física o documental de la mercancía los funcionarios de la Aduana detecten diferencias entre la información declarada y las mercancías que se pretenden importar o exportar.

Breve caracterización de las aduanas costarricenses

- 1.15. A nivel Operativo, la DGA cuenta con 7 aduanas¹⁰: Peñas Blancas, La Anexión, Caldera, Santamaría, Central, Paso Canoas y Limón. Algunas de estas aduanas operativas, cuentan además con puestos aduaneros, entre ellos: Puesto Los Chiles y Puesto Tablillas (Aduana Peñas Blancas), Puesto Tobías Bolaños (Aduana Santamaría), Puesto Golfito (Aduana de Paso Canoas) y Puesto Sixaola (Aduana de Limón), Puesto de Aduana Postal ubicado en las Oficinas de Correos de Costa Rica en Zapote (Aduana Central).
- 1.16. La Aduana Santamaría es el principal puesto de ingreso de mercancías del país y la que mayor recaudación genera a nivel nacional. Dada su ubicación estratégica, atiende todas las modalidades de importación que existen a nivel nacional y es la única aduana que opera 24 horas, 7 días a la semana y 365 días al año. El Valor CIF reportado por importaciones en esta aduana en el 2014, ascendió a ¢4.257.436,1 millones, lo que representa un 44,2% del total valor CIF importado. Esta situación generó una recaudación de impuestos por ¢471.308,8 millones (40,6% del Sistema Nacional de Aduanas –SNA–).
- 1.17. La Aduana de Limón es una aduana principalmente marítima y terrestre. El Valor CIF reportado por importaciones en esta aduana en el 2014, ascendió a ¢2.408.008,7

¹⁰ Es importante denotar que el Artículo 13 de la ley describe a la aduana como la unidad técnico-administrativa encargada de las gestiones aduaneras y del control de las entradas, la permanencia y la salida de las mercancías objeto del comercio internacional.

millones, lo que representa un 25% del total valor CIF importado. Esta situación generó una recaudación de impuestos por €314.652,1 millones (27,2% del SNA).

- 1.18. La Aduana Caldera reporta importaciones CIF por un valor de €1.304.559,2 millones en 2014, lo que representa un 13,5% del total valor CIF importado. Esta situación generó una recaudación de impuestos por €142.462,4 millones (12,3% del SNA).
- 1.19. La Aduana Central reporta importaciones CIF por un valor de €819.523,5 millones en 2014, lo que representa un 8,5% del total valor CIF importado, con una recaudación de impuestos por €151.651,7 millones (13,1% del SNA). La cantidad de DUAs en esta aduana, asciende a 126.667 (7,2% del SNA) siendo la partida de vehículos la que mayor cantidad de DUAs genera (15.975).
- 1.20. La Aduana de Peñas Blancas reporta importaciones CIF por un valor de €583.317,2 millones en 2014, lo que representa un 6,1% del total valor CIF importado. A nivel general, la cantidad de DUAs en esta aduana, asciende a 144.202 (8,2% del SNA), siendo la partida de otros plásticos la que mayor cantidad de DUAs genera (14.997).
- 1.21. La aduana de Paso Canoas es la aduana terrestre que limita con Panamá, tramita una cantidad considerable de tránsitos, aproximadamente el 15,4%¹¹ con destino a las aduanas del interior del país y Centroamérica. El Valor CIF reportado por importaciones en esta aduana en el 2014, ascendió a €88.272,9 millones, lo que representa un 0,9% del total valor CIF importado. Esta situación generó una recaudación de impuestos por €12.473,8 millones (1,1% del SNA). A nivel general, la cantidad de DUAs en esta aduana, asciende a 36.224 (2,1% del SNA), siendo la partida de otros plásticos la que mayor cantidad de DUAs genera (3.751).
- 1.22. La aduana La Anexión se ubica en Liberia, en la entrada al Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós. En la jurisdicción de esta aduana operan un aeropuerto Internacional, un Puerto Marítimo, 3 empresas al amparo de regímenes especiales en zona franca, un Depósito Fiscal y una Marina ubicada en Bahía Culebra de la Península de Papagayo. El Valor CIF reportado por importaciones en esta aduana en el 2014, ascendió a €173.545,4 millones, lo que representa un 1,8% del total valor CIF importado. La partida de Pescados, crustáceos y moluscos conservados la que mayor cantidad de DUAs genera (969).

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.23. Para analizar el estado de la infraestructura y la existencia de equipo de control en las aduanas del país, se realizaron visitas a las siete aduanas (Caldera, Central, Paso Canoas, Peñas Blancas, Limón y Santamaría) y dos puestos aduanales (Sixaola y Golfito).

¹¹ Dato obtenido para el año 2014.

- 1.24. Para evaluar la eficacia en algunos aspectos específicos relacionados con las funciones y objetivos estratégicos¹² definidos por la DGA, se seleccionaron indicadores por cada objetivo representativos a partir de las buenas prácticas internacionales del BID y CATT.
- 1.25. El cálculo de los resultados de los indicadores, se realizó a partir de la base de datos denominada “TICARESUMENES” suministrada por la Dirección General de Aduanas¹³. Dicha base se manejó mediante el software IDEA con el cual se realizaron las pruebas estadísticas y de calidad de la información.
- 1.26. Para evaluar el objetivo o función de **facilitación del comercio** se seleccionó el indicador tiempo promedio del despacho en canal rojo¹⁴, tanto para importaciones como para exportaciones.
- 1.27. En los temas de facilitación de comercio, se tomó en consideración el lapso que transcurre desde la aceptación de la declaración aduanera hasta el levante de las mercancías. Incluido lo referente a la verificación inmediata regulada en el Artículo 93 bis de la Ley General de Aduanas, así como el artículo 246 bis del Reglamento a la Ley General de Aduanas.
- 1.28. Para el objetivo de **control del tráfico de mercancías** se escogieron los indicadores referentes al porcentaje de declaraciones en canal rojo¹⁵ y amarillo¹⁶ tanto para importaciones como exportaciones por aduana.
- 1.29. Para estos últimos indicadores se estableció un parámetro a partir de la metodología denominada “Máximos y Mínimos”¹⁷ (ver Anexo 1), misma que permite la comparación de resultados en un periodo de tiempo determinado. Para realizar la comparación entre aduanas semejantes, se realizó una agrupación a partir de métodos estadísticos¹⁸ y los aportes de la Dirección General de Aduanas. Los grupos quedaron conformados de la siguiente forma: Grupo 1: aduanas de Caldera, Limón y Central, Grupo 2: aduana Santamaría grupo 3: aduanas de Paso Canoas y Peñas Blancas y el grupo 4: aduana de la Anexión.

¹² Únicamente se evalúan 3 de los cuatro objetivos a saber: control de las mercancías, cobro de impuestos y simplificación del comercio internacional.

¹³ Información suministrada mediante el oficio N° DGA-284-2015.

¹⁴ Se calcula el tiempo que transcurre desde que la declaración es aceptada y está en condiciones de ser asignada a uno de los canales del proceso de selectividad (rojo) hasta que se autorice el levante de las mercancías.

¹⁵ El indicador mide la asignación de declaraciones a la revisión física de mercancías en relación con el total de declaraciones de importación/exportación.

¹⁶ El indicador mide la asignación de declaraciones a la revisión documental de mercancías en relación con el total de declaraciones de importación/exportación.

¹⁷ Representa una particularidad de la Metodología Clases Evaluativas.

¹⁸ Análisis clúster. Donde las variables utilizadas fueron: Cantidad de Personal, Volumen de DUAs, valor CIF, Característica Terrestre, Puerto-Aeropuerto y otro, Impuestos Recaudados.

- 1.30. En lo que respecta a la función de **recaudación tributaria**, se evaluaron dos aspectos; por un lado, mediante el método de cuentas nacionales, se calculó un potencial utilizando la matriz insumo producto, que al compararse con lo recaudado, da como resultado una diferencia entre ambas, que comprende una aproximación de una brecha o estimación de la evasión (ver Anexo 5). Por otra parte, utilizando pruebas de hipótesis y cálculo de la elasticidad (ver Anexos 3 y 4) se evaluó el impacto de la recaudación derivada de la revisión física de mercancías.
- 1.31. Al finalizar la etapa de planificación de esta Auditoría Operativa, la Contraloría General de la República comunicó a la DGA, los indicadores o parámetros, bajo los cuales se evaluaría la eficacia de la gestión relacionada con los citados indicadores y funciones aduaneras, así como el equipamiento e infraestructura deseables en las aduanas del país ¹⁹.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.32. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 18 de diciembre de 2015 en la Dirección General de Aduanas, y estuvieron presentes los siguientes funcionarios: señor Benito Coghi Morales, Director General de la DGA; señor José Raúl Vargas Calvo, Jefe del Departamento de Planificación de la DGA, señor Roy Chacón Mata, Sub Director de la DGA; Oldemar Murillo, funcionario de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda; y señor Marco Araya Solís, funcionario del Departamento de Planificación de la DGA.
- 1.33. El borrador del presente informe se entregó en versión digital, mediante oficio N°DFOE-SAF-0612 del 18 de diciembre de 2015 dirigido al señor Helio Fallas Venegas con copia al viceministro de ingresos el señor Fernando Rodríguez Garro, y mediante oficio N°DFOE-SAF-0610 del 18 de diciembre de 2015, dirigido al señor Benito Coghi Morales, Director General de la DGA, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.34. Al respecto, únicamente se recibieron observaciones al Borrador del Informe por parte de la Dirección General de Aduanas, mediante oficio N°DGA-PC-004-2016 del 08 de enero de 2016. Dichas observaciones se atienden en el Anexo 6 del presente Informe.

¹⁹ Mediante el oficio N° DFOE-SAF-0504. Reunión sostenida el 21 de octubre de 2015.

2. RESULTADOS

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPO EN LAS ADUANAS

INFRAESTRUCTURA FÍSICA INADECUADA, INSUFICIENTES EQUIPOS DE CONTROL ADUANERO, HORARIOS LIMITADOS Y CARENCIA DE PERSONAL EN LAS ADUANAS.

- 2.1. Tal y como se establece en el Plan Estratégico (2012-2017) de la DGA, las aduanas modernas para cumplir eficientemente y a cabalidad las funciones indicadas, es decir al menor costo posible, deben contar entre otras cosas con infraestructura adecuada.
- 2.2. A partir de las buenas prácticas señaladas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y en homologación a las características sugeridas por IIRSA²⁰ se definió el concepto de “**Aduana Deseable**”, como aquella que posee características de infraestructura, equipamiento y seguridad, que permiten el logro de los siguientes objetivos: los servicios de los organismos de control se presentan de forma integrada; los agentes privados cuentan con espacios y servicios adecuados; y los usuarios disponen de comodidades y servicios necesarios.
- 2.3. Con el objeto de contrastar las condiciones físicas y de infraestructura de aduanas, así como los equipos de control con lo que cuenta la aduana, a partir del concepto de “Aduana Deseable” esta Contraloría realizó visitas en las siete aduanas (Caldera, Central, Paso Canoas, Peñas Blancas, Limón y Santamaría) y dos puestos aduanales (Sixaola y Golfito).
- 2.4. A partir de las visitas realizadas fue posible evidenciar **problemas estructurales en todas las aduanas** a excepción de la aduana Caldera, siendo las más afectadas las aduanas fronterizas, **ausencia de equipos de control aduanero, horarios no continuos y la carencia de personal en las Aduanas.**
- 2.5. Dadas las características propias de las funciones aduanales se abarco el tema de la infraestructura de las aduanas desde tres aspectos, el primero de ello la integridad de las estructuras, entendido como la condición de las instalaciones físicas, continuando con la revisión de la infraestructura relacionada con la seguridad y el control del tránsito de mercancías y por último la dinámica vial y social que rodea a cada aduana (ver fotografías en el anexo 2). Finalmente, se analizó el tema de los equipos de control aduanero complementarios a los sistemas informáticos, así como los horarios de las aduanas y las necesidades de personal.
- 2.6. Respecto a la **integridad de las estructuras** se evidencia lo siguiente:
 - a) La **Aduana de Caldera** se encuentran en un edificio alquilado relativamente nuevo en el Roble de Puntarenas. Dicho lugar cuenta con accesos restringidos

²⁰ Iniciativa para la integración de la estructura regional suramericana.

debidamente identificados, y en general en excelentes condiciones. Cuenta con cámaras de seguridad en todo el edificio.

- b) La **Aduana Santamaría y la Aduana Central**, según lo indicado por lo gerentes han tenido remodelaciones en los últimos años. La aduana Santamaría²¹, hace un deficiente uso del espacio y presenta potenciales deficiencias de seguridad. La aduana Central presenta problemas de inundación así como de goteras, no obstante indican que las remodelaciones han sido las adecuadas en temas de seguridad.
- c) La aduana **Peñas Blancas** se encuentra en un edificio provisional a la espera de la construcción de las nuevas instalaciones. Las oficinas son pequeñas, y cuentan con poco espacio para realizar la revisión de equipaje y mercancías. El área de atención de los transportistas que ingresan a los patios provenientes de Nicaragua se realiza en una pequeña oficina proporcionada por el MAG y los caminos se encuentran en mal estado con poca iluminación.
- d) **Paso Canoas** cuenta con una estructura en el edificio administrativo en buenas condiciones, sin embargo el área de revisiones no cuenta con un lugar asignado con las condiciones necesarias (esta área recientemente sufrió un incendio). El área de posible utilización para dicha revisión se encuentra saturada de diversos materiales, con problemas de insalubridad. El espacio denominado patio (donde permanece el transportista y se realiza la revisión física), no está asfaltado ni tiene señalización y el espacio para atender a los transportistas es reducido y no apto para una atención adecuada. Los servicios sanitarios están dentro de las instalaciones administrativas y no están disponibles para el usuario. El edificio donde se realiza la atención de pasajeros, es utilizado principalmente por la DGME²² y presenta una estructura en mal estado, así como goteras. Se cuenta con una bodega llena de material pendiente de destrucción y con problemas de insalubridad.

²¹ El edificio es Propiedad de Aeris, pero la administración y remodelaciones del mismo le corresponde a la Aduana.

²² Dirección General de Migración y Extranjería.



Aduana Paso Canoas, Área de revisión física. Imagen tomada el 28 de octubre del 2015

- e) La **Aduana la Anexión** cuenta con problemas de hacinamiento dado que las instalaciones ubicadas dentro del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber, corresponde a una oficina pequeña en la cual se instalan todos los funcionarios (excepto la gerencia) y ahí mismo se encuentra la zona de cocina y comedor, almacenamiento de documentos, etc.
- f) La **aduanas de Limón**, es un edificio que requiere remodelación, tiene problemas de cielo raso, y las bodegas y archivo se encuentran saturadas. Cuenta con áreas restringidas debidamente identificadas.
- g) En **Sixaola**, la oficina es compartida con la DGME, pero le pertenece a la Dirección General de Aduanas. No se cuenta con agua potable, tiene problemas de inundaciones por lo que el área de posible depósito o archivo está inhabilitada y la mercancía decomisada no cuenta con un área específica, así que este material (incluyendo material peligroso) está almacenado en la cocina. No se cuenta con un área de revisión física y la misma se realiza a la intemperie. El espacio además se vuelve insuficiente para atender adecuadamente a los transportistas por la saturación de pasajeros que llegan a realizar trámites migratorios.
- h) En **Golfito**, las condiciones de la oficina muestra una necesidad de remodelación y mejoras en los techos. Las bodegas se encuentran saturadas y en riesgo de desplome y las tarjetas que los usuarios devuelven se almacenan en cualquier lugar. Hay una deficiencia estructural en el segundo piso y un peligro latente de fallo de estructura ya que la madera se encuentra podrida. Se presenta además ausencia de servicio eléctrico en el área de bodegaje. El área de revisión de fajas, recibió recientemente una remodelación del cielo raso e iluminación.



Segundo piso con deficiencias en la infraestructura con madera podrida. Imagen tomada el 29 de octubre del 2015



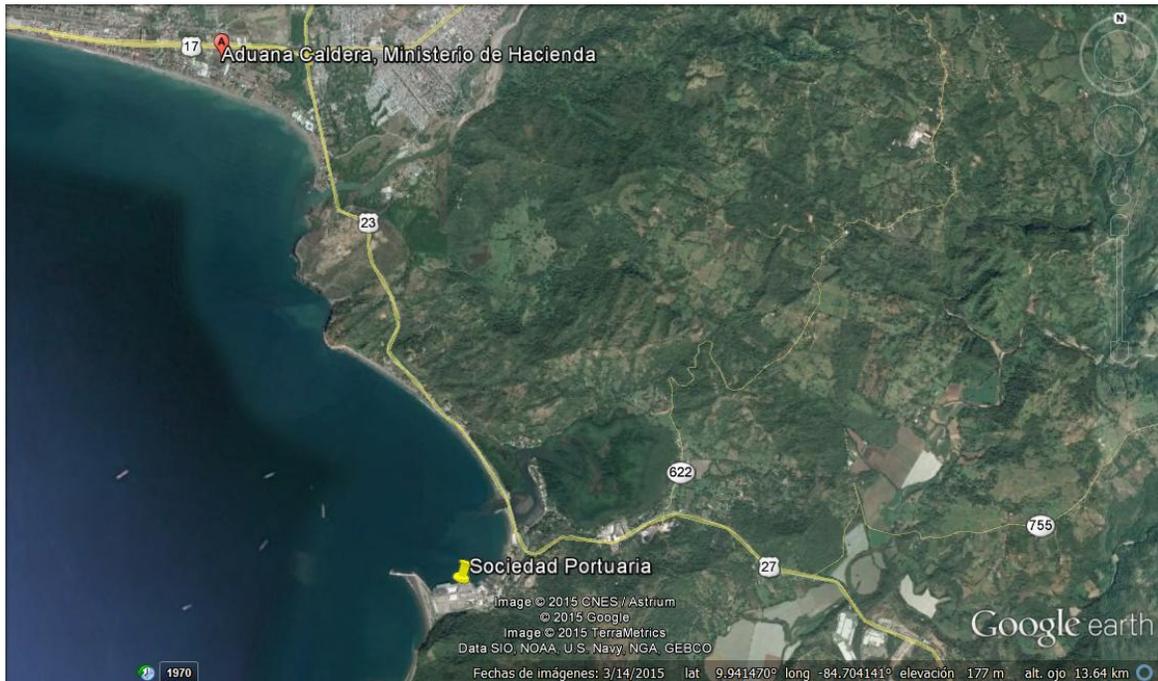
Segundo piso con ausencia de servicio eléctrico, Imagen tomada el 29 de octubre del 2015

2.7. Con relación a la **infraestructura relacionada con la seguridad y el control** del tránsito de mercancías:

- a) En la **Aduana Paso Canoas** se evidenció problemas de iluminación en la zona primaria, es decir el espacio donde se efectúa operaciones y la movilización de las mercancías, accesos poco restringidos lo cual permite el paso de cualquier persona a las instalaciones, los portones cuentan con un oficial de seguridad, pero no existen agujas de control y las cámaras de seguridad ya no están disponibles. Se cuenta con una pesa para los contenedores; sin embargo, la misma se encuentra dañada. En la parte de atención de pasajeros no se cuenta con mecanismos de revisión de equipaje como escáner, por lo que la revisión únicamente se puede hacer de forma física. Existen vehículos y motocicletas decomisadas a la intemperie, con los consecuentes daños que esto genera a dichos bienes y el peligro latente de robo.
- b) La **aduanas de Peñas Blancas** cuenta con un puesto de control vehicular de acceso a las instalaciones de la aduana, que cuenta con un solo oficial de seguridad y no cuenta con agujas de control ni cámaras de seguridad, y la aduana mantiene otro puesto de control de salida de Costa Rica en carretera.
- c) El **Puesto de Sixaola** no cuenta con la infraestructura y logística básica para cumplir con las funciones de control de ingreso y salida de equipaje de viajeros, carece de servicios sanitarios en buen estado para los usuarios, y cuenta con muchos pasos de acceso y salida de personas no controlados. No existen agujas de control ni cámaras de seguridad, y no se cuenta con un área de revisión para pasajeros ni transportistas.

2.8. Con relación a la **dinámica vial y social que rodea a la aduana:**

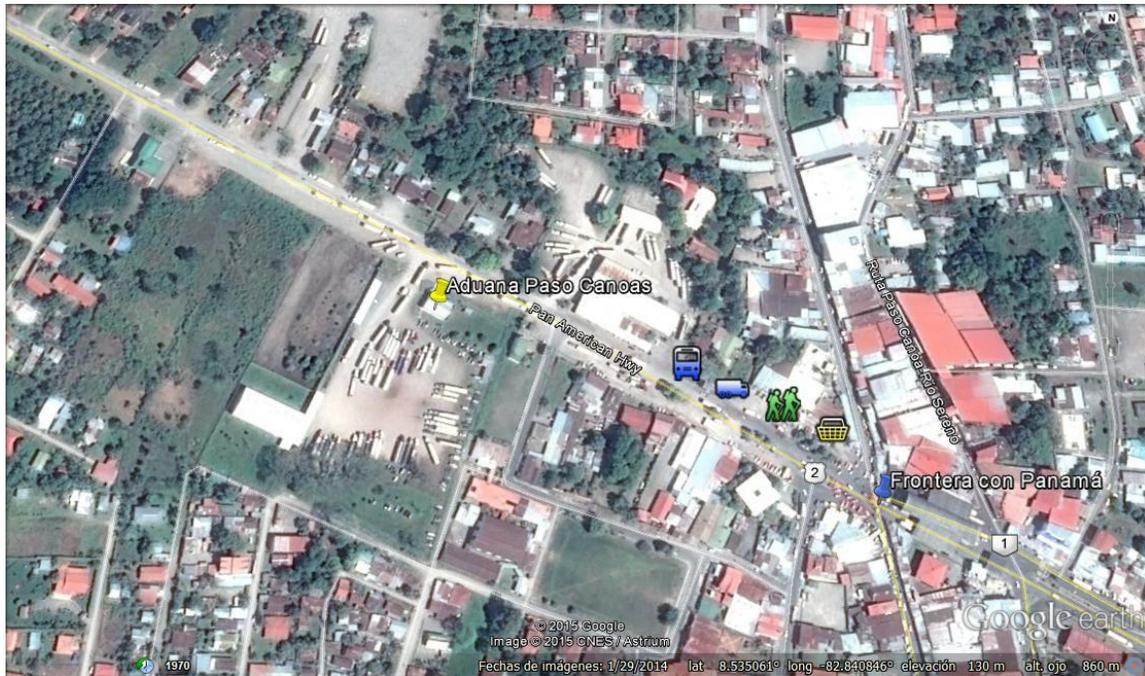
- a) El **Puerto de Caldera, la Aduana y los depósitos fiscales** donde la revisión física se lleva a cabo, se encuentran a un mínimo de 10 km de distancia entre ellos (ver mapa siguiente).



Distancia de la Aduana al Puerto (Imagen captada de Google Earth el 13 de noviembre de 2015)

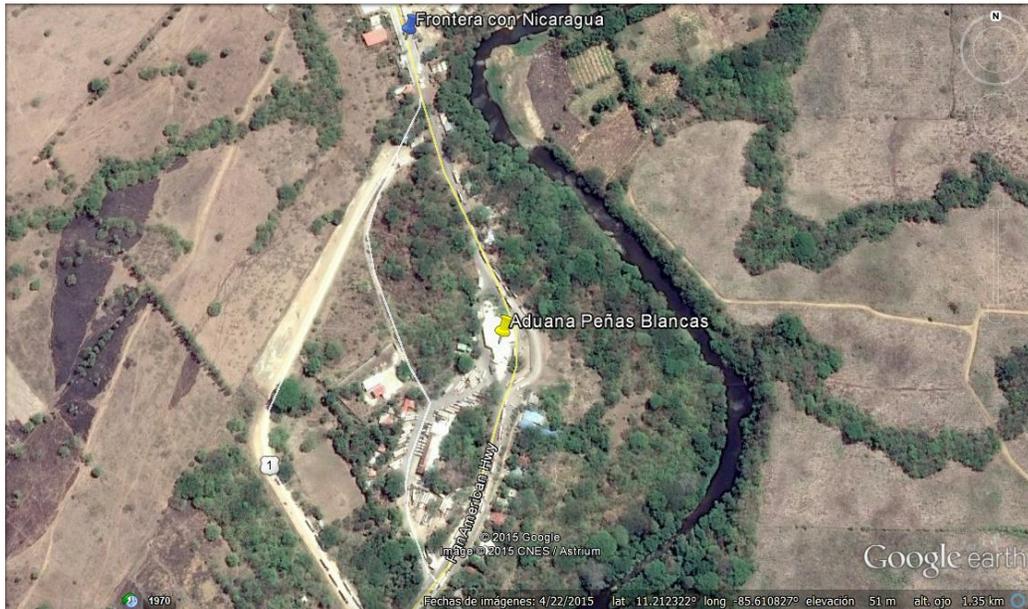
- b) La **Aduana Santamaría** atiende más de 300 empresas de Zona Franca y Depósitos Fiscales distribuidos en Alajuela (eso Incluye San Carlos) y Heredia, por lo que las distancias entre la aduana y los almacenes fiscales afectan los tiempos de respuesta, así como las labores de supervisión, dado que no se cuenta con suficientes vehículos oficiales para realizar la labor.
- c) La **Aduana Central** atiende los almacenes fiscales de San José y Cartago y las distancias entre estos también inciden en los tiempos de respuesta, además de que no se cuenta con suficientes vehículos oficiales para realizar la labor.
- d) En la **Aduana Paso Canoas** la carretera de acceso se encuentra saturada de vehículos de carga pesada, mientras les autorizan el paso a Panamá, por lo que usan, ya sea el patio o los alrededores de la aduana como parqueo. La dinámica de la comunidad y la existencia de múltiples negocios en las cercanías de la aduana dificulta también la correcta función de la misma. Esta situación resulta en un peligro latente en la evasión de controles, con riesgo de camiones que no

continúen el tránsito hacia Panamá y se devuelvan a Costa Rica, así como de alteración en las mercancías.

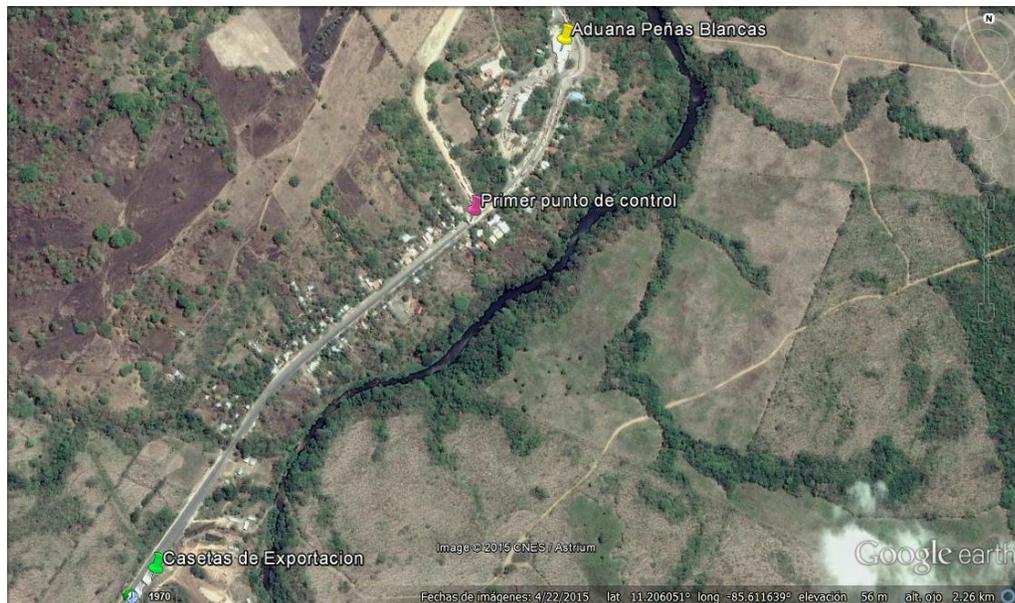


Ubicación y dinámica que rodea la Aduana Paso Canoas. (Imagen captada de Google Earth el 13 de noviembre de 2015)

- e) La **Aduana Peñas Blancas**, cuenta con unas casetas a 1 km de distancia del primer punto de control para la atención de aquellos contenedores que son para exportación, lo cual ha liberado la congestión en la zona. Sin embargo la dinámica de la comunidad interfiere directamente con la dinámica de la aduana, al haber muchos casas y negocios en las inmediaciones del área primaria que atenta contra la seguridad de las mercancías. El área de patio tiene casas alrededor que interfieren también con el flujo de ingreso y de salida de los contenedores y la distancia entre las casetas de exportación y el primer punto de control, podría permitir que camiones realicen el trámite de migración y de exportación, pero que no necesariamente continúe su camino hacia Nicaragua y se devuelva a Costa Rica. Ver mapa siguiente.

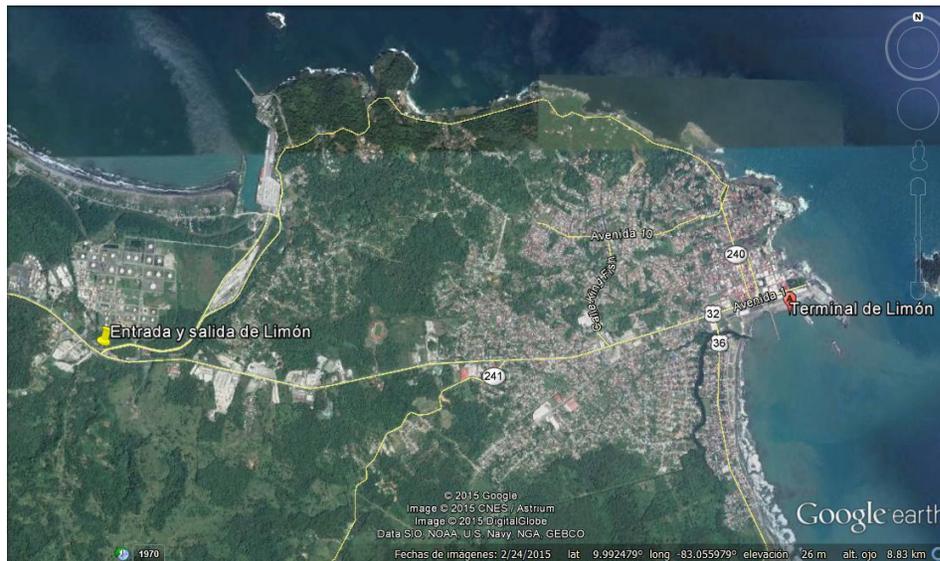


Ubicación y dinámica que rodea la Aduana Peñas Blancas. (Imagen captada de Google Earth el 13 de noviembre de 2015)



Ubicación y distancia la Aduana Peñas Blancas y las casetas de exportación. (Imagen captada de Google Earth el 13 de noviembre de 2015)

- f) En la **aduana de Limón**, la infraestructura vial tiene un efecto embudo, ya que solo existe un punto de acceso y un punto de salida del cantón, donde todas las labores comerciales y propias del lugar interfieren con la salida y entrada de los contenedores. Ver mapa siguiente.



Ubicación y dinámica que rodea la Aduana Limón. (Imagen captada de Google Earth el 13 de noviembre de 2015)

- 2.9. Dentro de las buenas prácticas internacionales se reconoce que el Marco Normativo SAFE²³ establece en su norma 3 que las aduanas deben contar con Tecnología moderna en los equipos de inspección, específicamente señala que *“Para realizar las inspecciones deberán utilizarse equipos de inspección no intrusiva²⁴ y detectores de radiación cuando sea necesario y de conformidad con los resultados del análisis de riesgo. Estos equipos son necesarios para inspeccionar rápidamente la carga o los contenedores de alto riesgo sin interrumpir el flujo del comercio legítimo.”*
- 2.10. De las visitas realizadas por la Contraloría General a las aduanas, respecto a los **equipos de control aduanero complementarios a los sistemas informáticos** se evidenció lo siguiente:
- a) En **ninguna de las aduanas** existen equipos de escáner, rayos X u otro equipo de revisión no intrusivo como por ejemplo rayos laser²⁵. Además se señaló por parte de los gerentes de las aduanas que los funcionarios de revisión física no cuentan con cámaras fotográficas, por lo que dependen de la utilización de su propio celular o de equipos privados que son prestados en los almacenes y depósitos, cuando en apego a sus funciones se les solicita prueba fotográfica.

²³ Organización Mundial de Aduanas, junio 2012.

²⁴ Ofrecen a los aforadores la capacidad para realizar exámenes de la mercancía sin tener recurrir a técnicas más costosas y que requieren mayor tiempo, como el vaciado de los contenedores y el análisis manual.

²⁵ Semejante a los rayos X, con mayor contraste en las imágenes resultantes. Marco Normativo SAFE de la OMA.

- b) Únicamente la **Aduana Limón** cuenta con un equipo de pesaje, con la limitante que no permite imprimir el resultado del pesaje, las demás aduanas dependen de equipos privados que son prestados en los depósitos.
- c) La **Aduana Paso Canoas**, tal y como se señaló anteriormente es la única que realiza revisiones físicas dentro de sus instalaciones, la cual no cuenta con andenes de revisión especializada, ni equipo de pesaje propio.
- d) En el **aeropuerto Juan Santamaría** y en el **Daniel Oduber**, donde las aduanas Santamaría y Anexión realizan las labores de control de pasajeros, se cuenta con escáneres que pertenecen al MAG.

2.11. En lo referente a **horarios de las aduanas y las necesidades de personal** se encontró lo siguiente:

- a) Como se observa en el cuadro más adelante, en el caso de **Aduana Central, Aduana Caldera y Aduana Santamaría**, la revisión para todos los tipos de procesos se realiza en horario de oficina de lunes a viernes. La **Aduana Caldera** opera en horario de oficina, no obstante, la Sociedad Portuaria labora 24 horas. Por otra parte, **la Aduana Santamaría** trabaja 24 horas en la parte de atención de pasajeros en el Aeropuerto.
- b) **Peñas Blancas y Paso Canoas** cuentan con un horario extendido para la revisión de Tránsitos aduaneros y laboran de lunes a sábado.
- c) **La aduana Limón** trabaja en horario de Lunes a Sábado (este último día ciertos trámites únicamente), y al igual que en Caldera, la administradora del puerto (JAPDEVA) labora 24 horas.
- d) Por parte de los gerentes se indicó que el volumen de transacciones comerciales ha aumentado en los últimos años, no obstante el personal se ha mantenido prácticamente constante, lo cual limita las actividades y el cumplimiento de los objetivos de las aduanas.
- e) En las **aduanas Central y Santamaría**, la cantidad de depósitos a atender supera la cantidad de aforadores, por lo que los mismos tienen que atender más de un local a la vez, lo que imposibilita el trámite ágil.

Cuadro 1
Horarios de las Aduanas: Revisión Física y Documental

Proceso	Días	Aduana						
		Central	Caldera	Peñas Blancas	Santamaria	Limón	Paso Canoas	La Anexión
Horario Habitual: Servicios y gestiones administrativas	Lunes a Viernes	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00				
	Sábado, Domingo y Feriados	--	--	--	--	--	--	--
Subastas, Inspección de Instalaciones y de Descargas de UT en Depósitos. Otros de la Sección de Depósito	Lunes a Viernes	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00				
	Sábado, Domingo y Feriados	--	--	--	--	--	--	--
Recepción de Declaraciones Tránsito de Zona Franca y de Perfeccionamiento Activo de otras Aduanas	Lunes a Viernes	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00	06:00 a 22:00	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00	06:00 a 22:00	08:00 a 16:00
	Sábado	--	--	06:00 a 22:00	--	08:00 a 12:00	06:00 a 22:00	--
	Domingo y Feriados	--	--	06:00 a 20:00	--	08:00 a 16:00 solo los feriados	06:00 a 22:00	--
Autorización de zarpes y de solvencias a embarcaciones	Lunes a Viernes	--	08:00 a 16:00	--	--	08:00 a 18:00	--	08:00 a 16:00
	Sábado	--	--	--	--	08:00 a 12:00	--	08:00 a 16:00 en aeropuerto
	Domingo y Feriados	--	--	--	--	08:00 a 16:00 (solo los feriados)	--	08:00 a 16:00 en aeropuerto
Recepción y descarga de medios de transporte (buques y aeronaves)	Lunes a Domingos y Feriados	--	24 horas	--	24 horas (2)	24 horas	--	06:00 a 24:00 (Aéreo) 09:00 a 14:00 (Marítimo) (3)
Certificados de Importación Temporal de Vehículos	Lunes a Viernes	08:00 a 16:00	08:00 a 18:00	06:00 a 22:00	08:00 a 16:00	08:00 a 16:00	06:00 a 22:00	06:00 a 24:00 (Aéreo) 09:00 a 14:00 (Marítimo) (3)
	Sábado	--	--	06:00 a 22:00	--	8:00 a 12:00 (1)	06:00 a 22:00	08:00 a 16:00
	Domingo y Feriados	--	--	06:00 a 22:00	--	08:00 a 16:00 (solo los feriados) (1)	06:00 a 22:00	08:00 a 16:00

(1): La aduana de Limón brindará en ese horario, dicho trámite cuando el usuario cumpla con todos los requisitos establecidos.

(2): La recepción, carga, ingreso y traslados de mercancías desde el Centro de Tránsito Rápido de Mercancías (CTRM) a Depósito Aduanero se realiza las 24 horas del día.

(3): En la aduana de La Anexión, las embarcaciones que tramiten los sábados, los domingos y los feriados, serán atendidos en el aeropuerto de las 08:00 a las 16:00

Fuente: Elaboración CGR con datos de la DGA

- 2.12. Con relación a los temas antes señalados, usuarios, como la cámara de Comercio Exterior (CRECEX) han señalado²⁶ que *“Dado el poco personal en aduanas, cuando suceden las revisiones físicas un técnico aduanero puede estar “saturado” con bastantes trámites”*. Indican que en temas de aduanas se requiere un servicio de 24 horas al día 7 días a la semana 365 días al año. Además indican que en cuanto al manejo administrativo en las aduanas, *“las solicitudes tardan hasta ocho días en ser resueltas o bien el funcionario asignado está en otras funciones o de vacaciones. Muchos documentos pasan hasta por cuatro manos hasta llegar a la persona encargada.”*
- 2.13. Los temas referentes a condiciones de infraestructura, equipos, disponibilidad de horarios y personal están relacionados directamente con aspectos presupuestarios. El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestaria por partida de la DGA:

Cuadro 2

Dirección General de Aduanas: ejecución presupuestaria según partida 2011-2014

Partida	2011	2012	2013	2014
E0 REMUNERACIONES	93%	98%	90%	93%
E1 SERVICIOS	76%	80%	85%	82%
E2 MATERIALES Y SUMINISTROS	72%	71%	64%	51%
E5 BIENES DURADEROS	31%	32%	12%	58%
E6 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	56%	71%	83%	89%
EGRESOS TOTALES	85%	91%	82%	84%

Fuente: Elaboración CGR, información suministrada por la DGA

- 2.14. Durante el periodo 2011-2014, las partidas de materiales y suministros y bienes duraderos son las que presentan los menores niveles de ejecución. En promedio la ejecución de los bienes duraderos alcanzó durante el periodo el 33%, con un mínimo en 2013 de 12%.
- 2.15. La ejecución antes mencionada denota limitaciones muy importantes en la ejecución de los recursos, lo cual evidencia una gran debilidad de los procesos de formulación, análisis y control presupuestario por parte de la DGA, lo cual incide sobre las mejoras que se le puedan hacer al servicio aduanero que se presta a la ciudadanía.
- 2.16. La DGA indicó²⁷ que ha tomado medidas para la implementación de la adquisición de cámaras de vigilancia, específicamente en la Aduana Peñas Blancas, no obstante, a la fecha no se han adquirido por falta de claridad en cuanto a las características técnicas de los equipos.

²⁶ Oficio 150-2015/icc del 11 de noviembre de 2015.

²⁷ Oficio N° DGA-PC-292-2015.

- 2.17. Además la DGA²⁸ señaló que en el presupuesto de años anteriores al 2014, no se había contemplado ningún rubro de compra de equipos de controles complementarios. Respecto al mejoramiento de las Aduanas, a nivel estructural, indicó que se han realizado algunas mejoras en las aduanas durante el periodo 2011-2014.
- 2.18. Las debilidades en infraestructura y la carencia de equipo afectan las labores de control, que a su vez limitan la facilitación, lo que va en detrimento de la eficacia de las aduanas. Una infraestructura inadecuada puede generar atrasos en la realización de los trámites y afectar la calidad de la revisión. La carencia de equipo dificulta la labor del aforador, atenta contra una revisión profunda cuando hay saturación de labores e incide en las labores de supervisión que pueda realizar la administración. Además las debilidades comentadas son condiciones que aumentan los riesgos asociados a la posible defraudación fiscal, la corrupción y el tráfico ilegal de mercancías. Dado lo anterior, resulta perentorio que las autoridades del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Aduanas, atiendan y resuelvan las problemáticas en comentario.
- 2.19. Es importante destacar que en 2013 se inició la negociación entre el BID y el Gobierno Central de un préstamo denominado Programa de Integración Fronteriza de Costa Rica, por un monto de US\$100 millones, el cual fue aprobado por el BID el 17 de junio de 2015. Dicho crédito tiene como objetivo fortalecer la competitividad del comercio exterior de Costa Rica mediante la modernización de la infraestructura y el equipamiento; la implantación de procesos y herramientas de control efectivos y la implementación de una mayor coordinación.
- 2.20. No obstante, la precitada iniciativa que incluye a las aduanas de frontera, aún no se ha concretado, y se desprende la necesidad de que las autoridades gubernamentales, ejerzan las acciones necesarias a la brevedad para materializar dicha iniciativa y para atender en general las mencionadas problemáticas de las distintas aduanas del país.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

TIEMPOS DE DESPACHO DE IMPORTACIÓN CON REVISIÓN FÍSICA DE MERCANCÍAS

- 2.21. La facilitación del comercio juega un papel fundamental para la competitividad, el crecimiento y el desarrollo de los países. Como uno de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico 2012-2017 de la Dirección General de Aduanas, se encuentra la simplificación del comercio internacional de mercancías, bajo la premisa de que es una necesidad que exigen los actores comerciales a nivel mundial para mejorar así la competitividad.

²⁸ Oficio N° DGA-PC-292-2015.

- 2.22. En relación con lo anterior, el artículo 93bis de la Ley General de Aduanas, establece que la realización de la verificación inmediata (revisión física de mercancías) debe finalizar dentro de los siguientes dos días hábiles contados a partir de la fecha de registro de la declaración aduanera, y que el gerente de la aduana de despacho podrá ordenar, en forma motivada, una única prórroga por un plazo equivalente al anteriormente establecido. Posteriormente a esto se realiza el levante de la mercancía. La Dirección General de Aduanas indicó que en algunos casos se realizan otros trámites posteriores al proceso de verificación y antes de la autorización de Levante, como el proceso de aceptación y recursos de impugnación de los ajustes de la aduana en los casos en que resulta pertinente²⁹.
- 2.23. Del análisis realizado por esta Contraloría, se determinó que, en promedio anual, aproximadamente en un 60% de los casos de revisión física, para el período en estudio³⁰, se autorizó al importador el retiro de la mercancía en menos de 48 horas³¹, no así en un 40% de los casos. Ver el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Cantidad de DUAs en canal rojo: Tiempos de Despacho superior a las 48 horas
Periodo 2011-2015³²

Aduana	2011		2012		2013		2014		2015	
	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas	Total DUAS	% con duración superior a 48 horas
Central	11.943	42,7%	13.708	72,3%	12.126	40,9%	3.484	94,6%	10.801	35,3%
Caldera	3.398	63,1%	3.267	74,9%	3.709	63,1%	5.008	63,9%	4.821	69,3%
Peñas Blancas	5.635	10,9%	4.485	19,6%	4.204	13,1%	5.345	11,8%	4.242	15,1%
Santa María	30.447	30,6%	28.306	54,1%	28.656	38,1%	33.252	31,1%	26.910	29,1%
Limón	5.510	63,4%	4.459	82,4%	5.314	67,7%	6.814	70,0%	6.056	73,6%
Paso Canoas	1.059	10,8%	1.037	36,1%	872	7,8%	1.115	7,7%	926	7,3%
Anexión	110	15,5%	87	40,2%	133	25,6%	147	15,6%	85	8,2%
TOTAL	58.102	35,8%	55.349	59,0%	55.014	40,8%	55.165	35,3%	53.841	37,4%

Fuente: Elaboración CGR, con datos de TICA

²⁹ De la revisión física, solo en un 4% resulta en la determinación de algún hallazgo (que podría eventualmente conllevar una impugnación por parte del contribuyente), según estudio realizado por el BID de junio de 2015.

³⁰ Del análisis realizado por esta Contraloría referente a los tiempos de despacho durante el periodo en estudio se determinó que en el régimen de importaciones, los datos que se pudieron utilizar corresponden al 82% del total, el restante 18% presenta cifras negativas o ceros, por errores en las fechas o espacios sin completar.

³¹ Las aduanas marítimas, presentan en promedio el mayor porcentaje de DUAs con tiempos de despacho superiores a las 48 horas, a saber la Aduana de Limón con 71% de las DUAs, y Caldera con 66,7%, completa este grupo la Aduana Central con 52%. Las aduanas Anexión, Paso Canoas y Peñas Blancas poseen, en promedio, los menores porcentajes de DUAs con tiempos de despacho superiores a las 48 horas, con un 20,6% 14,2% y 13,9% respectivamente. Por su parte en la aduana Santamaría en 36,4% de las DUAs, en promedio, el tiempo de despacho en canal rojo supera las 48 horas.

³² Al 30 de setiembre del 2015.

- 2.24. Se observó además, en todas las aduanas, la existencia de DUAs cuyo tiempo de despacho en promedio superó las 96 horas³³ (25,7% del total de DUAs analizadas en el periodo de estudio), y las 120 horas (15,3% del total de DUAs analizadas en el periodo de estudio). En el caso de los tiempos de despacho superior a las 120 horas, las Aduanas de Limón, Caldera y Central presentan un 37,9%, 38,7% y 15,5% de DUAs, respectivamente.
- 2.25. La insuficiencia en infraestructura y equipo en las aduanas señalado con anterioridad, así como la logística de las aduanas en términos de horarios y personal, son factores que pueden afectar los tiempos de revisión y despacho.
- 2.26. Puede mencionarse que, Limón presenta problemas propios de infraestructura vial que causan congestión vehicular y con ello se dan afectaciones a la pronta atención de las revisiones. Es importante indicar que misma logística de cada uno de los puertos, así como factores externos como la interacción entre transportistas, importadores, exportadores y demás actores, son elementos que pueden repercutir en los tiempos de levante.
- 2.27. Dado lo anterior, es importante que las autoridades aduaneras puedan valorar esta información, con el propósito de efectuar medidas de mejora o correctivas de ser pertinente.
- 2.28. Finalmente cabe indicar que no fue posible efectuar una valoración de los tiempos de despacho en el caso de exportaciones, debido a las características que presentaba la información correspondiente, cuyo registro se está solicitando sea revisado por la Administración³⁴.

CONTROL DEL TRÁFICO DE MERCANCÍAS

REVISIÓN FÍSICA Y DOCUMENTAL BAJA EN ALGUNOS MESES DEL AÑO.

- 2.29. Para cuanto al control de la gestión aduanera, se analizaron dos indicadores, a saber, porcentaje de declaraciones en canal rojo y amarillo tanto para importaciones como exportaciones
- 2.30. Para la aplicación de los indicadores seleccionados se conformaron grupos de aduanas con características similares³⁵, de modo tal que se construyeron cuatro grupos, para cada uno de ellos se seleccionaron los meses cuyo porcentaje de revisión física y documental sea el máximo y el mínimo. A partir de ahí se genera el parámetro que va de cero a uno, el cual distribuye los niveles de revisión de cada

³³ La Dirección General de Aduanas ha establecido un rango de 8 horas como mínimo y un máximo de 96 horas para el indicador de Tiempo promedio de despacho en canal rojo.

³⁴ Existían relativamente pocos datos de exportaciones con tiempos positivos. Específicamente respecto a las revisiones físicas y documentales representa tan solo un 2,8% de los datos utilizables.

³⁵ Cantidad de Personal, Volumen de DUAs, valor CIF, Característica Terrestre, Puerto-Aeropuerto y otro, Impuestos Recaudados.

mes en uno de los cinco subgrupos que conforman el parámetro en relación a la revisión física y documental, a saber Muy bajo, bajo, regular, alto y muy alto³⁶. Este método se conoce como clases evaluativas –mínimos y máximos- y su explicación se encuentra en el Anexo 1.

- 2.31. En relación con lo anterior, se determinó que en promedio el porcentaje anual de revisión física en importación es importante en algunas aduanas. No obstante, los niveles de revisión física y documental fueron bajos en varios meses del año en las aduanas respecto de aquellos meses en los cuales sus porcentajes fueron muy altos.
- 2.32. Del indicador **primer porcentaje de declaraciones de importación en canal rojo**, del cuadro siguiente, se deriva que durante el periodo descrito, en un 53% de los meses las aduanas presentan niveles de revisión bajos y muy bajos respecto aquellos meses en los cuales sus niveles de revisión fueron muy altos, mismos que varían dependiendo de la aduana en estudio.

Cuadro 4
Porcentaje de declaraciones de importación en canal rojo
Cantidad de Meses y porcentaje anual
Periodo 2011-2015

Grupo	Aduana	Mensual					Porcentaje Anual Promedio 2011-2015
		Muy Bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy Alto	
GRUPO 1	Central	0	8	21	14	14	17,90%
	Caldera	11	22	8	10	6	15,2%
	Limon	25	15	7	7	3	13,7%
GRUPO 2	Santamaría	23	13	8	5	8	7,7%
GRUPO 3	Peñas Blancas	42	15	0	0	0	9,2%
	Paso Canoas	3	9	13	17	15	17,4%
GRUPO 4	Anexión	13	14	14	6	10	23,5%

Fuente: Elaboración CGR, información obtenida de TICA

- a) Específicamente por grupo se determinó que la **Aduana Central** presenta un 49% de los meses con niveles de control alto a muy alto, no obstante las aduanas **Caldera y Limón** en promedio presentan un 64% de los meses en niveles de revisión de bajos a muy bajos, particularmente dichas aduanas muestran que 33 y 40 meses, respectivamente, de los 57 meses que conforman el período de estudio, se encuentran en niveles bajos y muy bajos de revisión física.
- b) En el caso de la **aduanas Santamaría**, durante el periodo en estudio, un 63% (36) de los meses presentó niveles de revisión física y documental bajos y muy bajos.

³⁶ La cualificación determinada ubica los porcentajes de revisión dependiendo del desempeño mostrado cada mes, tomando como valores de referencia el de mayor como el de menor desempeño.

En promedio el porcentaje de revisión física alcanzó un 7,7%, con un máximo de 14,9% en junio 2011 y un mínimo de 4,7% en junio de 2013.

- c) En las **aduanas de las fronteras terrestres** se obtiene que en Peñas Blancas un 100% de los meses presenta niveles de revisión física bajos y muy bajos. El porcentaje durante el periodo más alto de revisión en cada una de las aduanas fronterizas corresponde a un 36,9%³⁷ en Paso Canoas y un 19,7% en Peñas Blancas, mientras los porcentajes más bajos correspondieron a 17,4% y 4,3%, respectivamente. Cabe señalar que el volumen de DUAs de Peñas Blancas representa aproximadamente 7 veces la cantidad de DUAs de Paso Canoas.
- d) La **Aduana Anexión** muestra que un 47% de los meses presentaron niveles de revisión de bajo a muy bajo, no obstante es importante indicar que dada la baja cantidad de transacciones relativas con respecto a otras aduanas, el porcentaje máximo mensual de revisión física alcanzó un 57,4% en diciembre 2014 y porcentaje mínimo de 7,02% en junio de 2015, para un promedio general del 23,5%.

2.33. Del **segundo indicador porcentaje de declaraciones de importación en canal amarillo (revisión documental)**, se destaca que durante el periodo en estudio, en un 62% de los meses las aduanas presentan niveles de revisión bajos y muy bajos, respecto de aquellos meses en los cuales sus niveles de revisión fueron muy altos. El porcentaje máximo de revisión documental fue de un 7% en la aduana Peñas Blancas, con valores mínimos de 0% en algunos meses de las Aduanas Paso Canoas y Peñas Blancas.

Cuadro 5
Porcentaje de declaraciones de importación en canal amarillo
Cantidad de Meses y porcentaje anual
Periodo 2011-2015

Grupo	Aduana	Mensual					Porcentaje Anual Promedio 2011-2015
		Muy Bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy Alto	
GRUPO 1	Central	40	11	5	0	1	1,6%
	Caldera	6	14	20	8	9	3,0%
	Limon	22	11	7	12	5	2,4%
GRUPO 2	Santamaría	18	13	6	9	11	0,7%
GRUPO 3	Peñas Blancas	1	5	16	16	19	3,3%
	Paso Canoas	53	3	1	0	0	0,1%
GRUPO 4	Anexión	51	1	1	1	3	0,2%

Fuente: Elaboración CGR, información obtenida de TICA

³⁷ Durante el mes de junio en 2011.

- a) La **Aduana Central** presenta un 89% (51 de los 57 meses) de meses con porcentajes revisión documental bajos y muy bajos, siendo el porcentaje más alto de un 3,4%³⁸ y el más bajo 0,27%³⁹. Por su parte los porcentajes bajos y muy bajos en la **Aduana de Limón y Caldera** representan un 58% y 35% respectivamente.
- b) Por su parte, **las Aduanas Santamaría, Peñas Blancas, Paso Canoas y La Anexión**, muestran, que en un 54%, 11%, 98% y 91% de los meses, respectivamente, los porcentajes de revisión documental son bajos y muy bajos. Destaca los niveles de Paso Canoas y La Anexión, en donde los porcentajes de revisión documental son cercanos a cero, cabe indicar que desde 2013 no se registran revisión documental en la aduana La Anexión.

2.34. Complementariamente al análisis anterior, la Contraloría cotejó **los tiempos de revisiones físicas (canal rojo) en cada una de las DUAs por aduana**, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Tiempos de Despacho en importación inferiores a 3 horas
Cantidad de DUAS en canal rojo y amarillo
Periodo 2011-2015⁴⁰

Aduana	Menos de 30 min	Menos de 1 hora	Entre 1 y 2 horas	Entre 2 y 3 horas	Total
Central	21	127	562	967	1.677
Caldera	6	38	159	217	420
Peñas Blancas	49	498	1.693	1.881	4.121
Santa María	147	938	4.032	5.157	10.274
Limón	1	18	74	162	255
Paso Canoas	15	169	717	687	1.588
Anexión	2	14	42	36	94
Total	241	1.802	7.279	9.107	18.429

Fuente: Elaboración propia con datos de TICA

- a) Durante todo el periodo en estudio es posible identificar 18.429 (6,4% del total de revisiones) revisiones físicas que tardaron menos de 3 horas en todas las Aduanas, de las cuales 241 fueron realizadas en menos de 30 minutos, 1.802 en el rango de una hora y 7.279 en menos de dos horas.
- b) El procedimiento a realizar en la revisión física se encuentra descrito en los artículos de la Ley General de Aduanas, 11, 22, 23, el artículo 246 bis del

³⁸ Durante el mes de febrero en 2013.

³⁹ Durante el mes de octubre en 2013.

⁴⁰ Al 30 de setiembre del 2015

Reglamento a la Ley General de Aduanas así como en el Manual de Procedimientos Aduaneros⁴¹, y en particular en la Guía para la revisión documental y física de mercancías⁴².

- c) El proceso de verificación física tal y como se señala en la Guía de revisión documental y física de mercancías implica el cumplimiento de una serie de pasos, tales como el traslado hacia el lugar donde se requiere hacer la revisión, verificación de documentos físicos aportados por el declarante, impresión de la consulta “Detalle del DUA” en el lugar donde se encuentra la mercancía objeto del despacho, identificación de los bultos a través de marcas, números, referencias, series o cualquier otro medio declarado en el DUA, revisión de la condición y cantidad de los bultos, separación de bultos deteriorados, inventario de mercancías contenidas en bultos dañados, solicitud de listas de empaque en algunos casos, solicitud de apertura de bultos, reconocimiento físico de las mercancías (descripción, cantidades, etc.), elaboración de acta en caso de sobrantes, faltantes o cualquier anomalía detectada, extracción de muestras para análisis químico –en los casos que corresponda-, y los resultados de la verificación en el sistema informático.
- d) Considerando la logística del procedimiento de revisión física, que conlleva una serie de tareas y actividades que demandan tiempo, y además aspectos como la lejanía de los depósitos con las distintas aduanas, los tiempos de traslado u otros aspectos como la falta de equipo especializado, así como la carencia de equipos de transporte para los aforadores, es importante que la Administración valore estos resultados, en relación a tiempos de revisión relativamente cortos, de frente a los trámites que conlleva la revisión física y las limitaciones existentes en las aduanas de equipo y personal, con el fin de verificar que efectivamente se esté cumpliendo cabalmente con la normativa atinente y se adopten las medidas correctivas de ser necesario.

2.35. Por otra parte, el indicador **porcentaje de declaraciones de exportación en canal rojo** muestra, según el cuadro siguiente, que durante el periodo en estudio un 72% de los meses presentaron niveles de revisión bajos o muy bajos, el mayor porcentaje de revisión es de 5,7% y el menor es de 0%. Por parte de la administración se indicó que no existe revisión documental en exportaciones, por lo que se imposibilita la aplicación del indicador porcentaje de declaraciones exportación en canal amarillo.

⁴¹ Resolución DGA-203-2005, publicado en la Gaceta N°143 del 26/07/2005.

⁴² Circular DGT-015-2007 del 20/02/2007.

Cuadro 7
Porcentaje de declaraciones exportación en canal rojo
Cantidad de Meses y porcentaje mensual
Periodo 2011-2015

GRUPO	Aduana	Mensual					Porcentaje Anual Promedio 2011-2015
		Muy Bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy Alto	
GRUPO 1	Central	24	17	5	5	6	1,1%
	Caldera	7	22	13	10	5	1,6%
	Limon	39	16	2	0	0	0,8%
GRUPO 2	Santamaría	19	5	13	13	7	0,6%
GRUPO 3	Peñas Blancas	18	10	18	8	3	1,1%
	Paso Canoas	18	19	13	2	5	1,1%
GRUPO 4	Anexión	16	13	9	7	12	1,9%

Fuente: Elaboración CGR, información obtenida de TICA

- 2.36. Es importante indicar que la selección de las operaciones aduaneras de importación y exportación para el control inmediato físico y/o documental (canal rojo y amarillo), se formaliza automáticamente por medio del módulo de riesgos con que cuenta el sistema TICA, mediante la aplicación de reglas de riesgo, las cuales son creadas a partir de perfiles de riesgo aduanero previamente construidos por la Dirección de Gestión de Riesgo.⁴³
- 2.37. Las reglas de riesgo componen los criterios que orientan el ejercicio del control y fiscalización que se ejecuta en las aduanas. En ese sentido la Dirección de Gestión de Riesgo indicó verbalmente que los porcentajes de control en cada aduana tanto a nivel de importación como exportación, es decir la asignación de los controles físico y documental, dependen de diversos factores con los cuales se conforma la regla de riesgo como lo son la aplicación de convenios, la mercancía, el origen, peso, cantidad, tipo de auxiliar, el importador, la calidad de las declaraciones presentadas, entre otras; así como la combinación de estas.
- 2.38. Mediante la visita a las aduanas por parte de la Contraloría General se logró determinar otros factores que conllevan también limitaciones en las revisiones físicas y documentales con los que cuenta la aduana así como la efectividad de los mismos, principalmente el personal, horarios, infraestructura, los equipos de control y la ubicación de las aduanas.
- 2.39. Otro factor a considerar son las cargas de trabajo en las aduanas, por ejemplo para el año 2014, muestran una concentración de revisión de DUAs en pocos funcionarios. En la aduana Central, 2 de los 16 aforadores registrados en el sistema,

⁴³ Informe CGR, DFOE-SAF-IF-08-2011; pág. 6.

revisaron el 24% de las DUAs con semáforo rojo. En la Aduana Peñas Blancas, de los 10 aforadores registrados, 3 concentran el 52% de las revisiones físicas. En la aduana Santamaría hay 28 aforadores registrados, de ellos, un solo aforador tiene a su cargo, 9% del total de revisiones, y 8 aforadores, abarcan el 51% de las revisiones. En la Aduana Caldera solo hay 5 aforadores registrados y la distribución de cargas, porcentualmente, es más equitativa, donde 4 de estos 5 revisaron entre 22,4% y 28,8% de DUAs cada uno.

- 2.40. Por su parte, en Aduana Paso Canoas hay 21 aforadores registrados, donde 5 acumulan el 50% de las revisiones físicas. En Aduana Limón la situación no es diferente, de los 11 aforadores registrados, 1 de ellos se encarga del 21,6% de las revisiones y 3 de ellos del 51% de las misma. Completa el grupo la Aduana la Anexión, donde de los 7 aforadores registrados, 2 se encargan del 51,7% de las revisiones físicas.
- 2.41. Mejorar los niveles de revisión así como los controles, tanto en importaciones como exportaciones, pueden repercutir en disminuciones del riesgo ante la presencia de eventos como la subvaloración de productos, la mala clasificación arancelaria, el contrabando y el comercio informal, mismos que redundan en una menor recaudación tributaria. Además puede contribuir al control del comercio de productos tóxicos y peligrosos, narcotráfico de drogas, armas y explosivos, así como afectaciones a la propiedad intelectual, a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), patrimonio arqueológico, histórico y cultural.
- 2.42. Dado lo expuesto, resulta pertinente que las autoridades aduaneras valoren estos resultados, con el propósito de efectuar las medidas de mejora que correspondan, en relación con el control del tráfico de mercancías.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DERIVADA DE LA GESTIÓN ADUANERA

REVISIÓN FÍSICA CON LEVE IMPACTO EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y ESTIMACIÓN DE BRECHA FISCAL EN ALGUNAS PARTIDAS DE LAS IMPORTACIONES.

- 2.43. De la revisión efectuada por esta Contraloría, se logró determinar que la revisión física muestra leve impacto en la recaudación tributaria proveniente de las importaciones, puesto que la recaudación promedio proveniente de revisión física no difiere estadísticamente de aquella que no proviene de dicha revisión, además fue posible obtener diferencias importantes en el volumen de 35 partidas de importaciones, entre lo registrado en el sistema TICA y lo indicado en la matriz insumo producto de las cuentas nacionales.
- 2.44. El Plan Estratégico Institucional 2012-2017 del Sistema Nacional Aduanero establece que *“el control oportuno y eficaz, está relacionado con un cobro de impuestos*

correcto y eficiente. Es por esta razón que para este objetivo, la meta consiste en garantizar que el 100% de los cobros de impuestos declarados sea el correcto.”⁴⁴

- 2.45. Por su parte, el artículo 59 de la LGA señala que la autoridad aduanera podrá ejercer el control aduanero, para revisar la determinación de la obligación tributaria aduanera bajo criterios de selectividad, aleatoriedad o ambos.
- 2.46. Además según la Directriz N°-005-2006 del 03 de marzo de 2006, “Directriz para la Consolidación y Desarrollo de un Modelo de Gestión de Riesgo en el Servicio Nacional de Aduanas” se establece que su objetivo es “...consolidar y desarrollar un modelo de gestión de riesgo y una cultura organizacional orientada en ese modelo, con la participación y compromiso de todas las dependencias del Servicio Nacional de Aduanas, como única forma efectiva para el descubrimiento, cuantificación, sanción y regularización de la inobservancia de las obligaciones aduaneras materiales y formales; pero sobre todo, el incremento en la percepción de control efectivo y, en consecuencia, en el riesgo generalizado ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras de los operadores de comercio internacional.”(el subrayado no pertenece al original)
- 2.47. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, establece como parte del objetivo de Reducir el déficit primario del Gobierno Central y aumentar los ingresos tributarios, el resultado de “Lograr un aumento en la carga tributaria, debido a acciones de control, legislación anti fraude y reformas de impuestos tributarios aprobadas por la Asamblea Legislativa.”
- 2.48. El análisis realizado por esta Contraloría durante el periodo 2011-2015, se analizó la recaudación tributaria y el impacto de la revisión física en la misma, bajo dos perspectivas, por un lado pruebas estadísticas de dicho impacto y por otra parte una estimación de la posible brecha o aproximación de posible evasión fiscal en algunas partidas de importaciones.
- 2.49. Mediante la aplicación de prueba de hipótesis a los promedios de impuestos recaudados por DUA (ver Anexo 3), los resultados demostraron que no existen diferencias estadísticas con un nivel de confianza del 95%⁴⁵, es decir la recaudación promedio proveniente de revisión física no difiere estadísticamente de aquella que no proviene de dicha revisión, por lo que no se evidencia la eficacia de revisión física.
- 2.50. Complementario a lo anterior, con el objeto de identificar una relación de largo plazo entre la recaudación y la revisión física,⁴⁶ tomando como base la metodología

⁴⁴ PEI, DGA 2012-2017. Pág 20.

⁴⁵ No se rechazó la hipótesis nula de que las medias de la recaudación son estadísticamente semejantes.

⁴⁶ Toma como variables los impuestos recaudados en canal rojo así como el porcentaje de DUAs en canal rojo mensual.

de Engle y Granger⁴⁷ se intentó aproximar la elasticidad entre dichas variables, no obstante no fue posible identificar una relación estadísticamente significativa de largo plazo que permitiera determinar el impacto de las revisiones físicas en la recaudación tributaria (ver Anexo 4).

- 2.51. A partir de las pruebas antes mencionadas, no es posible identificar un impacto estadísticamente significativo de la revisión física en la recaudación tributaria, situación que representa una oportunidad de mejora para la administración, en aras de mejorar la eficacia de las revisiones físicas y con ello la recaudación tributaria.
- 2.52. Las reglas de riesgo constituyen los criterios que orientan el ejercicio del control y fiscalización que se ejecuta en las aduanas, de ahí que parte de la eficacia de la revisión física depende de la formulación de dichas reglas de riesgo, otra parte depende aforador y de la revisión que éste realice.
- 2.53. La Dirección de Riesgo indicó que las reglas de riesgo y en general la revisión física es referente al cumplimiento de la obligación aduanera establecida en la normativa y no implica que sea para controlar exclusivamente la recaudación, sino que también se controla el tránsito de otras mercancías como armas, explosivos, estupefacientes, el origen de mercancías, clasificación arancelaria, el peso u otros aspectos.
- 2.54. En relación con lo anterior la DGA ha señalado con anterioridad que “...no es posible asociar los bajos niveles de efectividad a la acción recomendada únicamente, ya que también depende del ejecutor (quien realiza la revisión física o documental)”⁴⁸.
- 2.55. Por otra parte, en relación a la **evasión fiscal** asociada a las importaciones, esta puede originarse por diferentes canales, principalmente por la subvaloración en el precio, la sub-declaración de cantidades o el cambio en la clasificación arancelaria de bienes importados con la finalidad de evitar el pago de los gravámenes aduaneros, así como por el contrabando.
- 2.56. A partir de la metodología de cuentas nacionales , tomando como referencia la matriz insumo producto a precios del 2011, esta Contraloría aproximó la diferencia entre los volúmenes de importaciones que la matriz presenta y lo que el sistema TICA presenta en 35 partidas arancelarias(NPCR), lo cual cuantificado con las tasas impositivas respectivas, aproxima a una brecha de recaudación o porcentaje de evasión de los tributos aduaneros en estas partidas, situación que debe ser analizada y valorada finalmente por la administración.
- 2.57. Para las partidas seleccionadas, se identificó **una brecha de 20,9%** en promedio, en donde destacan las partidas minerales metálicos y no metálicos (**74%**), peces y

⁴⁷ Engle, Robert y Granger. (1987). “Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing”, *Econometrica* Vol. 55, No. 2.

⁴⁸ CGR, Informe DFOE-SAF-IF-07-2011. Pág.14.

moluscos conservados **(69,3%)** y animales vivos tanto bovinos **(22,7%)** como porcinos **(10,2%)**.

- 2.58. El leve impacto de la revisión física en la recaudación tributaria así como la evasión fiscal son factores que pueden deteriorar las finanzas del Estado, en momentos de poca holgura fiscal y ante la necesidad imperante de proveer más y mejores bienes y servicios públicos, por lo que resulta necesario que la Administración valore estas situaciones a la brevedad, y realice las acciones que se estimen pertinentes.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. En la auditoría, se determinó que la gestión de las aduanas respecto de las temáticas e indicadores comprendidos en el presente informe, asociados al cumplimiento de las funciones de facilitación del comercio, el control de las mercancías y la recaudación tributaria, no es eficaz, y es susceptible de mejoramiento.
- 3.2. La **infraestructura** en varias aduanas y puestos fronterizos es deficiente, con problemas estructurales, edificaciones defectuosas e insalubres. En las Aduanas Fronterizas se presentan carencias de equipo de seguridad, como cámaras de seguridad y agujas para el paso de transportistas, la iluminación en la zona primaria no es adecuada, las actividades comerciales afectan las labores de las aduanas así como las condiciones de las carreteras.
- 3.3. En relación con el tema de **facilitación** del comercio, se determinó que, en promedio anual, aproximadamente en un 60% de los casos de revisión física, para el período en estudio, se autorizó al importador el retiro de la mercancía en menos de 48 horas, no así en un 40% de los casos de las revisiones físicas. Además, se observó, en todas las aduanas, la existencia de DUAs cuyo tiempo de despacho superó las 96 horas (25,7% del total de DUAs analizadas en el periodo de estudio), y las 120 horas (15,3% del total de DUAs analizadas en el periodo de estudio). Las aduanas marítimas son las que en general presentan mayores tiempos de despacho. Dado lo anterior, es importante que las autoridades aduaneras puedan valorar esta información, con el propósito de efectuar las medidas de mejora de resulten pertinentes.
- 3.4. En cuanto al **control** de mercancías, en los regímenes de importaciones y exportaciones durante el periodo de estudio, en las aduanas se presentan algunos meses con porcentajes de revisión física y documental bajos y muy bajos con relación aquellos meses en los cuales sus porcentajes fueron muy altos, situación que representa un punto de mejora para la administración dado que cada aduana presenta particularidades y puntos de eficacia a los cuales deberían de migrar.
- 3.5. Se identificó 18.429 DUAs con revisión física y documental en las cuales el tiempo de despacho es inferior a 3 horas, de los cuales 241 casos corresponden a revisiones

inferiores 30 minutos, lo cual es importante que sea valorado y revisado por la Administración, con la finalidad de que se verifique si se está cumpliendo con la normativa y procedimientos atinentes, y se adopten medidas correctivas de ser necesario.

- 3.6. En el tema de recaudación, no fue posible identificar un impacto estadísticamente significativo de la revisión física en la recaudación tributaria, además se determinaron brechas entre los volúmenes de varias partidas de importaciones registradas en aduanas y la información de cuentas nacionales, que generaron una diferencia en la recaudación potencial del 20,9%, lo cual debe ser valorado por la Administración.
- 3.7. A la luz de los anteriores resultados, se hace necesario que se ejecuten las acciones para mejorar la infraestructura de las aduanas, los controles aduaneros, los tiempos de despacho, y en general la recaudación tributaria.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.3. Establecer un conjunto de medidas de contingencia que se adoptarán para atenuar la seria problemática de infraestructura y equipamiento que muestran las distintas aduanas del país. Ver puntos 2.1 al 2.20. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, el 30 de setiembre de 2016, un detalle de las medidas que se adoptarán en cada una de las aduanas, para atender dicha problemática de infraestructura y equipamiento en las aduanas, y al 30 de junio de 2017, un detalle de las medidas que se están implementando.
- 4.4. Elaborar una cartera de proyectos de mantenimiento y modernización de las aduanas, que priorice los proyectos, y que contenga como mínimo los plazos de ejecución, los equipos de revisión no intrusiva requeridos en cada aduana y la fuente

de financiamiento. (ver puntos 2.1 al 2.20). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 16 de diciembre de 2016, una copia de la cartera de proyectos priorizados, con sus plazos de ejecución, los equipos de revisión no intrusiva requeridos en cada aduana y la fuente de financiamiento, y al 30 de junio de 2017, una certificación donde se consigne que se ha iniciado la implementación de los proyectos respectivos.

A BENITO COGHI MORALES EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Realizar un estudio de la disparidad que se presenta actualmente en las cargas de trabajo de los aforadores con que cuenta cada una de las aduanas y la carencia de equipo de transporte para el traslado, así como de los horarios de atención en cada una de las aduanas, y se tomen las decisiones que correspondan sobre la optimización en la logística de la revisión y sobre el horario de atención al usuario, mediante el uso intensivo de la tecnología y el uso eficiente de la capacidad instalada vigente (ver puntos 2.21 al 2.28). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 30 de setiembre de 2016, copia de los resultados del estudio realizado con la lista de mejoras a implementar.
- 4.6. Analizar las reglas de riesgo en su conjunto, y ajustarlas en lo que corresponda, con el fin de lograr una mayor efectividad en el control del fraude fiscal y en la recaudación de impuestos aduaneros, y un volumen de revisiones físicas en cada mes, acorde con las cargas de trabajo del personal y la capacidad instalada de las diferentes aduanas (ver puntos 2.29 al 2.42). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 16 de diciembre de 2016, una certificación emitida por el Director General de Aduanas, en la que se indique que se realizó el análisis correspondiente y se ajustaron en lo pertinente las reglas de riesgo, y un resumen de los resultados obtenidos.
- 4.7. Analizar las diferencias que se presentan entre los registros del TICA y las partidas de la matriz insumo producto (ver anexo 5), que evidencian una posible brecha fiscal, con el fin de que adopten a la brevedad las acciones que correspondan en relación con esta situación.(ver puntos 2.43 al 2.58). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 30 de junio de 2016, un detalle en donde se consignent los resultados de dicho análisis y las acciones a implementar, y al 16 de diciembre de 2016, un detalle de las medidas implementadas en ese año.
- 4.8. Registrar en el TICA, en forma correcta y oportuna, en todos los casos que corresponda, la información relativa a la realización de las exportaciones, la cual se encuentra incompleta o errónea en ese sistema (ver puntos 2.21 al 2.28). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a

más tardar el 30 de junio de 2016, una certificación en la que se indique que se está realizando el registro de las exportaciones de forma correcta y oportuna.

Lic. Carlos R. Morales Castro
Fiscalizador Asociado

Licda. Julissa Sáenz Leiva
Asistente Técnico

Federico Castro Páez
Gerente de Área

ANEXO 1

CLASES EVALUATIVAS: MÉTODO MÍNIMOS Y MÁXIMOS

La metodología denominada clases evaluativas permite la comparación de sus propios resultados en un periodo de tiempo determinado. A partir de la siguiente fórmula:

$$X_O = \frac{X_E - X_{MI}}{X_{MA} - X_{MI}}$$

X_O : Valor del indicador

X_E : Valor efectivo

X_{MA} : Valor Máximo

X_{MI} : Valor Mínimo

Para cada uno de los indicadores, a partir de las clases evaluativas, los resultados se deben encontrar en un rango de 0 a 1, de forma tal que al dividir en quintiles la distribución se permite obtener una cualificación del resultado, y con ello un grado de desempeño en la eficacia del cumplimiento de sus objetivos, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:

Ilustración 1

Parámetros de los Indicadores: Control Aduanero

Clases Evaluativas

CONTROL ADUANERO	Muy Bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy Alto
Parámetro	0-0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	0,8-1

Fuente:Elaboración propia, a partir de de Criterio de Clases Evaluativas.

ANEXO 2 FOTOGRAFÍAS DE LAS ADUANAS

Aduana Caldera



Entrada principal. Imagen tomada el 26 de octubre del 2015



Área restringida en almacén 1 del puerto. Imagen tomada el 26 de octubre del 2015

Aduana Santamaría



Entrada principal. Imagen tomada el 9 de noviembre del 2015



Primer planta sin acceso restringido. Imagen tomada el 9 de noviembre del 2015

Aduana Santamaría



Área de escáneres del Aeropuerto Juan Santamaría. Imagen tomada el 9 de noviembre

Aduana Central



Entrada principal. Imagen tomada el 27 de octubre del 2015

Aduana Peñas Blancas



Entrada principal. Imagen tomada el 2 de noviembre del 2015



Atención de transportistas que ingresan a Costa Rica y paso de salida de Costa Rica. Imagen tomada el 2 de noviembre del 2015



Salida de camiones hacia Nicaragua. Imagen tomada el 2 de noviembre del 2015



Puesto de control de ingreso y salida hacia la aduana. Imagen tomada el 2 de noviembre del 2015

Aduana Paso Canoas



Entrada principal. Imagen tomada el 28 de octubre del 2015



Área de revisión física. Imagen tomada el 28 de octubre del 2015

Aduana Anexión



Oficinas. Imagen tomada el 3 de noviembre del 2015



Peñas Blancas. Área de cocina junto con las oficinas. Imagen tomada el 3 de noviembre del 2015



Oficinas. Imagen tomada el 3 de noviembre del 2015

Aduana Limón



Entrada principal. Imagen tomada el 4 de noviembre del 2015



Problemas en el cielo raso. Imagen tomada el 4 de noviembre del 2015



Pesa en Aduana de Limón. Imagen tomada el 4 de noviembre del 2015

Puesto Sixaola



Entrada principal. Imagen tomada el 4 de noviembre del 2015



Área de cocina y de decomisos. Imagen tomada el 4 de noviembre del 2015

Puesto Golfito



Problemas en el cielo raso. Imagen tomada el 29 de octubre del 2015



Remodelación del cielo raso del área de fajas. Imagen tomada el 29 de octubre del 2015

ANEXO 3 PRUEBA DE HIPÓTESIS

Objetivo: Evaluar la existencia de diferencias estadísticas entre los resultados obtenidos de recaudación por la revisión física y los obtenidos sin este control mediante la aplicación de pruebas de hipótesis al promedio de la recaudación por DUA.

Variables: Se utiliza la población total de DUAs del periodo 2011-2015, considerando dos variables, la primera de ella es la recaudación tributaria promedio por DUA proveniente de revisión física (DUAs en canal rojo), la segunda es la recaudación promedio por DUA sin revisión física.

Variable	Media(X)	Desviación Estándar(σ)
X ₀ : DUAs con revisión física	X ₀ : 899.634,8	σ_0 : 513.662,9
X ₁ : DUAs sin revisión	X ₁ : 1.248.688,3	σ_1 : 417.887,8

Fuente: Elaboración CGR, datos TICA

Hipótesis: Se formulan tanto la hipótesis nula⁴⁹ como la hipótesis alternativa⁵⁰.

Hipótesis nula: H₀: $\mu_0 = \mu_1$

Hipótesis alternativa: H₀: $\mu_0 \neq \mu_1$

Estadístico de prueba: Se calcula el estadístico Z.

$$z = \frac{(X_0 - X_1) - (\mu_0 - \mu_1)}{\sqrt{\frac{(\sigma_0^2)}{n_0} + \frac{(\sigma_1^2)}{n_1}}}$$

Para este caso específico a partir de que $\mu_0 - \mu_1 = 0$ se obtiene el Z calculado:

$$z = \frac{(899.634,8 - 1.248.688,3) - (0)}{\sqrt{\frac{(513.662,9^2)}{4.836.614} + \frac{(417.887,8^2)}{4.836.614}}}$$

$$Z = 1,26$$

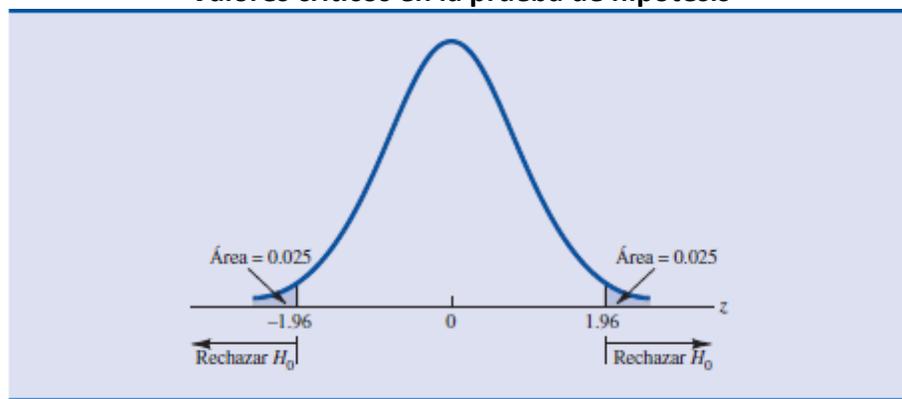
⁴⁹ Simbolizada como H₀, es la hipótesis que se somete a prueba. Por lo general, es una afirmación acerca de que un parámetro poblacional tiene un valor específico (o bien no se diferencia de un valor referencial).

⁵⁰ Simbolizada como H₁, es una afirmación sobre el mismo parámetro poblacional considerado en la hipótesis nula, que especifica que el mismo tiene un valor diferente, de alguna manera, al postulado en la hipótesis nula.

A partir de lo anterior se evalúa las hipótesis en función de Z y $Z_{\alpha/2}$, obtenida mediante la tabla de la distribución normal. A un nivel de significancia $\alpha = 0.05$, en cada cola, el área más allá del valor crítico es $\alpha/2 = 0.05/2 = 0.025$. En la tabla de probabilidad normal estándar se encuentra que los valores críticos para el estadístico de prueba son $Z_{0.025} = 1.96$ y $Z_{0.025} = -1.96$. Entonces, usando el método del valor crítico, la regla de rechazo para dos colas es:

Rechazar H_0 si $z > 1.96$ o $z < -1.96$

FIGURA Nro 1
Valores críticos en la prueba de hipótesis



Fuente: Tomado del libro Estadística para administración y economía.⁵¹

A partir del Z calculado, es posible señalar que se encuentra en la zona de no rechazo $1.26 < 1.96$, por lo tanto con un nivel de significancia del 5% no existe evidencia suficiente de que la hipótesis nula sea falsa, es decir no se rechaza la hipótesis de que los promedios por DUA de recaudación estadísticamente diferente con o sin revisión física.

⁵¹ Anderson, David R., Dennis J. Sweeney y Thomas A. Williams. Estadística para Administración y Economía. 10 Edición, Cengage Learning Editores, S.A. 2008. Pág 140.

ANEXO 4 ESTIMACIÓN DE LA ELASTICIDAD

Objetivo: Estimar la elasticidad de la recaudación tributaria de impuestos aduaneros, respecto al porcentaje de revisión física en las aduanas. Para ello se toma como referencias el análisis de series de tiempo y de cointegración en la estimación de las elasticidades de largo y corto plazo.

Variables: Se utiliza la población total de DUAs del periodo 2011-2015, considerando dos variables, la primera de ella es la recaudación tributaria proveniente de revisión física (DUAs en canal rojo), la segunda el porcentaje de revisión.

Metodología: La metodología utilizada busca identificar una relación de largo plazo de las variables estudiadas, de tal manera que se cumplan las condiciones de los mejores estimadores lineales insesgados (MELI). Se aplica como base la metodología de Engle y Granger, para hallar una función cointegrante de largo plazo y proceder a ajustar a corto plazo mediante un modelo de corrección de errores (MCE).

Watson (2002)⁵² señala que Engle y Granger, presentan la estimación de un modelo en dos etapas, en la primera de ellas se estima por medio de mínimos cuadrados ordinarios la función de largo plazo sin dinámica entre las variables seleccionadas, denominada ecuación de cointegración, por otra parte la segunda etapa implica que si los errores estimados son estacionarios $I(0)$, sin necesidad de diferenciarlos, se dice que hay una relación de cointegración, la cual a su vez sugiere la existencia de una relación de largo plazo o de equilibrio entre ellas.

En general, la metodología requiere identificar previamente el orden de integración de las variables, con el objeto de evitar resultados espurios, a partir de ello se especifica y estima la relación funcional a largo plazo, de forma que se contrasta si los residuos obtenidos tienen o no raíz unitaria. Si las variables están cointegradas y el error es estacionario se estima el modelo de corrección de errores para la función de corto plazo.

Resultados:

a. Orden de integración

Para la identificación del orden de integración, se aplica la prueba de raíz unitaria Dickey-Fuller GLS (DF-GLS), sobre las series desestacionalizadas y en logaritmos. El siguiente

⁵² Watson (2002), A practical introduction to econometric methods: classical and modern, University of West Indies.

cuadro muestra los resultados de la aplicación de la prueba a las series en niveles y en sus primeras diferencias.

Resultado de la Prueba de Raíz Unitaria DF-GLS

	Niveles*	Primer Diferencia**	Mackinnon -5%-	Orden de Integración
IT	0,45	-6,7	-1,95	I(1)
RF	0,53	-10,05		I(1)

Nota: * y ** señalan el no rechazo y el rechazo de la hipótesis nula al valor crítico del 5 %, a partir de los los valores de Mackinnon (2010)

Fuente: Elaboración CGR, datos obtenidos del TICA

Los resultados de la prueba DF-GLS muestran que con un nivel de confianza del 5%, no hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de raíz unitaria en las dos variables, a pesar de ello en primeras diferencias esta hipótesis se rechaza al mismo nivel de significancia, por lo que las series en estudio resultan no estacionarias en niveles, mas no así en sus primeras diferencias, por lo que éstas son integradas de orden uno I(1).

Una vez identificado el grado de integración de las series, siendo necesario que sean I(0), por ello se utilizaran , la primera etapa consiste en estimar mediante mínimos cuadrados ordinarios la relación entre el impuesto correspondiente y el Ingreso de largo plazo de acuerdo a la siguiente ecuación⁵³:

$$T_i = \beta_0 + \beta_1 Y_i + \varepsilon_i$$

$$T_i = \text{LOG}(\text{Ingresos Tributarios})$$

$$Y_i = \text{LOG}(\% \text{ Revisión})$$

Cabe indicar que se debe introducir dentro de las estimaciones términos autorregresivos para controlar la existencia de autocorrelación. Tal y como lo señala Ventosa (2008)⁵⁴, el hecho de incorporar variables ficticias como lo son los términos autorregresivos, es específicamente para poder controlar por fenómenos exógenos al vector cointegrante, de

⁵³ Se define la elasticidad de los impuestos aduaneros como el cambio en la recaudación de cada impuesto ante los cambios en la revisión física, por tal motivo se utiliza las variables en logaritmos, como proxis de dicha variación.

⁵⁴ Ventosa, D. (2008). "Elasticidad ingreso de los impuestos federales en México: efectos sobre la recaudación federal participable", El Trimestre Económico

manera que se obtengan estimadores más eficientes de las elasticidades correspondientes.

Los siguientes cuadros muestran las estimaciones finales para cada uno de los impuestos, es importante considerar que el parámetro estimado β_1 se interpretaría como la elasticidad ingreso de largo plazo de la variable correspondiente (IT, ISR o ISV), si se logre demostrar su relación a largo plazo.

**COEFICIENTES ESTIMADOS POR MCO DEL MODELO DE LARGO PLAZO
 MODELO 1**

Dependent Variable: D(LNT)
 Method: Least Squares
 Date: 11/16/15 Time: 18:30
 Sample (adjusted): 2011M02 2015M09
 Included observations: 56 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LNRF)	0.724956	0.160727	4.510484	0.0000
C	0.003155	0.015090	0.209085	0.8352
R-squared	0.273651	Mean dependent var		0.009123
Adjusted R-squared	0.260201	S.D. dependent var		0.130779
S.E. of regression	0.112485	Akaike info criterion		-1.496937
Sum squared resid	0.683252	Schwarz criterion		-1.424603
Log likelihood	43.91424	Hannan-Quinn criter.		-1.468893
F-statistic	20.34447	Durbin-Watson stat		3.007918
Prob(F-statistic)	0.000035			

Fuente: Elaboración CGR, regresión Eviews 2006

**COEFICIENTES ESTIMADOS POR MCO DEL MODELO DE LARGO PLAZO
 MODELO 2**

Dependent Variable: D(LNT)
 Method: Least Squares
 Date: 11/16/15 Time: 18:35
 Sample (adjusted): 2011M02 2015M09
 Included observations: 56 after adjustments
 Convergence achieved after 8 iterations
 MA Backcast: 2011M01

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(LNRF)	0.440313	0.166199	2.649312	0.0106
C	0.004913	0.003844	1.278092	0.2068
MA(1)	-0.714304	0.105476	-6.772203	0.0000
R-squared	0.531693	Mean dependent var		0.009123
Adjusted R-squared	0.514021	S.D. dependent var		0.130779
S.E. of regression	0.091169	Akaike info criterion		-1.900128
Sum squared resid	0.440521	Schwarz criterion		-1.791627
Log likelihood	56.20359	Hannan-Quinn criter.		-1.858063
F-statistic	30.08677	Durbin-Watson stat		2.173799
Prob(F-statistic)	0.000000			
Inverted MA Roots	.71			

Fuente: Elaboración CGR, regresión Eviews 2007

La segunda etapa consiste en validar si las variables utilizadas están cointegradas, esto como requisito necesario para establecer una relación de largo plazo entre estas. Para verificar cointegración aplicamos el método descrito por Engle y Granger (1987), el cual reside en determinar la estacionariedad de los residuos del modelo estimado, para ello se aplica la prueba Dickey-Fuller Aumentada. Cabe señalar que los estadísticos de Mackinnon obtenidos mediante la prueba no son válidos para el análisis⁵⁵, por tal motivo se compara el estadístico obtenido con los valores críticos estimados por el mismo Mackinnon (2010) para estos casos. El siguiente cuadro muestra los resultados de aplicar la prueba a los residuos de cada uno de los modelos.

⁵⁵ El programa Eviews 7 no brinda valores críticos válidos para aquellas series que son generadas en una regresión, solo para series originales. Tal es el caso de la serie de los residuos.

Resultado de la Prueba de Raíz Unitaria DF-Aumentada

Modelos	VARIABLES	Niveles*	Mackinnon -5%-	Orden de Integración
1	IT RF	-1,08	-3,74	I(0) I(0)
2	IT RF	-0,57	-3,74	I(0) I(0)

Nota: * y ** señalan el no rechazo y el rechazo de la hipótesis nula al valor crítico del 5%, a partir de los los valores de Mackinnon (2010)

Fuente: Elaboración CGR, obtenido mediante Eviews

Para todos los casos no se rechaza la hipótesis nula, por lo que se puede decir que los residuos son no estacionarios. Este resultado es de importancia, dado que permite afirmar que no existe evidencia de que las variables se encuentran cointegradas en cada caso, lo que indica que no tienen una relación de largo plazo. En términos del modelo, los parámetros β_1 no se pueden interpretar como la elasticidad ingreso de largo plazo.

ANEXO 5 METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA

Objetivo: Estimar una brecha o porcentaje de evasión de los tributos aduaneros, a partir de la metodología de cuentas nacionales, tomando como referencia la matriz insumo producto.

Metodología: Para determinar la evasión en los impuestos aduaneros se utilizará el método del potencial tributario de la economía, el cual consiste en comparar una recaudación teórica, la que se produciría si todas las obligaciones tributarias se cumplieran, con la declaración efectiva registrada en el período de un año.

Para el cálculo del dato potencial se toma como referencia la matriz insumo producto⁵⁶ a precios de 2011, específicamente la matriz de importaciones⁵⁷. Al respecto se debe considerar algunos aspectos⁵⁸:

- La matriz es simétrica, por lo que las producciones secundarias se asignan a la actividad económica que la genera como actividad principal.
- La matriz cumple con los principios de Leontief en el sentido que son funciones de producción homogéneas por producto y la estructura de costos única para cada producto.
- Los datos de importaciones corresponden a registros de comercio exterior (TICA) y de balanza de pagos, no obstante la matriz también se nutre de las encuestas realizadas a las empresas, de ahí que las diferencias en los valores hace pensar en la existencia de variables como la evasión.
- Los datos de importaciones de registros de comercio exterior se clasificaron por producto (NPCR).
- A partir de los datos del TICA referentes a las importaciones y la recaudación asociada, se estableció una tasa impositiva promedio de forma que permitiera utilizarla en la base de importaciones potencial.
- Los datos que se encuentran en la matriz de importaciones corresponden a cifras en valor FOB, mientras que los datos de TICA se encuentra en cifras CIF, de modo

⁵⁶ Las Matrices de Insumo Producto constituyen una representación simplificada de la economía que proporciona un análisis detallado del proceso de producción y la utilización de los productos producidos e importados por el país, y del ingreso generado en dicha producción por las diversas actividades económicas para un periodo determinado.

⁵⁷ Información suministrada por el Banco Central de Costa Rica.

⁵⁸ Tomando como referencia el Proyecto de Cambio de Año Base: Elaboración de la Matriz Insumo Producto, 2011, BCCR.

tal que las diferencias entre las importaciones potenciales y efectivas son aún mayores.

- Al comparar las cifras obtenidas de TICA; respecto al potencial obtenido de la matriz insumo producto, fue posible identificar 35 NPCR en los cuales los valores de importación fueron mayores, diferencia que permite aproximar una brecha o posible valor de evasión.

Evasión Aproximada Tributos Aduaneros Calculada a partir de la Matriz Insumo Producto

NPCR	VARIABLES	POTENCIAL IMPORTACIONES	TICA	TASA IMPOSITIVA PROMEDIO	EVASIÓN APROXIMADA EN MILLONES DE COLONES	TASA DE EVASIÓN APROXIMADA
NP004	Otros cereales	65.650,20	358,51	13,13%	8.575,43	99,5%
NP041	Petróleo y gas natural	109.967,56	72.793,14	1,04%	385,90	33,8%
NP078	Sustancias químicas básicas y abonos y compuestos de nitrógeno	291.576,92	270.518,29	3,87%	813,94	7,2%
NP047	Pescados, crustáceos y moluscos conservados	25.288,26	7.764,34	10,99%	1.926,13	69,3%
NP042	Otros minerales metálicos, no metálicos y servicios de apoyo	19.161,49	4.954,83	5,17%	733,88	74,1%
NP002	Maíz	102.572,98	89.224,36	0,06%	7,62	13,0%
NP049	Aceites vegetales crudos y refinados	32.385,07	23.380,29	6,41%	576,77	27,8%
NP092	Productos Básicos de Hierro y Acero	309.710,68	304.467,46	10,87%	570,15	1,7%
NP037	Productos de la pesca	13.031,71	9.401,40	0,90%	32,58	27,9%
NP005	Legumbres y otras semillas oleaginosas	5.380,90	2.587,09	6,19%	172,81	51,9%
NP117	Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	2.799,57	32,91	4,72%	130,66	98,8%
NP001	Frijol	17.493,10	15.041,82	9,50%	232,85	14,0%
NP114	Desperdicios y desechos	20.569,01	18.366,63	1,98%	43,58	10,7%
NP046	Embutidos y otros productos cárnicos	6.622,00	4.609,90	22,22%	447,01	30,4%
NP026	Otras frutas, nueces y otros frutos oleaginosos	33.944,61	32.315,91	7,60%	123,72	4,8%

NP064	Cerveza, malta, bebidas no alcohólicas y agua embotellada	20.325,85	18.984,51	39,03%	523,56	6,6%
NP090	Cemento, cal y yeso	6.297,07	5.501,73	19,47%	154,89	12,6%
NP031	Otros animales vivos	554,82	110,80	16,64%	73,89	80,0%
NP048	Frutas, legumbres y hortalizas en conserva	67.065,42	66.866,22	15,92%	31,72	0,3%
NP028	Ganado bovino	658,64	509,42	0,14%	0,21	22,7%
NP057	Cacao, chocolates y productos de confitería	27.903,00	27.777,92	19,47%	24,35	0,4%
NP006	Arroz	10.543,87	10.476,13	3,28%	2,22	0,6%
NP036	Productos de la silvicultura, de la extracción de la madera y de la caza	829,37	762,02	8,87%	5,97	8,1%
NP030	Pollo en pie	1.751,60	1.689,82	0,11%	0,07	3,5%
NP045	Carne y despojos comestibles de ganado porcino	5.269,00	5.230,71	8,11%	3,11	0,7%
NP022	Mango	194,38	158,96	11,83%	4,19	18,2%
NP024	Palmito	48,35	24,34	1,02%	0,24	49,7%
NP029	Ganado porcino	233,27	209,49	0,12%	0,03	10,2%
NP021	Café en fruta	132,36	108,82	14,98%	3,53	17,8%
NP007	Sandía	115,23	93,08	0,26%	0,06	19,2%
NP012	Raíces y tubérculos n.c.p.	2.407,90	2.389,38	10,75%	1,99	0,8%
NP008	Melón	101,90	84,77	0,17%	0,03	16,8%
NP023	Naranja	5.208,13	5.193,18	1,16%	0,17	0,3%
NP056	Azúcar de caña, melazas, jarabes y otros azúcares	1.440,32	1.427,18	1,17%	0,15	0,9%
NP011	Papa	1.384,68	1.373,83	42,66%	4,63	0,8%
NP009	Cebolla	1.125,99	1.119,40	12,96%	0,85	0,6%
NP015	Flores	435,23	433,59	5,97%	0,10	0,4%

Fuente: Elaboración CGR, a partir de información obtenida de TICA y BCCR

ANEXO 6
OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN DE LAS ADUANAS

Nro. Párrafos	Observaciones a la metodología y párrafo 1.24		
Observaciones Administración	<p>Indica la Administración sobre la metodología general del estudio, que la misma no se enfoca en el análisis de los resultados a partir del sistema de indicadores de aduanas establecido en el Servicio Nacional de Aduanas. Señalan que sí se les expuso las herramientas, a las cuales ellos sugirieron ajustes, no obstante, se utilizaron metodologías alternativas.</p> <p>Con respecto al punto 1.24, señalan que en el mismo se indica que los indicadores utilizados pertenecen a los sistemas internacionales del BID y CATT, pero que a pesar de ser indicadores muy similares, no se utiliza la fórmula exacta, el criterio de interpretación y los rangos de medición que fueron establecidos en el Sistema de Indicadores Nacionales para la Medición Periódica de la Gestión Aduanera.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La CGR mantiene su posición en virtud de que la metodología utilizada respecto al control y la facilitación toma como fuente indicadores que en su gran mayoría son homólogos a los del Sistema de Indicadores Nacionales para la Medición Periódica de la Gestión Aduanera de la Dirección General de Aduanas, y que toman como fuente los sistemas internacionales del BID y CATT, la diferencia está en el parámetro de valoración misma que fue presentada a la Dirección General de Aduanas.</p> <p>En la presente auditoría, para evaluar la función de control aduanero, se utilizaron los indicadores Porcentaje de declaraciones de importación en canal amarillo y Porcentaje de declaraciones de importación en canal rojo, así como Porcentaje de declaraciones de exportación en canal amarillo y Porcentaje de declaraciones de exportaciones en canal rojo, análogos a los indicadores establecidos por la Dirección General de Aduanas, 2E5, 2E6, 2E7 y 2E8.</p> <p>Los indicadores respectivos, y la valoración de estos indicadores se realizó con base en el método conocido como clases evaluativas, que la Contraloría General dio a conocer a esa Dirección General de Aduanas, en reunión realizada el 21 de octubre de 2015, y posteriormente comunicados mediante el oficio No. DFOE-SAF-0504 del 22 de octubre de 2015, remitido a esa Dirección General para su conocimiento y para que efectuaran observaciones si lo estimaban pertinente, de lo cual no se recibió en su oportunidad ninguna observación.</p> <p>El método de valoración de dichos indicadores corresponde a un método estadístico válido y reconocido en la doctrina, del cual se brindó una explicación detallada en la mencionada reunión de comunicación del Inicio de Examen y el citado Oficio DFOE-SAF-0504 y en el Anexo No. 1 del Informe en cuestión. Además, el método de clases evaluativas se escogió con el objetivo de realizar una comparación entre aduanas con características similares.</p> <p>En cuanto a la función de facilitación del comercio, en el oficio DFOE-SAF-0504, se informó en su oportunidad a esa Dirección General de Aduanas, sobre los indicadores que serían utilizados, a saber: Tiempo de despacho de la declaración en canal amarillo y rojo, para importación y</p>		

	<p>exportación, que resultan similares al que tiene esa Dirección referido a Tiempo promedio de despacho en canal amarillo y rojo 1P1 y 1P2.</p> <p>Respecto al tema de la recaudación mediante el oficio DFOE-SAF-0504 y en la presentación de inicio de la etapa de examen se indicó que se utilizarían métodos econométricos y estadísticos, reconocidos en la doctrina.</p> <p>Sobre los valores o rangos de medición, la Contraloría General definió, conforme a los objetivos del estudio y con base en métodos estadísticos y econométricos válidos y reconocidos en la doctrina, los indicadores y parámetros que se utilizarían para la evaluación, y los comunicó a la Dirección General de Aduanas, según ya se indicó, para su conocimiento y para que efectuara las observaciones que estimara pertinentes, sin que este órgano contralor recibiera observaciones al respecto en su oportunidad.</p>
--	---

Nro. Párrafos	1.26		
Observaciones Administración	<p>Indica la Administración que en el punto 1.26 se señala que el indicador seleccionado para medir la eficacia relacionada con la facilitación del comercio es el tiempo promedio del despacho en canal rojo, tanto para importaciones como para exportaciones, y que esto deja de lado temas como tiempos promedio de despacho de canales amarillo y verde, declaraciones de operador económico autorizado, atención de declaraciones anticipadas, para evaluar la facilitación del comercio.</p> <p>Indica la Administración además que el indicador tiempo promedio del despacho en canal rojo en exportaciones, no pertenece a un indicador del sistema del BID, CATT ni del Sistema de Indicadores Nacionales.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>En el presente estudio, la CGR utiliza varios parámetros relevantes reconocidos internacionalmente en materia de facilitación del comercio, para evaluar el desempeño de las aduanas.</p> <p>El tiempo promedio de despacho en canal rojo en exportaciones sí constituye uno de los indicadores del BID, establecido en la Matriz de Indicadores de ese organismo, indicador denominado Tiempo medio de despacho en canal rojo, en cuya nota técnica respectiva, se define este parámetro tanto para importaciones como para exportaciones.</p> <p>La CGR precisa los términos del Informe para referirlo específicamente a los indicadores evaluados.</p>		

Nro. Párrafos	2.7		
Observaciones Administración	<p>La Administración indica que si bien es cierto las cámaras de seguridad son propiedad y monitoreadas por los depósitos y almacenes, la Aduana tiene la facultad de solicitar cualquier información o respaldo recabado por las mismas, competencia establecida en el Art. 23 y 24 de la Ley General de Aduanas, como se establece como parte del Control permanente y posterior, así como que dicha labor está contenida en las potestades que ejercen los órganos fiscalizadores, como la Dirección de Fiscalización y el ONVVA.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>

Argumentos CGR	Se elimina el inciso a) del punto 2.7.		
Nro. Párrafos	1.24, 2.22 y 2.28		
Observaciones Administración	<p>La administración indica con respecto al punto 1.24, que el informe señala que había información incompleta o erróneamente registrada, de lo cual el SNA no tiene certeza del nivel de consulta realizada, o de la naturaleza de datos extraídos, y que se requiere de mucho cuidado al hacer la extracción de datos así como al interpretarlos.</p> <p>La Administración señala con respecto al punto 2.22, que allí se habla sobre datos negativos o incompletos, situación que no fue informada a la Dirección en su momento para su respectiva verificación. Señalan que para el cálculo del indicador tiempo promedio para declaraciones asignadas a canal rojo, si se consideran declaraciones con estado de Autorización de Levante (sigla ORI en el Sistema TICA), no se presentan datos negativos ni incompletos, tomando en consideración que ese es el registro de las declaraciones que finalizaron su período de despacho.</p> <p>La administración señala con respecto al punto 2.28, que allí se indica que la poca existencia de datos de exportaciones con tiempos positivos imposibilitan el diagnóstico del desempeño en este rubro. Al respecto señalan que no se realizó la consulta a la Dirección sobre dicha situación para corroborar lo indicado, además de que hay que tomar en consideración el estado de las declaraciones, ya que de acuerdo a lo que se indica por parte de la Dirección de Tecnología de la Información, puede que sean exportaciones que existen en el sistema, pero son las que registran los auxiliares como declaraciones de las cuales no se tiene técnicamente ninguna forma de verificar que dicha información sea veraz ya que no completan el trámite respectivo.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Mediante el oficio No. DGA-284-2015, la Dirección General de Aduanas suministró a la CGR, la base de datos TICARESUMENES, con base en la cual este órgano contralor efectuó la valoración del citado indicador. Los datos consultados corresponden al estado ORD (Autorización de Salida), respecto de lo cual se determinó que en el período en estudio, solo el 14,9% de los datos eran utilizables, por cuanto el resto presentaban inconsistencias, tales como, fecha de levante menor a la fecha de inicio del trámite, según el registro contenido, o no se contaba con el dato.</p>		

Ejemplos de DUAs de Exportación en canal rojo en estado ORD cuya hora de cumplimiento está en blanco

DUA	FECHA INGRESO	FECHA CUMPLIDO	ESTADO	HORA INGRESO	HORA CUMPLIDO 1/	CANTIDAD DE SEGUNDOS
408xx	20/05/2014	20/05/2014	ORD	17:37:43		-63463
321xx	23/04/2014	23/04/2014	ORD	17:30:19		-63019
658xx	30/09/2014	30/09/2014	ORD	17:28:52		-62932
469xx	18/07/2014	18/07/2014	ORD	17:25:40		-62740
557xx	04/07/2014	04/07/2014	ORD	17:24:28		-62668
496xx	29/07/2014	29/07/2014	ORD	17:24:06		-62646
496xx	29/07/2014	29/07/2014	ORD	17:22:23		-62543
315xx	13/05/2014	13/05/2014	ORD	17:21:31		-62491
139xx	28/02/2014	28/02/2014	ORD	17:09:49		-61789
391xx	15/05/2014	15/05/2014	ORD	17:05:06		-61506
422xx	30/06/2014	30/06/2014	ORD	17:04:46		-61486
724xx	27/08/2014	27/08/2014	ORD	17:04:18		-61458
682xx	09/10/2014	09/10/2014	ORD	16:58:47		-61127
527xx	25/06/2014	25/06/2014	ORD	16:53:56		-60836
296xx	06/05/2014	06/05/2014	ORD	16:47:18		-60438
826xx	03/12/2014	03/12/2014	ORD	16:38:57		-59937
552xx	20/08/2014	20/08/2014	ORD	16:36:36		-59796
813xx	26/09/2014	26/09/2014	ORD	16:22:22		-58942
813xx	26/09/2014	26/09/2014	ORD	16:21:53		-58913
527xx	25/06/2014	25/06/2014	ORD	16:20:09		-58809

1/ La hora de cumplimiento de las exportaciones en canal rojo en el estado ORD se encuentra en blanco en la base TICARESUMENES

Fuente: Elaboración CGR con datos de TICA

Las situaciones señaladas fueron consultadas verbalmente en la Dirección de Estadística, y la situación presentada fue comentada y expuesta con el borrador del presente informe.

Nro. Párrafos	2.22 y 3.3
Observaciones Administración	La administración solicita que se aclare que el tiempo máximo posterior a la asignación de la revisión física no es de 48 horas, sino que la ley prevé (art. 93bis de la Ley General de Aduanas) que hay casos donde se requiere un plazo mayor. Además señalan que no es correcto indicar que el plazo máximo para el retiro de la mercancía por parte del importador es de 48 horas, ya que la Ley indica que dicho plazo es asociado a la verificación física, por lo que hay otros trámites posteriores a ese proceso antes de contar con la autorización del Levante, como el proceso de aceptación en caso de ajuste y recursos de impugnación de los ajustes de la Aduana, por lo que hay gran variedad de aspectos y con nivel de complejidad que generan un mayor tiempo en el despacho de las mercancías.

¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó el párrafo 2.22, y se considera en el texto lo indicado por la DGA. La pretensión de la CGR es que los tiempos de despacho en las revisiones físicas sean valorados y revisados por la Dirección General de Aduanas, con el propósito de introducir mejoras en dichos tiempos, de ser procedente. En el párrafo 3.3 se consigna 40%.		

Nro. Párrafos	2.27		
Observaciones Administración	La Administración indica que aunque no se logró hacer un diagnóstico del tiempo de revisión en exportación, se concluyó al respecto, y que “en ningún punto del presente estudio se comprueba la relación del porcentaje en los tiempos de revisión física en la disminución de los volúmenes de comercio, por lo que no es correcto considerarlo de esa forma en el informe.”		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó el párrafo respectivo. Se eliminó la referencia a exportaciones y se consigna que cumplida la normativa respectiva, una mejora en los tiempos puede contribuir a la facilitación del comercio, la competitividad y el crecimiento económico.		

Nro. Párrafos	2.32 y 2.33		
Observaciones Administración	La Administración indica que el método de clases evaluativas para medir si los porcentajes de revisión son altos o bajos no contempla ningún elemento del análisis de riesgo, como por ejemplo, perfilamiento de los operadores, flujo comercial, capacidad operativa, origen de las mercancías, alertas y operativos en conjunto, controles no arancelarios y directrices de gobierno. Aclara que se tienen particularidades en las reglas que pueden hacer variar los porcentajes de revisión, por ejemplo, las reglas que se ejecutan por temporalidad. Indican no tener objeción al método estadístico, pero señalan que existen otras variables internas y externas que afectan como la dinámica económica y los niveles del comercio internacional. A partir de lo anterior solicitan se aclare, que si bien es cierto se puede fortalecer la asignación de revisiones, el estudio no realiza una evaluación del proceso de análisis de riesgo que se lleva a cabo para determinar los porcentajes de revisión que se han indicado, y que no se realiza un análisis de coyuntura, que permita identificar otras las variables las determinantes.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La CGR mantiene su posición, en virtud de que en el párrafo 2.36 del Informe ya se reconocen los elementos mencionados. El bajo nivel de revisión que se presenta en algunos meses del año en varias de las aduanas, y el bajo impacto que se presenta en la recaudación como resultado de esta labor, amerita que la Dirección General de Aduanas revise esta situación, con el fin de valorar posibles ajustes a las reglas de riesgo y a labor de revisión física, de ser eventualmente pertinente.		

Nro. Párrafos	2.34 y 3.5		
Observaciones Administración	La Administración indica que en el apartado d) del punto 2.34 se indica que “resulta en la práctica inviable realizar las revisiones con los tiempos mencionados anteriormente, de forma tal que se garantice la calidad de estas revisiones.”, dando por un hecho que los diferentes factores que se mencionan afectan en su totalidad a la población de declaraciones sujetas a revisión física, y que		

	todas las declaraciones cuentan con las mismas características, grado de complejidad y regla de riesgo. Indican que no se incluyen argumentos de una verificación en el sitio que considere el escenario más ágil para realizar el control.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajusta el contenido del punto 2.34 y 3.5. Se presentan la cantidad de casos en las distintas aduanas, según la información suministrada por la Dirección General de Aduanas, con un tiempo de duración de la revisión física relativamente bajo, con la finalidad de que la Administración valore dichos tiempos de revisión, si se está cumpliendo con la normativa y procedimientos atinentes, y se adopten medidas correctivas de ser necesario.		

Nro. Párrafos	2.39		
Observaciones Administración	La Administración indica que el párrafo 2.39 dice que en 6% de los casos es imposible determinar quién es el aforador asignado, y que dicha situación no fue consultada a la Dirección para verificar los datos que se están analizando.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se elimina la referencia aludida en dicho párrafo.		

Nro. Párrafos	2.40		
Observaciones Administración	La Administración indica que para emitir criterio en el párrafo 2.40, no se toma en consideración que los porcentajes de revisión son producto del análisis de riesgo y que incluso no necesariamente queda comprobado que un mayor porcentaje de revisión disminuye el riesgo de delitos aduaneros y tributarios.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó el párrafo respectivo. Se consigna como un posible efecto en la mejora en los niveles de revisión y en los controles, la disminución de riesgos en el ámbito aduanero.		

Nro. Párrafos	2.49		
Observaciones Administración	La Administración indica que con la metodología aplicada en este estudio se determina una revisión no eficaz, sin tomar en cuenta lo indicado en el sistema de indicadores establecidos por la Aduana, donde se indican rangos para la evaluación de estos resultados de recaudación, y que no necesariamente, existe una correlación entre los niveles de revisión y los incrementos de la recaudación en aduanas, ya que hay otros impactos como la percepción de riesgo por parte de los declarantes para realizar un pago de tributos correcto ante la presencia de los controles aduaneros.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	La Contraloría General no comparte la afirmación realizada por la Administración. Una parte importante de la revisión física que realiza la Administración Aduanera está fundamentada en la posibilidad o riesgo de fraude o incumplimiento fiscal; sin embargo, los resultados de dichos controles se muestran con un impacto reducido en la recaudación, por lo que este órgano contralor		

	pone esta situación en conocimiento de la Administración, para que se valoren los resultados y se lleven a cabo acciones de mejora que resulten pertinentes.
--	--

Nro. Párrafos	4.3 y 4.6		
Observaciones Administración	Se solicita ampliación de los plazos de cumplimiento de las disposiciones 4.3. y 4.6.		
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se ajustó el plazo de cumplimiento según lo requerido por la Administración.		