INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-00017-2020

17 de setiembre, 2020

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES EJECUTADAS POR LA DGT, LA DGA Y LA DGH DEL MINISTERIO DE HACIENDA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL TRIBUTARIO

2020

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo 3

Introducción 5

Origen de la Auditoría 5

Gráfico 1 7

Objetivo 8

Alcance 8

Criterios de Auditoría 8

Metodología aplicada 8

Generalidades acerca del objeto auditado 8

Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría 9

Siglas 9

Resultados 10

Registro de contribuyentes para el control tributario integrado 10

Desintegración e inconsistencias en registros de contribuyentes 10

Herramientas informáticas para el control tributario integrado 14

Dispersión y escaso uso de herramientas informáticas para el control tributario integrado 14

Imagen 1 16

Herramientas Informáticas **16**

Coordinación de acciones conjuntas en el área de ingresos del ministerio de hacienda 19

Se debe fortalecer la gestión de la Comisión de Coordinación del área de ingresos y los resultados de los PACAI 19

Imagen 2 21

Dinámica de la ejecución de Planes de Acciones Conjuntas del Área de Ingresos 21

Imagen 3 22

Operativa de la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos 22

Conclusiones 22

Disposiciones 23

A LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL ÁREA DE INGRESOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN CALIDAD DE MÁXIMO ÓRGANO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACCIONES CONJUNTAS DE ESA ÁREA DE INGRESOS 24

Anexo nro. 1 27
Anexo nro. 2 27
Anexo nro. 3 30
Anexo nro. 4 31

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La presente auditoría de carácter especial, tuvo como propósito determinar el cumplimiento de acciones para la integración del control tributario por parte de las Direcciones Generales de Tributación, de Aduanas y de Hacienda, del Ministerio de Hacienda en el período 2017-2019; en seguimiento al Informe DFOE-SAF-IF-18-2016.

¿Por qué es importante?

Mediante la ejecución de acciones de control tributario de las áreas de ingresos del Ministerio de Hacienda se perciben recursos que sufragan necesidades públicas de gasto. Para el período 2016-2019 los ingresos tributarios del Gobierno Central ascendieron a 13,3% del PIB en promedio. En 2019 la recaudación conjunta del Impuesto sobre la Renta e Impuesto General sobre las Ventas (actualmente Impuesto al Valor Agregado -IVA-) representó el 71,4% del total de ingresos tributarios del Gobierno.

No obstante, los montos recuperados por las actuaciones de control tributario en 2019 se redujeron un 22,6% (¢48.776 millones) en relación con 2018. Estas actuaciones de control representaron 3,3% del total de estos ingresos tributarios (0,5% del PIB), con el riesgo actual de que ante la pandemia los niveles de incumplimiento tributario podrían agravarse.

La gestión integrada de control tributario facilita la identificación de riesgos fiscales, la realización de cruces de información entre registros, y el uso de herramientas informáticas que permiten a la Administración Tributaria contar con insumos para aumentar la percepción de riesgo en los contribuyentes que incumplen con sus obligaciones tributarias, la recuperación tributaria y la modificación de las conductas de los contribuyentes.

¿Qué encontramos?

En la auditoría se determinó que el Ministerio de Hacienda carece de un registro de contribuyentes integrado: la Dirección General de Tributación cuenta con el Registro Único Tributario (RUT), la Dirección General de Aduanas con un Registro de Importadores y la Dirección General de Hacienda con el Registro de beneficiarios de exoneraciones tributarias.

En el estudio se identificaron 60 personas físicas y jurídicas que presentaron la condición de morosos y 8 con condición de omisos en los cuatro períodos consecutivos de estudio, y que gozaron de un beneficio fiscal autorizado. Los montos de exoneraciones autorizadas en impuestos aduaneros a ese conjunto de 60 beneficiarios morosos ascendieron a ¢17.433 millones y ¢177 millones específicamente en el Impuesto al Valor Agregado, en el período de estudio.

Se identificaron además 19.982 contribuyentes inscritos en el Registro Único Tributario que aparecen fallecidos en el Registro de defunciones del Registro Civil, con una fecha de defunción anterior en el Registro Civil al año en que aparecen como contribuyentes inscritos en el RUT, sin que en este último registro se pueda identificar automáticamente tal condición, así como 82 en el registro de exenciones, lo que puede alterar los resultados de posibles análisis de datos, como por ejemplo sobreestimar el cálculo de la tasa de contribuyentes omisos.

Además, se determinó que 42 importadores que registraron volúmenes de importaciones por ¢370.936 millones e impuestos aduaneros pagados por ¢51.078 millones de 2017 a 2019 no se

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

encuentran inscritos en el Registro Único Tributario. Esta Contraloría considera pertinente una pronta revisión de la condición tributaria de estos importadores dada la magnitud de sus operaciones aduaneras.

Se encontró que 9.282 contribuyentes están inscritos con obligación tributaria en el "Impuesto sobre los Ingresos y las Utilidades" pero no se encuentran inscritos como contribuyentes del Impuesto sobre el Valor Agregado del mismo RUT, en el primer trimestre de 2020. Además, 647 de este grupo carecen de un régimen tributario identificativo en el RUT. En tanto estos contribuyentes se encuentren inscritos en el RUT en actividades económicas lucrativas, deben también estar inscritos con obligaciones tributarias formales y materiales en el IVA.

En el estudio se determinó dispersión de las herramientas tecnológicas y escaso uso para el control tributario integrado. El Ministerio de Hacienda dispone de 10 herramientas informáticas para el control tributario que se encuentran dispersas, sin embargo el uso que dan las Direcciones Funcionales es escaso. Por ejemplo, las herramientas Matriz de Riesgo Tributario y TIMON no reportan consultas para el período que se tiene disponibilidad de datos, así como el Cubo de control extensivo el cual solo ha sido utilizado por un usuario. El uso de herramientas tecnológicas integradas es un medio fundamental para optimizar el control tributario.

Asimismo, en 2016 el Ministerio de Hacienda contrató un servicio tecnológico dirigido al análisis de información fiscal (Modelo Predictivo y Proactivo), el cual tuvo vigencia de 2 años y generó resultados que fueron poco replicables en la Administración.

Se determinó además, la necesidad de fortalecer la coordinación en el área de ingresos del Ministerio de Hacienda para la ejecución de acciones conjuntas de control tributario, por cuanto en promedio el 66,4% de las actividades de los Planes de Acciones Conjuntas del Área de Ingresos (PACAI) quedaron pendientes de realizar al cierre de cada año. Además, se requiere mayor compromiso y asistencia de los miembros de esta Comisión de coordinación a las sesiones de trabajo que se realicen con la periodicidad mínima requerida, para integrar esfuerzos que permitan medir el efecto directo (recuperación tributaria) e inducido (mejora en el comportamiento tributario de los contribuyentes) producto del trabajo de la Comisión de Coordinación del área de ingresos.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda para que defina e incorpore acciones periódicas de trabajo para el control integrado, para subsanar la desintegración e inconsistencias de registros del área de ingresos para la toma de decisiones; e incorpore acciones en el PACAI del área de ingresos del Ministerio de Hacienda 2021 y subsiguientes, que promuevan el uso intensivo de datos y de las herramientas tecnológicas disponibles.

De igual forma, para que defina, formalice e implemente un procedimiento de coordinación y de gestión para la Comisión de Coordinación, que promueva el compromiso y la participación activa de sus miembros, se aborde mediante la figura de comités temporales acciones estratégicas cuya intervención sea conjunta y simultánea, así como la definición e implementación de metodologías que permitan medir el efecto directo de recuperación tributaria y el efecto inducido que tiene la ejecución de acciones conjuntas de control tributario en la conducta de los contribuyentes, con informes bimensuales de seguimiento de resultados y la definición de plazos y responsables para el cumplimiento de las actividades definidas en dicho procedimiento.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-00017-2020

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACCIONES EJECUTADAS POR LA DGT, LA DGA Y LA DGH DEL MINISTERIO DE HACIENDA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CONTROL TRIBUTARIO

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 17, 21, 26 y 37 de su Ley Orgánica Nº 7428.

1.2. En 2016 la Contraloría General de la República (CGR) realizó una auditoría de carácter especial[1] en la cual analizó el proceso de control tributario integrado, y se emitieron disposiciones para su mejoramiento.

1.3. De definiciones propuestas por autores como Alink y Kommer (2011)[2], Díaz y Junquera (2001)[3], así como otras que se exponen en el Decreto Ejecutivo Nº 39696-H[4], se determina que la integración del control tributario se entiende como la acción de desarrollar un único proceso, sistema o recurso que puede ser aplicado a diferentes áreas del sistema impositivo, en lugar de la existencia de procesos diferentes para cada una, evitando así duplicidad de funciones, recursos, esfuerzos e información.

1.4. Una de las motivaciones básicas para la integración de la administración tributaria y aduanera, es la necesidad de aumentar la eficiencia de estas partes de la administración.[5] El cruce de datos de

[1] Informe Nº DFOE-SAF-IF-18-2016. Informe de auditoría de carácter especial sobre la integración del control tributario de la Dirección General de Tributación (DGT) y la Dirección General de Aduanas (DGA).
[2] Matthijs Alink y Victor van Kommer. (2011). Manual de Administración Tributaria. (pp.115). Recuperado de https://www.ciat.org/acceso-al-manual-de-administracion-tributaria-ibfdciat/
[3] Díaz, F. y Junquera, R. (2001). Procesos de coordinación e integración de las administraciones tributarias y aduaneras: Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2001_05.pdf
[4] Decreto Ejecutivo N° 39696-H. Reglamento de Creación de la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.
[5] Alink y Kommer (2011).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

registros tributarios y aduaneros permite determinar la consistencia en la información de los contribuyentes y de esta manera identificar inconsistencias que sirvan de insumo en el análisis de riesgos relacionados con la recaudación fiscal.

1.5. En esa línea, Gascón (2014, p.157)[6] señala que: *"la integración persigue dos objetivos básicos: ahorro o eficiencia en costes y un mejor control del cumplimiento de las obligaciones aduaneras y tributarias".*

1.6. De las referencias anteriores se desprende que la integración parte de la identificación de procesos que dadas sus características pueden ser compartidos por diferentes áreas del sistema de administración tributaria, tales como: el registro, la planificación y estrategia, el análisis de riesgos, los objetivos y la información, entre otros, respetando la especialización funcional de cada área, pero manteniendo la coordinación y la comunicación necesaria.

1.7. En un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional[7] en el Ministerio de Hacienda se determinó que la brecha de cumplimiento estimada del Impuesto General sobre las Ventas (IGSV) en Costa Rica aumentó de 29,1% en 2012 a 31,1% en 2016, representando en este último año un 1,9% del PIB. La brecha de cumplimiento estimada para el país es mayor que la brecha promedio de países europeos y de América Latina[8]. En el Impuesto sobre la renta de las sociedades (personas jurídicas) este estudio determinó que la brecha tributaria estimada equivale a 2,7% del PIB en 2015.

1.8. En el siguiente gráfico se observa, para el período 2016-2019, la evolución de la recaudación tributaria y los montos recuperados por la Administración Tributaria producto de la ejecución de actuaciones de control tributario extensivo e intensivo. Los ingresos tributarios del Gobierno Central ascendieron a ¢4.503.827 millones en promedio en dicho período, lo que representa una carga tributaria[9] de 13,3% promedio. Además, la recaudación conjunta del ISR e Impuesto General sobre las Ventas (actualmente IVA) representó en 2019 el 71,4% del total de ingresos tributarios del Gobierno.

1.9. La recuperación tributaria[10] producto de la ejecución de actuaciones de control tributario extensivo e intensivo presentó una disminución tanto en 2018 como en 2019. En 2019 esta caída fue de ¢48.776 millones, lo que representó una disminución de 22,6% en relación a 2018. En 2019 las actuaciones de control tributario representaron un 3,3% del total de ingresos tributarios del Gobierno Central y un 0,5% del PIB.

---

[6] Gascón, J. (2014). La Gestión de los Impuestos: En busca de una administración tributaria eficiente. *Papeles de economía española*, 139, 153-173. Recuperado de http://www.presidencia.gva.es/documents/166658342/166724924/Ejemplar+139/fb66c348-4c17-44ff-a877-4a183c589f30

[7] Junji Ueda y Miguel Pecho (2018). Fondo Monetario Internacional (FMI). Departamento de Finanzas Públicas. Costa Rica: Programa de análisis de brechas tributarias en la administración de ingresos públicos: Análisis de brechas tributarias en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a la renta de las sociedades.

[8] En el IVA se estimó una brecha de cumplimiento promedio entre 12,8% y 14,8% del ingreso potencial en 28 países de la Unión Europea en el período comprendido entre 2011 y 2015 (Poniatowski et al., 2017), y en 27,3% en 13 países de América Latina entre 2006 y 2010 (CIAT, 2012).

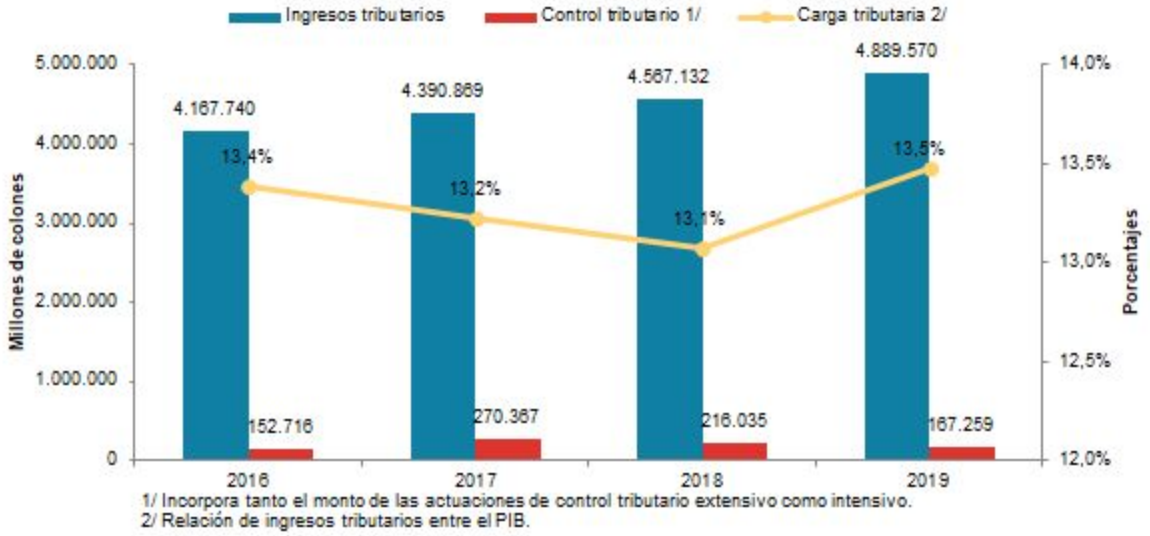
[9] Relación de ingresos tributarios entre el PIB.

[10] Del Decreto Ejecutivo N° 39696-H se desprende que la recuperación tributaria (efecto directo) es el producto monetario determinado por la Administración Tributaria al ejecutar actuaciones de control tributario extensivo (masivo) e intensivo (selectivo).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Gráfico 1

Ingresos Tributarios, carga tributaria y control tributario, 2016-2019
(Millones de colones y porcentaje del PIB)



Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingreso del SIGAF, BCCR y Memorias Anuales del MINHAC, 2016-2019.

1.10. Además, se observa que los montos de recuperación tributaria de actuaciones de control intensivo superan las metas programadas. Por ejemplo, en 2018 la determinación tributaria (¢203.410 millones) fue un 142,1% superior en relación con la meta prevista (¢143.118 millones); y en el caso de 2019 el producto monetario fue de ¢163.235 millones, un 109,0% de lo programado (¢149.725 millones).

1.11. En el caso de las actuaciones de control tributario extensivo, el monto recuperado en 2018 fue de ¢12.625 millones, lo que representa un 80,8% de la meta programada (¢15.622 millones) y para 2019 disminuyó a ¢4.024 millones, un 49,5% de la meta prevista (¢8.135 millones); es decir, no fue posible cumplir la meta en ambos años, con una brecha de incumplimiento mayor en 2019[11]. Según indicó el Ministerio de Hacienda[12], la meta en producto monetario para 2019 se vio afectada por la desviación de recursos que se debió realizar hacia la implementación de la Ley N° 9635.

OBJETIVO

1.12. Determinar el cumplimiento de acciones de integración del control tributario por parte de las Direcciones Generales de Tributación, de Aduanas, y de Hacienda, del Ministerio de Hacienda.

[11] En un artículo publicado por el CIAT (2018), se indica que *"el porcentaje que se obtiene como recaudación directa por las acciones de fiscalización no supera del 2% al 3% de la recaudación total". (...) Cuando nos enfrentamos a medios donde el incumplimiento es elevado deberíamos priorizar los controles extensivos por sobre los intensivos, buscando realizar una (sic) mayor número de auditorías, rápidas, no con tanta profundidad teniendo como objetivo llegar a más contribuyentes para así poder transformar el medio generando riesgos para que el cumplimiento tributario voluntario sea cada vez mayor".*

[12] En documento "Informe Final PAO-DCTE-2019" remitido como archivo adjunto al Oficio N° DVMI-0327-2020 del 01 de setiembre de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

ALCANCE

1.13. La auditoría abarcó la revisión de las acciones ejecutadas por las Direcciones Generales de Hacienda, de Tributación y de Aduanas del Ministerio de Hacienda, en el período comprendido entre 2017 y 2019.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.14. Los criterios de auditoría fueron comunicados a la Administración activa el 23 de abril de 2020, mediante oficio Nº 5443 (DFOE-SAF-0179), los cuales fueron previamente discutidos este mismo día con los directores de la DGT y la DGH, con el Subdirector General de Aduanas y con la Directora de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC), todos del Ministerio de Hacienda.

METODOLOGÍA APLICADA

1.15. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

1.16. Se solicitó información por escrito a la Dirección General de Tributación (DGT), a la Dirección General de Aduanas (DGA), a la Dirección General de Hacienda (DGH), así como a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación (DTIC). Además, se realizaron entrevistas a funcionarios encargados del proceso de control e integración tributaria en dichas Direcciones, para formar criterio y consolidar una visión conjunta de las soluciones previstas a las situaciones identificadas en este Informe de auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.17. En 2016 mediante Decreto Ejecutivo Nº 39696-H, se creó la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda (MINHAC), con el objetivo de definir lineamientos generales para la coordinación de las acciones que involucran dos o más direcciones del área de ingresos, considerando que, a pesar de la especialización de cada dirección, se requiere que en temas importantes como el control y la recaudación, haya una labor conjunta y acciones integradas, para lograr una eficiente recaudación tributaria. En dicho Decreto se establece que "*la Comisión será el máximo órgano de integración y coordinación de la gestión conjunta de las direcciones que conforman el Área de ingresos" y el artículo 3 que "la coordinación de esta Comisión será asumida por el (la) Viceministro (a) de Ingresos."*

1.18. El control tributario se define como: *"aquel control que ejerce la Administración Tributaria mediante procesos masivos o selectivos, llevados a cabo con el fin de ejercer acciones preventivas y/o correctivas para gestionar y fiscalizar los tributos*[13]".

1.19. Para el CIAT (2020), el control tributario abarca desde la identificación de riesgos hasta la aplicación y evaluación de acciones de tratamiento tributario. Éste se convierte en una herramienta fundamental para el correcto funcionamiento del sistema tributario, porque en épocas de crisis un adecuado control aminora la caída de la recaudación, y termina siendo en definitiva la

[13] Decreto Ejecutivo Nº 38277-H del 07 de marzo de 2014. "Reglamento de Procedimiento Tributario". Publicado en el Alcance Nº 10 de la Gaceta Nº 65 del 02 de abril de 2014.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

función con mayor peso específico al momento de generar cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

1.20. En la misma línea, el CIAT (2020) determinó[14] que *"Las Administraciones Tributarias se enfrentan también a mayores riesgos de incumplimiento tributario, ante el cambio abrupto de la situación económica que presiona a las empresas e incide en la informalidad. (...) "A partir de lo anteriormente señalado, el reto de la transformación digital es actualmente de la más alta relevancia para las Administraciones Tributarias, pues los riesgos de los ajustes pendientes se han incrementado a partir de las medidas de distanciamiento producto de la pandemia."*

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.21. Los resultados de la presente auditoría fueron expuestos el 25 de agosto de 2020 a funcionarios del Ministerio de Hacienda. En esta reunión estuvieron presentes la señora Alejandra Hernández Sánchez, Viceministra de Ingresos, el señor Carlos Vargas Durán, Director General de Tributación, el señor Gerardo Bolaños Alvarado, Director General de Aduanas, el señor Francisco Fonseca Montero, Director General de Hacienda, la señora Alicia Avendaño Rivera, Directora de la DTIC, así como el señor Oldemar Murillo Arce, Subauditor a.i de la Unidad de Auditoría Interna de dicho Ministerio.

SIGLAS

SIGLA	Significado
AT	Administración Tributaria
ATV	Administración Tributaria Virtual
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
COBIT	Control Objectives for Information Systems and related Technology (siglas en inglés)
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGA	Dirección General de Aduanas
DGH	Dirección General de Hacienda
DGT	Dirección General de Tributación
DTIC	Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación
DUA	Declaración Única Aduanera
EXONET	Registro de Beneficiarios de exoneraciones fiscales
IRS	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado (Otrora Impuesto General sobre las Ventas -IGSV-)
LGA	Ley General de Aduanas
LGCI	Ley General de Control Interno
MINHAC	Ministerio de Hacienda
MODA	Modelo de Análisis

[14] Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). La Gestión de Riesgos de Cumplimiento (GRC). ¿Moda o Necesidad para las Administraciones Tributarias?

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

PACAI	Plan de Acciones Conjuntas del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda
PCF	Policía de Control Fiscal
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PICT	Plan Integrado de Control Tributario
POAS	Proyecto de Organización de la Administración y sus Servicios
RUT	Registro Único Tributario
SCI	Sistema de Control Interno
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera
SIIAT	Sistema Integrado de Información de la Administración Tributaria
SINIGER	Sistema Nacional Integrado de Gestión de Riesgo
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (siglas en inglés)
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero

2. Resultados

REGISTRO DE CONTRIBUYENTES PARA EL CONTROL TRIBUTARIO INTEGRADO

Desintegración e inconsistencias en registros de contribuyentes

2.1. En el artículo 2 "Definiciones", del Decreto Ejecutivo Nº 38277-H[15] se establece que el Registro Único Tributario (en adelante RUT) es la: "*Base de datos que contienen la información identificativa de contribuyentes, declarantes y responsables tributarios; así como de los deberes formales que les corresponden, de conformidad con las actividades económicas que realizan.*"

2.2. En el Plan Integrado de Control Tributario (PICT) 2020, se indicó que el RUT *"es un instrumento de uso transversal y debe consolidarse como uno de los pilares del control de la Administración Tributaria (...) Los planes del RUT están orientados a mejorar la calidad y la exactitud de la información registrada, a la vez se incorporaran (sic) mejoras a los trámites de inscripción, modificación de datos y se obtendrá información de otras fuentes de información que permitan validar y mantener los datos confiables"*.

2.3. El artículo 18 bis del Código Tributario establece que: *"Toda persona física o jurídica que desee obtener o tramitar cualquier régimen de exoneración o incentivo fiscal, (...) deberá encontrarse al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias materiales y formales, así como en la presentación de las declaraciones tributarias a las que estuviera obligada ante las dependencias del Ministerio de Hacienda (...)."*

2.4. En el artículo 4 de la Ley N° 6826 "Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA)" se establece que: *"(...) se considerarán contribuyentes las personas físicas, jurídicas, las entidades públicas o privadas de cualquier naturaleza que efectúen importaciones o internaciones de bienes tangibles,*

[15] Decreto Ejecutivo Nº 38277-H "Reglamento de Procedimiento Tributario". Publicado en el Alcance Nº 10 de La Gaceta Nº 65 del 02 de abril de 2014.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

bienes intangibles y servicios (...)". Además, en el artículo 5 "Inscripción" de esta Ley se establece que: "*Al iniciar sus actividades gravadas, las personas o las entidades a las que se refiere el artículo anterior deben inscribirse en el registro de contribuyentes que deberá llevar la Administración Tributaria. Las personas o las entidades que no hayan solicitado la inscripción serán inscritas de oficio por la Administración Tributaria".*

2.5. En el artículo 60 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado se establece que *"Los contribuyentes del Impuesto sobre el Valor Agregado están obligados a: 1) Inscribirse como contribuyentes ante la Administración Tributaria y declarar su(s) actividad(es) económica(s) sujeta(s) al Impuesto sobre el Valor Agregado, así como modificar los datos de trascendencia tributaria y des inscribirse, cuando así corresponda. 2) Autoliquidar, declarar y pagar el Impuesto sobre el Valor Agregado, según los medios que disponga la Administración Tributaria".*

2.6. *Además, el artículo 61 "Inscripción" de este Reglamento establece que "Las personas o entidades a que se refiere el artículo 4° de la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado, deben inscribirse en el Registro de Contribuyentes al momento de iniciar sus actividades económicas referidas a la venta de bienes o prestación de servicios sujetos al impuesto".*

2.7. En el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 18445-H,[16] se señala que "*Se debe presentar una declaración jurada especial con las formalidades exigidas (…), dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:/.../ b) En caso de muerte del contribuyente, corresponde al albacea, o en su defecto, a los herederos, presentar la declaración por las rentas obtenidas por el causante a la fecha de su fallecimiento y pagar el impuesto que corresponda en la misma fecha en que se presenta la declaración".*

2.8. En el artículo 11 "Estados tributarios" de la Resolución N° DGT-R-060-2017 se establece que *"En el Registro Único Tributario se identificarán a los obligados tributarios de la siguiente manera: (…) f) Desinscripción de oficio masiva: Se ejecutará automáticamente, a través de herramientas informáticas y por las situaciones especiales (…), tales como: muerte del contribuyente (…). No será necesario que la Dirección General de Tributación notifique o comunique a los interesados la desinscripción de oficio masiva.*

2.9. De la auditoría realizada por la Contraloría General se determinó que el Ministerio de Hacienda cuenta con registros de contribuyentes en la DGA, DGT y DGH que no están integrados para apoyar la acción conjunta de control tributario, así como inconsistencias en los datos de estos registros, sobre los que seguidamente se detallan los resultados obtenidos.

2.10. Existen 19.982 registros del RUT (de un total de 29.769 registros de personas físicas con condición de inscritos o inscritos de oficio, que aparecen como fallecidas en el Registro de defunciones del Registro Civil) que tienen una fecha de defunción anterior en el Registro Civil al año en que aparecen como contribuyentes inscritos en el RUT, sin que en este último registro se pueda registrar e identificar automáticamente tal condición[17].

---

[16] Reglamento a Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Alcance N° 29 de la Gaceta N° 181 del 23/09/1988 y sus reformas.

[17] Mediante Oficio N° DVMI-0327-2020 del 01 de septiembre de 2020 el Ministerio de Hacienda señaló que en ATV no existe un programa automático para desinscribir de oficio masivamente, pero en SIIAT sí existe. No obstante, ese Ministerio indicó que desde mayo de este año, se está realizando mensualmente esta desinscripción, por medio de incidente en ATV. Asimismo, se tiene presentado un requerimiento para que en ATV se haga en forma automática la desinscripción masiva de oficio en el RUT.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.11. La situación en comentario le resta confiabilidad y consistencia al registro de contribuyentes inscritos en el RUT en el tanto no se registra e identifica esta condición y puede alterar los resultados de posibles análisis de datos, como por ejemplo puede generar una sobreestimación en el cálculo de la tasa de contribuyentes omisos.

2.12. Del Registro de Beneficiarios de Exoneraciones Tributarias (Exonet) se identificaron 153 registros de personas físicas que aparecen como fallecidas en el Registro de defunciones del Registro Civil, de las que 82 tienen una fecha de defunción anterior a la fecha en que aparecen como beneficiarios de exoneraciones en Exonet.

2.13. Un aspecto positivo del registro de importadores es que dispone de una casilla denominada "Estado actual" en donde se puede identificar con una letra "F" si la persona se encuentra fallecida. Esto es posible dado que existe un proceso automático a nivel de bases de datos para identificar esta condición en el TICA con base en información del Registro Civil[18].

2.14. El análisis de datos del Registro de Importadores y el RUT, permitió establecer que 42 importadores que registraron importaciones por ¢370.936 millones e impuestos aduaneros pagados por ¢51.078 millones de 2017 a 2019 (y que se ubican en el grupo de importadores que registró el 80% de importaciones en ese periodo) no se encuentran inscritos en el Registro Único Tributario (RUT)[19], por lo que desde estas bases es infructuoso cualquier intento por dar seguimiento a posibles obligaciones tributarias que pudieran derivarse de las actividades de estos importadores. Si bien es cierto, el artículo 5 de la Ley del IVA N° 6826, refiere a una autoinscripción por parte del contribuyente cuando este determine que inició una actividad gravada, o si bien no se inscribiere corresponde a la AT hacerlo de oficio, esta Contraloría considera pertinente una pronta revisión, en un marco de fiscalización integrado, de la condición de estos importadores dada la magnitud de sus operaciones aduaneras[20].

2.15. Se encontró que 9.282 contribuyentes inscritos[21] con obligación tributaria en el Formulario D-101 del RUT "Impuesto sobre los Ingresos y las Utilidades" no se encuentran inscritos como

---

[18] Sin embargo, en el caso del Registro de importadores se identificaron solo 5 personas fallecidas que tienen una fecha de defunción anterior al año en que aparecen inscritos como tales, y que reportaron importaciones por ¢3,0 millones en 2017.

[19] Mediante Oficio N° DGA-650-2020 del 16 de junio de 2020, la DGA señaló a la Contraloría General que *"Actualmente, no se puede afirmar que la normativa aduanera contemple la "habitualidad" para la importación de mercancías. Tampoco es posible señalar la vigencia del criterio de importador habitual porque se trata de una tarea pendiente. La definición propuesta en el oficio DN-927-2018 correspondía a la siguiente: Se considera importador habitual aquella persona física o jurídica que realice dos o más importaciones en un período de 12 meses con un valor CIF igual o superior a diez mil pesos centroamericanos.* En este Oficio la DGA indica que "*En consecuencia, esta DGA se encuentra a la espera de recibir información con respecto a los avances del Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario, con el objeto de valorar el momento preciso para impulsar la reforma sobre el concepto de habitualidad en el RLGA".*

[20] En el apartado de "Identificación de potenciales contribuyentes" del PICT 2020 se indicó que *"Durante el año 2019, se hizo un análisis de las Declaraciones aduaneras (DUAS) a efecto de identificar importadores y exportadores frecuentes y establecer un plan de acción para la inscripción de oficio de los mismos, durante el periodo 2020 se dará continuidad a este plan". (...) la meta es inscribir de oficio el 80% de los importadores y exportadores frecuentes que correspondan a riesgo alto.*

[21] De los cuales 3.857 contribuyentes inscritos en el RUT se encuentran en condición de fallecidos. Además en oficio N° DVMI-0327-2020 del 01 de setiembre de 2020, la DGT indicó que existen además sociedades extintas cuyos obligados tributarios se les excluyó de inscripción de oficio en IVA por haber terminado su entidad jurídica, para un total de 4.746 contribuyentes en dicha condición.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

contribuyentes del Impuesto sobre el Valor Agregado-IVA- (Formulario D-104) del mismo RUT, en el primer trimestre de 2020[22]. Además, 647 contribuyentes de ese grupo carecen de un régimen tributario identificado en el RUT. En el tanto estos contribuyentes se encuentren inscritos en el RUT en actividades económicas lucrativas, deben también estar inscritos con obligaciones tributarias formales y materiales en el IVA.[23]

2.16. Adicionalmente, del cruce de datos realizado entre el Registro de Beneficiarios de exoneraciones fiscales (Exonet) y el Registro Único Tributario (RUT) se identificaron 60 cédulas físicas y jurídicas en condición de morosos y 8 con condición de omisos de manera consecutiva en los cuatro períodos de estudio (2017-2018-2019-primer trimestre de 2020)[24], y que gozan de un beneficio fiscal autorizado en Exonet. A manera de ejemplo, los montos de exoneraciones autorizadas en impuestos aduaneros a ese conjunto de 60 beneficiarios morosos ascienden a ¢17.433 millones y ¢177 millones específicamente en IVA, en dicho período.

2.17. Si bien es cierto el MINHAC indicó[25] que el registro de exoneraciones es libre y la verificación de que la persona física o jurídica se encuentre al día con sus obligaciones se realiza al momento de la revisión por parte del analista de la solicitud presentada por medio del sistema Exonet; sin embargo, se desprende de lo indicado[26] previamente por ese Ministerio que esa labor de control no se realiza de manera rutinaria ni se verifica posteriormente la condición tributaria actual de los beneficiarios de exoneraciones, por lo que es posible que se presente la situación indicada.

2.18. Como parte de las acciones emprendidas por el MINHAC para atender situaciones como las señaladas anteriormente está una iniciativa de integración para mejorar el registro de los contribuyentes, así como la elaboración por parte de la DGA y DGT, de un mapa del proceso mediante el cual se busca desarrollar un Modelo Conceptual de la Integración Tributaria y Aduanera.

---

[22] Mediante comunicado previo a la entrada en vigencia del Título I de la Ley N° 9635, la DGT informó que a partir del 01 de julio de 2019 a los contribuyentes inscritos en el Impuesto sobre la renta se les inscribiría de oficio como responsables de declarar y pagar en el IVA. Se excluyen del análisis las 26 actividades económicas a las cuales la DGT no les activó la obligación en IVA porque la actividad es exenta, porque se recauda este impuesto a nivel mayorista o aduanas, o porque no se identifica el hecho generador del impuesto, según lo indicado en el Anexo 1 del Oficio N° DVMI-0231-2020 del 10 de julio de 2020.

[23] Según se indica en la Resolución N° DGT-R-060-2017 del 20 de diciembre de 2017 "Resolución de Inscripción, Modificación de Datos y Desinscripción en el Registro Único Tributario", "La inscripción en el Registro Único Tributario constituye una obligación legal que deben cumplir los obligados tributarios al realizar actividades económicas o estar sujetos a determinados impuestos". Además, en el artículo 11 "Estados Tributarios" se indica que se identificarán a los obligados tributarios de la siguiente manera: *b) Inscrito: Corresponde cuando el obligado tributario ha realizado la inscripción en forma voluntaria ante la Dirección General de Tributación. c) Inscrito de oficio: Se inscribe de oficio, cuando por estudio fundamentado de un funcionario tributario, se determina que el obligado tributario está realizando actividades económicas lucrativas o cuando por deber formal debe cumplir con esta obligación.*

[24] Según se indica en el Oficio N° DR-071-2020 del 21 de mayo de 2020 adjunto del Oficio N° DVMI-0140-2020 del 27 de mayo de 2020, la Dirección General de Tributación indicó que la condición de morosidad se extrajo del SIIAT, Opción 6.6.1.11 "Generación Archivo Morosos", consulta al 31 de diciembre de los años 2017, 2018 y 2019. Para el periodo 2020, Consulta al 16-03-2020, identificando con una "X" aquel contribuyente moroso a esa fecha, con al menos una deuda. Por su parte, en el Oficio DCTE-080-2020 del 21 de mayo de 2020 se indica que la información de omisos del período 2017 fue generada por la Dirección de Control Tributario Extensivo partiendo del cruce de la Base de declaraciones presentadas y extraídas del Sistema de Información Tributaria (SIIAT) y el Sistema Administración Tributaria (SAP). La información de los omisos para los períodos 2018, 2019 y 2020 corresponde a la suministrada por la Dirección de Inteligencia Tributaria.

[25] Oficio N° DVMI-0327-2020 del 01 de setiembre de 2020.

[26] Oficio N° DVMI-0231-2020 del 10 de julio de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

2.19. No obstante, mediante Oficio N° DVMI-0120-2020 el Ministerio de Hacienda indicó a la Contraloría que *"Esta iniciativa fue suspendida, con el propósito de que forme parte de la agenda para iniciar la obtención de recursos para financiar el proyecto "Hacienda Digital para el Bicentenario" con el fin de no solo mejorar el registro hacendario sino también incorporar las mejoras necesarias que se emitieron en el informe de la evaluación TADAT a finales del año 2019".*

2.20. Además, con respecto a los resultados señalados anteriormente, en el Oficio N° DVMI-0327-2020 del 01 de setiembre de 2020 el Ministerio de Hacienda señaló que: *"la validación se realiza al momento de la revisión por parte del analista a la solicitud presentada por medio del sistema, no cuando registran los beneficiarios en Exonet, para atender la norma legal".* En el Oficio N° DVMI-0231-2020 del 10 de julio de 2020 se indica que "*En EXONET las exoneraciones se dan siempre que el beneficiario no esté omiso o moroso al momento de dicho otorgamiento y es validado automáticamente contra los registros de ATV, caso contrario el sistema alerta y no permite continuar".*

2.21. En dicho Oficio la Administración también señaló que en el marco del PACAI, *"la DGA, DGT y DGH están analizando acciones que permitan buscar la trazabilidad de los importadores y exportadores habituales como contribuyente ante la DGT. De igual manera se han realizado valoraciones con la DTIC para mejorar estos registros con las bases de datos existentes. En EXONET las acciones concretas son revisiones manuales donde se cruzan con los demás registros, principalmente derivados de actuaciones conjuntas con las otras direcciones. No obstante, particularmente en el caso de las operaciones aduaneras que se generan diariamente corresponden a millones de transacciones, por lo que cualquier solución que se requiera debe ser automatizada, debiéndose realizar los requerimientos de ajustes en los distintos sistemas informáticos".*

2.22. La situación anterior se explica[27] porque los registros de contribuyentes de la DGT, DGA y DGH no se encuentran integrados, cada dependencia lleva su registro de contribuyentes por separado, lo que dificulta la realización de cruces de información entre los registros de dichas dependencias, razón por la cual ese Ministerio indicó que uno de los retos es *"desarrollar una relación automática e integrar el registro de importadores con el registro de contribuyentes activos y sus actividades económicas o electrónicas".*

2.23. Una apropiada integración de los registros de contribuyentes del área de ingresos impulsa la realización de esfuerzos institucionales unificados de control fiscal a partir de una cultura sólida con visión integrada y articulada para el logro de los objetivos del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda, y favorece la realización de cruces de información oportunos y consistentes que contribuyan a la identificación de riesgos fiscales y su pronta y debida atención.

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS PARA EL CONTROL TRIBUTARIO INTEGRADO

Dispersión y escaso uso de herramientas informáticas para el control tributario integrado

2.24. En el artículo 16 "Sistemas de Información", de la Ley General de Control Interno Nº 8292 se establece que la Administración deberá contar con "*sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el*

[27] Según se desprende del Oficio del Ministerio de Hacienda Nº DVMI-0231-2020 del 10 de julio de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización."

2.25. En el capítulo V "Normas sobre sistemas de información" de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), se establece que *"La organización y el funcionamiento de los sistemas de información deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales y, en consecuencia, con los objetivos del SCI."*

2.26. Según se indica en el apartado 1.2 "Beneficios del gobierno de tecnologías de la información" del Marco de Referencia COBIT 2019 *"La optimización de recursos asegura la dotación de una integrada, económica infraestructura de TI".* Además, en el punto 3.2 de este documento se establece como principio, que el sistema de gobierno para la información y la tecnología debe funcionar con un enfoque holístico.

2.27. En el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2023 del MINHAC se establece como parte de los objetivos estratégicos: "*Incrementar el cumplimiento tributario mediante el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y procesos eficientes de trabajo, para combatir la evasión"*, y "*Mejorar la gestión tecnológica mediante el uso de tecnologías innovadoras que permitan la integración y seguridad de la información, para la toma de decisiones".* Además, se menciona como una de las debilidades del Ministerio "*los sistemas de Información incompletos y/o fragmentados"*.

2.28. Por su parte, Díaz y Junquera (2001, p.79) proponen un modelo teórico de integración en el cual se considera "*imprescindible un sistema de información común*", sin embargo mencionan que este *"no es un fin en sí mismo, sino que está dirigido a atender un objetivo claro: mejorar los procesos de control de los contribuyentes en relación al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.".*

2.29. Para Gascón (2014, p.157), "*la dispersión de la información en bases de datos distintas supone una clara pérdida de eficacia y eficiencia"*. Por otra parte, Alink y Kommer (2011, p.115) mencionan que *"la complejidad y los costos de la tecnología de información pueden ser estímulos para explorar las posibilidades de encontrar sinergias entre los procesos impositivos y de aduanas".*

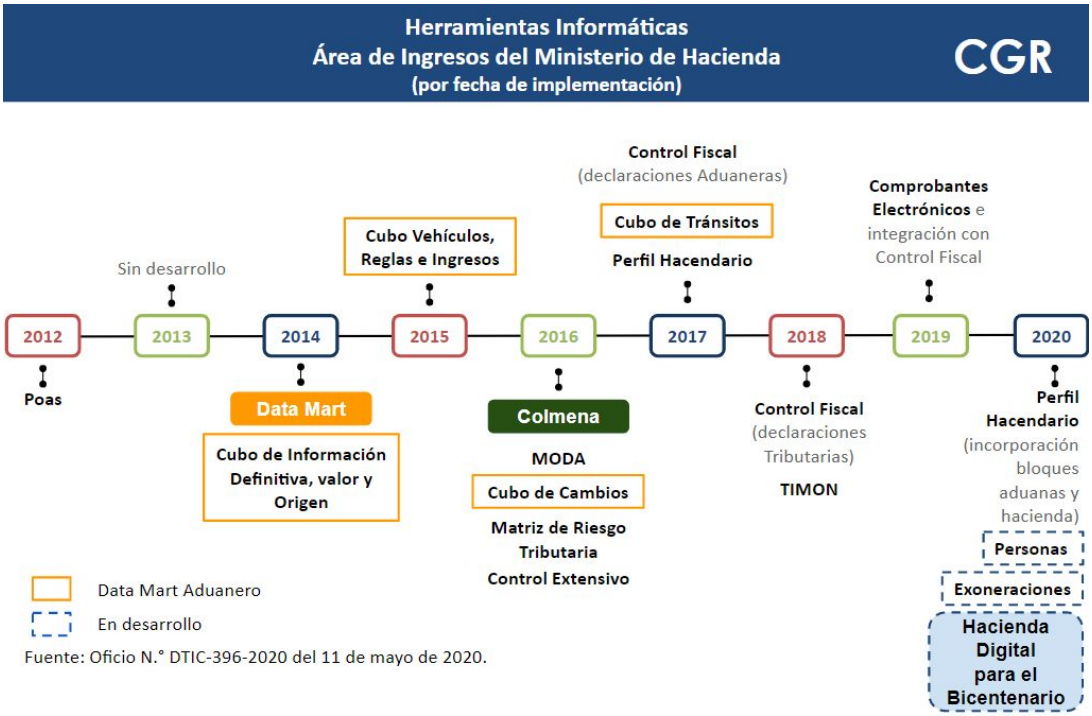
2.30. Las herramientas tecnológicas son indispensables para el control tributario integrado, debido a que posibilitan contar con información de diferentes fuentes. Sobre el particular, se determinó que el área de ingresos del MINHAC cuenta, de manera dispersa, con 10 herramientas tecnológicas para el control tributario que forman parte del Programa Colmena[28], a saber: Data Mart Aduanero, Matriz de Riesgo Tributario, Modelo de Análisis (MODA), Modelo de Información de Comprobantes Electrónicos, Modelo de Información de Control Extensivo, Modelo de Información de Control Fiscal, Modelo de Información de Exoneraciones, Modelo de Información de Personas, Perfil Hacendario y TIMON (más detalle de estas herramientas en el anexo 2).

[28] El Programa Colmena es una iniciativa (2016) que pretendió "*integrar la información de los ingresos para la toma de decisiones, mediante el uso de herramientas tecnológicas que permitieran el fácil acceso a la información integrada del área de ingresos"*. (DFOE-SAF-IF-18-2016)

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen 1

Herramientas Informáticas



Fuente: Oficio N.° DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020.

Fuente: CGR, con base en información suministrada por el MINHAC.

2.31. La Contraloría General solicitó a la DTIC estadísticas de uso de las herramientas informáticas para el periodo comprendido entre 2017 y el primer trimestre de 2020, sin embargo, la información suministrada por la DTIC del registro de las bitácoras de uso del Data Mart Aduanero, el Modelo de Comprobantes Electrónicos, el Modelo de Control Fiscal, el Modelo de Control Extensivo (Cubo de control extensivo) y TIMON corresponde únicamente a dos periodos de tiempo, el primero abarca del 23/09/2019 al 25/11/2019 y el segundo abarca del 13/03/2020 al 05/05/2020. En el caso de la Matriz de Riesgo Tributario y MODA se suministró información para el periodo comprendido entre el 11 de marzo y el 04 de mayo de 2020.

2.32. Para el período intermedio (del 26/11/2019 al 12/03/2020) la DTIC indicó que no contaba con los registros de bitácoras correspondientes, debido a un problema técnico presentado en los servidores. Además, señaló que para periodos anteriores no se contaba con información histórica del registro de bitácoras.

2.33. El análisis de las estadísticas de utilización de las herramientas informáticas revela un escaso uso y aprovechamiento de estas. La Matriz de Riesgos Tributarios y TIMON no reflejan consultas en el periodo para el cual se dispone de estadísticas de uso. Además, el Modelo de Información de Control Extensivo (Cubo de control extensivo) solamente registra consultas de un único usuario del 13 de marzo al 05 de mayo de 2020.[29] Por otra parte, se manifestó que el Cubo de Origen,

[29] Oficio Nº DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020 y anexos 1, 2 y 3.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

perteneciente al Data Mart Aduanero, no es muy utilizado, por lo que la DGA está valorando una eventual solicitud para que sea descontinuado.[30]

2.34. Igualmente se observó de la Información remitida por la DTIC, que los usuarios realizan un bajo uso de herramientas informáticas propiedad de otras direcciones lo que confirma debilidades en el accionar integrado para el control tributario. La DGA realiza el 95,1% de las consultas que se registran en Data Mart Aduanero, la DGT realiza el 98,1% de las consultas en el Modelo de Información de Comprobantes Electrónicos y el 92,9% de las consultas en el Modelo de Control Fiscal. En cuanto a Perfil Hacendario, la DGT registra en promedio el 62,0% de las consultas en los últimos 3 años[31].

2.35. También, de los 349 usuarios que realizaron consultas a las herramientas informáticas, 323 (92,6%) no accesó a más de un sistema, 23 (6,6%) consultaron 2 herramientas y solamente 3 usuarios (0,9%) hicieron uso de 3 herramientas, situación que refleja un escaso aprovechamiento compartido de los desarrollos informáticos disponibles a lo interno del área de ingresos para el control tributario integrado.

2.36. En febrero de 2016 el MINHAC realizó la contratación de un servicio tecnológico dirigido al análisis de información fiscal (Modelo Predictivo y Proactivo), el cual tuvo vigencia de 2 años y generó productos concretos (más detalle de esta contratación en el anexo 3). Sin embargo, se percibió como un proyecto con visión de corto plazo que se dejó de utilizar, y cuyos productos concretos, dadas las condiciones de la contratación, fueron poco replicables en la Administración.

2.37. Al respecto, la DGA en el Informe DGR-DAR-INF-061-2020 indicó que ni el soporte tecnológico ni las herramientas de análisis de datos utilizados eran parte de los resultados del referido servicio de análisis de información fiscal. Además agregó: "*en este tipo de contratación, donde el conocimiento conceptual y técnico está evidentemente del lado del consultor, difícilmente se decanta en un proceso verdadero de transferencia de conocimiento*."

2.38. Por otro lado, en 2012 surgió la formulación del Proyecto de Organización de la Administración y sus Servicios (POAS) ante la necesidad de contar con una gestión del área de ingresos integrada. La DGT comunicó[32] que al incorporar otras dependencias del MINHAC se concluye que no se podía desarrollar el proyecto en conjunto, debido a la amplia brecha entre las tecnologías que cada dependencia utilizaba, por lo tanto, era necesario una nivelación de las mismas antes de empezar la integración. A raíz de esto agregan: "*el proyecto POAS no superó la fase de iniciativa y nunca se consolidó como un proyecto"*. (más detalle de esta iniciativa en el anexo 4)

2.39. En el caso de las herramientas Matriz de Riesgos y TIMON, la DGT indicó[33] que a raíz de la implementación de la metodología de gestión por riesgos de cumplimiento tributario actualmente se está utilizando una herramienta denominada "Knime" por lo cual no se han realizado consultas recientes a la Matriz de Riesgos. En el caso de la herramienta TIMON señalan que no se registran consultas[34] dado que producto de la implementación de la Ley N° 9635 han identificado la necesidad de realizar cambios a nivel de la herramienta.

2.40. Las situaciones anteriores también se explican porque la mayoría de estos desarrollos informáticos responden a requerimientos específicos de cada dirección funcional. La DTIC señaló

[30] Anexo 6 del Oficio Nº DTIC-396-2020 donde la DTIC comunica lo manifestado por la DGA.
[31] Los datos de las bitácoras de uso de Perfil Hacendario corresponden a registros trimestrales de 2017 a 2019.
[32] Oficio N° DGIT-095-2020 del 4 de junio de 2020, en respuesta al oficio N° 8020 (DFOE-SAF-0251).
[33] Oficio N° DIT-0182-2020 del 3 de junio de 2020, en respuesta al Oficio N° 8020 (DFOE-SAF-0251).
[34] Oficio N° DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

[35] al respecto que "*las herramientas desarrolladas para el cruce y análisis de datos, así como para la toma de decisiones, normalmente no son de uso masivo ni transaccional, pues las labores que generan el uso de este tipo de herramientas, son labores asociadas principalmente a la investigación, fiscalización, análisis de riesgos, entre otros".*

2.41. Además, según se desprende de información suministrada por la Dirección General de Aduanas[36], el uso de los diferentes desarrollos informáticos *"está estrechamente ligado con la afinidad de la información y las atribuciones de la dependencia que los utiliza"*, esto refleja que cada desarrollo informático se ha realizado acorde a la necesidad particular de cada dependencia o en respuesta a un requerimiento específico. Por lo tanto, el uso de las herramientas informáticas "*radica en la naturaleza, funciones y trabajos ejecutados"* por cada dirección.

2.42. De igual forma, de la revisión del Libro de Actas de Acuerdos de la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos, los Planes Anuales del Comité de Inteligencia, y los Informes de Cierre de PACAI (2017, 2018 y 2019), se desprende que la temática de la dispersión de herramientas tecnológicas en funcionamiento fue abordada de manera muy reducida. Los espacios de coordinación de esta Comisión podrían convertirse en un motor que intensifique la integración y el análisis de datos para la toma de decisiones.

2.43. El MINHAC se encuentra tramitando el Proyecto "Hacienda Digital para el Bicentenario", el cual "*se enfoca en modernizar y digitalizar los sistemas institucionales, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto, facilitar la gestión de la deuda y reconfigurar la cultura institucional, para dar a la ciudadanía la mejor atención posible"*, y cuyo proyecto de ley N° 22016 para la aprobación del contrato de préstamo para su financiamiento fue publicado en el alcance N° 144 de La Gaceta 139 del 12 de junio de 2020, para el inicio de su discusión legislativa.

2.44. El período estimado para la implementación de este proyecto es de 5-7 años.[37] Con este nuevo sistema se pretende sustituir todos los sistemas de información actuales, por lo que se señala que durante el período de implementación, a las herramientas tecnológicas en funcionamiento actualmente únicamente se les realizarían las modificaciones esenciales para seguir operando y se evitará la inversión en nuevos desarrollos o cambios radicales en los existentes.[38]

2.45. Según indicó el Ministerio de Hacienda[39], "es *fundamental invertir en herramientas tecnológicas modernas que integren la información de los obligados tributarios del Ministerio y de otras instancias necesarias para la investigación, por consiguiente, el Proyecto denominado Sistema Nacional Integrado de Gestión de Riesgo (SINIGER), pretenden (sic) garantizar que la gestión de riesgo del Área de Ingresos este (sic) integrada y cuente con herramientas de análisis de datos con la mejor tecnología" [40]*.

2.46. Un mayor aprovechamiento de las herramientas tecnológicas que tienen a disposición actualmente la DGT, la DGH, y la DGA podría conllevar a una mayor eficiencia en el análisis de

[35] Oficio Nº DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020.
[36] Oficio N° DGA-586-2020, en respuesta al oficio N° 8020 (DFOE-SAF-0251).
[37] Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario (HDB). Plan de Participación de Partes Interesadas. Ministerio de Hacienda. Versión del documento al 19 de febrero de 2020.
[38] En presentación realizada por la directora de la DTIC a la CGR sobre el proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario el lunes 11 de mayo de 2020.
[39] Oficio N° DVMI-0120-2020 del 14 de mayo de 2020, remitido a la Contraloría General.
[40] De igual forma, mediante Oficio N° DTIC-396-2020, la DTIC indicó que se encuentran en el proceso de contratación del SINIGER. Contrato de Préstamo N°3488/OC-CR (Contrato y/o Préstamo), aprobado mediante la Ley N° 9451.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

datos para el control tributario, así como en la identificación oportuna de riesgos fiscales y en la recuperación tributaria.

COORDINACIÓN DE ACCIONES CONJUNTAS EN EL ÁREA DE INGRESOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Se debe fortalecer la gestión de la Comisión de Coordinación del área de ingresos y los resultados de los PACAI

2.47. En el artículo 2 del Decreto Ejecutivo Nº 39696-H[41] se creó la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del MINHAC. En el artículo 4 de este Decreto se estableció que el objetivo de dicha Comisión es: *"Definir los Lineamientos generales, para la coordinación de las acciones sobre los temas que involucran simultáneamente dos o más direcciones del área de ingresos, de forma que las mismas mejoren la gestión tributaria".*

2.48. En el artículo 5 de este Decreto se establece que "*La Comisión será el máximo órgano de integración y coordinación de la gestión conjunta de las direcciones que conforman el Área de ingresos"* y entre las funciones de dicha Comisión se destacan: *"a) Emitir lineamientos generales, directrices e instrucciones que regulen las acciones conjuntas que realizan las Direcciones que conforman el Área de Ingresos"*; *"b) Seleccionar los temas de interés común (...)*; y "*f) Dar seguimiento general sobre el avance de las distintas acciones conjuntas y tomar las acciones correctivas alternativas en caso de contratiempos en el avance de las acciones programadas"*.

2.49. En el artículo 6 inciso f) de este Decreto se establece como función y responsabilidad del coordinador de la Comisión: *"Informar, bimensualmente al Ministro, o en los plazos que éste disponga, de los resultados de las acciones de la Comisión, (...) que se requieran en el Área de Ingresos para alcanzar sus objetivos".*

2.50. En el artículo 3 del citado Decreto N° 39696-H se indica que la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos la conforman el (la) Viceministro(a) de Ingresos (quien convoca y preside las reuniones de la Comisión, sean estas ordinarias o extraordinarias), además de los 4 directores del área de ingresos (PCF, DGA, DGH, DGT), así como la DTIC. Además, en el artículo 12 inciso a) del citado Decreto se establece que: *"La Comisión se reunirá ordinariamente al menos una vez cada dos meses (...)"*. Además, en el artículo 14 "Sobre las funciones de la Secretaría Técnica" de este Decreto se establecen a dicha Secretaría las funciones de: "*f) Evaluar por medio de estudios de impacto, los efectos directos e inducidos, tanto en recaudación como en comportamiento que las acciones conjuntas producen en los ampos (sic) de contribuyentes o sectores económicos y proponer las modificaciones que estime convenientes.*" y "*g) Elaborar un plan anual de comunicación que incluya las estrategias, tácticas, metas e indicadores que permitan medir la efectividad del mismo"*.

2.51. Los lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2021 (Lineamientos de POI), señalan que: *"La programación institucional requiere que se establezcan objetivos estratégicos e indicadores con metas pertinentes y confiables, (...) que puedan ser monitoreados y evaluados a partir de los resultados que la ciudadanía espera de su ejecución (...)"*. Además, en el artículo 24 de estos Lineamientos se señala que: *"Las instituciones desarrollarán indicadores de*

[41] Decreto Ejecutivo Nº 39696-H del 28 de marzo de 2016. "Reglamento de Creación de la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda". Publicado en el Alcance Nº 90 a La Gaceta Nº 107 del 03 de junio de 2016.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

gestión para los productos de manera que a nivel institucional se cuente con las diferentes medidas de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad)".

2.52. En la misma línea, la Directriz Nº DVMI-0001-2019 del 22 de mayo de 2019 establece Lineamientos generales para el acceso, suministro, uso y resguardo de la información entre las Direcciones que conforman el Área de Ingresos para fines fiscales, así como para el control y la evaluación de la gestión que estas realizan[42].

2.53. El artículo 15 de la Ley N° 8292 "Ley General de Control Interno" y la Norma 4.1 de las "Normas de Control Interno para el Sector Público", establecen como parte de las actividades de control, el deber del jerarca y de los titulares subordinados de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente las políticas y procedimientos vinculados a las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.

2.54. Un análisis realizado por la Contraloría General sobre el contenido del Libro de Actas de Acuerdos de la Comisión de Coordinación, los Planes anuales del Comité de Inteligencia, y los Informes de Cierre de PACAI (2017, 2018 y 2019) permitió determinar lo siguiente:

a) El dinamismo mostrado por dicha Comisión hacia las acciones conjuntas a partir de su creación en 2016 disminuyó, ya que la asistencia y la periodicidad de las sesiones se redujo, por la rotación frecuente de personal jerárquico, por la emisión e implementación de la Ley N° 9635 y la atención de la actual crisis sanitaria. (ver detalle en Imagen 2).
b) Así, por ejemplo, del 08 de junio de 2016 al 28 de enero de 2020 se llevaron a cabo 17 sesiones de PACAI (14 ordinarias y 3 extraordinarias), en las cuales se presentaron 15 ausencias, 7 actas de sesión sin al menos una firma de los miembros de la Comisión y en 10 ocasiones la periodicidad de las reuniones ordinarias fue superior a los 2 meses establecidos en la normativa, y con una rotación de 4 Viceministros de Ingresos diferentes en la coordinación de dicha Comisión. (Ver detalle en Imagen 3)
c) Las temáticas tratadas en estas sesiones de Comisión son diversas y en su mayoría operativas, ya que la definición de actividades económicas y sectores a ser consideradas en las acciones conjuntas, descansa en los comités de Inteligencia, y de Control. Estas acciones no permiten identificar los resultados concretos de la gestión integral de control tributario, lo que podría no estar incidiendo en la recuperación tributaria y el comportamiento deseado en los contribuyentes por su abordaje según lo determine cada Área.[43]
d) Además, los informes de resultados de cierre de PACAI elaborados por la Secretaría Técnica ponen de manifiesto limitaciones y acciones pendientes de realizar,[44] lo que evidencia una limitada coordinación de las acciones conjuntas sustantivas de esta Comisión.

[42] En el apartado IV de esta Directriz se establece el Fundamento Legal aplicable.

[43] Salvo resultado concreto incorporado en el Informe de cierre de PACAI 2019, en donde se indicó que se determinaron ¢252 millones en diferencias de impuestos, intereses y sanciones, producto de la ejecución de una actividad.

[44] Por ejemplo, en el Oficio N° DGH-DCGI-2020 del 22 de mayo de 2020 se indicó que en 2017 se elaboró un Plan de Comunicación de las acciones conjuntas, pero no se observa que su divulgación posterior se realice de manera integrada por parte de la Comisión de Coordinación, por la ausencia de Informes bimensuales de resultados remitidos por la Comisión de Coordinación al jerarca del Ministerio de Hacienda desde la conformación de la Comisión en 2016 hasta el 22 de mayo de 2020, y por el acuerdo de PACAI pendiente para la definición del criterio de habitualidad en las importaciones.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen 2

Dinámica de la ejecución de Planes de Acciones Conjuntas del Área de Ingresos

Fuente: CGR, con base en información suministrada por el MINHAC.

2.55. Según se desprende de información facilitada por el Ministerio de Hacienda,[45] las situaciones anteriores se generan por la poca coordinación de planes de acciones conjuntas, así como por la escasa cultura de medición de resultados y rendición de cuentas de la gestión que realiza la Comisión de Coordinación del área de ingresos para medir el efecto directo (recuperación tributaria) e inducido (mejora en el comportamiento tributario de los contribuyentes) que genera la ejecución de acciones conjuntas de control tributario, y el trabajo adicional ocasionado en 2019 por la entrada en vigencia de la Ley N° 9635 que generó una ruptura en la gestión de PACAI.

[45] Oficio N° DGH-DCGI-011-2020 del 22 de mayo de 2020 e Informes de cierre de PACAI 2017, 2018 y 2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen 3

Operativa de la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos

Fuente: CGR, con base en información suministrada por el MINHAC.

2.56. Las situaciones señaladas impiden a esa Comisión de Coordinación tener claridad acerca del enfoque y la orientación de las acciones conjuntas que se deben realizar para lograr un control tributario con una visión integral.

2.57. Además, disponer de metodologías para la definición de metas e indicadores con sus respectivas líneas base facilitan el seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión de acciones conjuntas que realiza la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos, y permite que esa Comisión tome decisiones informadas y oportunas en línea con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 39696-H.

2.58. Finalmente, el 30 de setiembre de 2019 el Comité de Inteligencia del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda emitió[46] una metodología de gestión de riesgos integrados basada en la identificación y calificación de los contribuyentes como presuntamente riesgosos, con el propósito de que sea utilizada para la selección de contribuyentes y coadyuvar en el mejoramiento de las acciones de control de esta Área.

3. Conclusiones

3.1. El registro de contribuyentes es un pilar fundamental para el control tributario, pues en él radican los datos identificativos de los contribuyentes, que son el insumo básico para la ejecución de los planes de control de forma transversal. Este registro debe estar integrado por datos tributarios, aduaneros y de exoneraciones, y los datos identificativos que en él se encuentran deben guardar consistencia para efectos de facilitar la minería de datos y los cruces de información. La

[46] Oficio N° DGH-DCGI-003-2020 del 6 de febrero de 2020.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Contraloría General identificó desintegración e inconsistencias en estos registros de contribuyentes. La integración de estos registros podría favorecer la ejecución de cruces de información, y la identificación oportuna de riesgos fiscales.

3.2. El área de ingresos del Ministerio de Hacienda cuenta con una serie de herramientas informáticas dispersas para la toma de decisiones que en su mayoría han sido desarrolladas acorde a la necesidad o requerimientos de cada dependencia, lo que limita su uso a la afinidad de la dirección que las utiliza. El uso de información compartida entre las direcciones del MINHAC podría potenciar el análisis de datos y la generación de criterios y alertas que contribuyan en la toma de decisiones y el control tributario integrado. Por lo anterior, es indispensable trabajar en un ambiente altamente coordinado y dominado por la implementación de acciones conjuntas que garanticen el aprovechamiento de los desarrollos informáticos que están actualmente en funcionamiento.

3.3. La Comisión de Coordinación del área de ingresos del MINHAC presenta oportunidades de mejora en la coordinación de acciones conjuntas por cuanto se observan actividades pendientes de realizar. Se requiere de mayor compromiso y asistencia de los miembros de esta Comisión a las sesiones de trabajo, con el propósito de integrar esfuerzos que permitan identificar el efecto de recuperación que tiene el control tributario integrado y el efecto inducido en el comportamiento de los contribuyentes.

3.4. En síntesis, la Contraloría General considera que el control tributario integrado en el área de ingresos del Ministerio de Hacienda debe constituirse en una premisa fundamental. Esta integración debe acompañarse de coordinación periódica, gobernanza y empoderamiento para hacer que el funcionamiento del área de ingresos esté en sincronía. Una verdadera integración implica romper paradigmas, cambios de cultura organizacional y reingeniería de procesos, en momentos en donde la transparencia se convierte en uno de los principales mecanismos para garantizar la generación de valor público en la ciudadanía.

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. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

4.3. 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

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL ÁREA DE INGRESOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN CALIDAD DE MÁXIMO ÓRGANO DE INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACCIONES CONJUNTAS DE ESA ÁREA DE INGRESOS

4.4. Definir e incorporar en los Lineamientos de los Planes de Acciones Conjuntas (PACAI), acciones periódicas de trabajo para el control integrado, para subsanar la desintegración e inconsistencias de registros para la toma de decisiones comentadas en los párrafos del 2.1 al 2.23 de este Informe, en los siguientes aspectos:

a) Depuración e identificación en los registros hacendarios de la condición de aquellos contribuyentes ya fallecidos.
b) Identificación de importadores que deben estar inscritos como contribuyentes en el RUT de la DGT con la respectiva identificación del régimen tributario al que pertenecen.
c) Identificación e incorporación de contribuyentes inscritos con obligación tributaria en el Formulario D-101 del RUT “Impuesto sobre los Ingresos y las Utilidades” que no se encuentran inscritos como contribuyentes del Impuesto sobre el Valor Agregado (Formulario D-104) del mismo RUT, según corresponda.
d) Conocer y documentar en cada sesión de la Comisión de Coordinación los resultados de los cruces de información realizados en los registros hacendarios.
e) Identificación de personas físicas y jurídicas en condición de omisos y morosos beneficiarios de una exoneración fiscal.

Para dar cumplimiento a esta disposición, deberá remitirse a este Órgano Contralor:

A más tardar el 29 de enero de 2021, una certificación que haga constar que se definió e incorporó en los Lineamientos de PACAI acciones periódicas de trabajo para el control tributario integrado, para subsanar la desintegración e inconsistencias de registros para la toma de decisiones.

A más tardar el 31 de mayo de 2021, una certificación que haga constar que se implementaron acciones periódicas de trabajo para el control tributario integrado, para subsanar la desintegración e inconsistencias de registros para la toma de decisiones.

4.5. Incorporar acciones en el Plan de Acciones Conjuntas (PACAI) del área de ingresos del MINHAC 2021 y subsiguientes, que promuevan el uso intensivo de datos y de las herramientas tecnológicas disponibles en un ambiente altamente coordinado, y en criterios y alertas útiles para la toma de decisiones y el control tributario integrado, según lo señalado en los párrafos del 2.24 al 2.46 de este Informe.

El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante el envío de lo siguiente:

A más tardar el 29 de enero de 2021, una certificación que haga constar que se incorporaron acciones integradas que promuevan el uso intensivo de datos y de las

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

herramientas tecnológicas disponibles en el Plan de Acciones Conjuntas (PACAI) 2021 del área de ingresos y subsiguientes.

A más tardar el 30 de julio de 2021 un informe de avance con los resultados obtenidos producto de la incorporación de acciones integradas que promuevan el uso intensivo de datos y de las herramientas tecnológicas disponibles en el Plan de Acciones Conjuntas (PACAI) 2021 del área de ingresos del Ministerio de Hacienda.

4.6. Definir, formalizar e implementar un procedimiento de coordinación y de gestión para la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos, para solventar las debilidades señaladas en los puntos 2.47 al 2.58 de este Informe que considere al menos los siguientes aspectos:

a) Programación anual de las sesiones ordinarias de PACAI, para promover el compromiso y participación activa de los miembros de la Comisión de Coordinación.
b) Abordaje, mediante la figura de comités temporales, de equipos multidisciplinarios e inter direccionales, de las acciones estratégicas en las que necesariamente su intervención sea conjunta y simultánea, para la integración y consistencia de los registros de contribuyentes y el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas disponibles para el control tributario, entre otras acciones que se definan, como insumo para facilitar la toma de decisiones de esa Comisión.
c) Definición e implementación de metodologías que permitan medir el efecto directo de recuperación tributaria y el efecto inducido o beneficio cualitativo que tiene la ejecución de acciones conjuntas de control tributario en el comportamiento de los contribuyentes.
d) Informes bimensuales de seguimiento de resultados sustantivos de la ejecución de Planes de Acciones conjuntas y eventuales medidas correctivas.
e) Definición de plazos y responsables para el cumplimiento de cada actividad definida en dicho procedimiento.

El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante el envío de lo siguiente:

A más tardar el 26 de febrero de 2021, una certificación que haga constar que se definió y formalizó, un procedimiento de coordinación y gestión para la Comisión de Coordinación del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda que considere los aspectos mencionados en los incisos a), b), c), d) y e) anteriores.

A más tardar el 31 de mayo de 2021 un informe de avance de la implementación del procedimiento de coordinación, y el 30 de noviembre de 2021 otro informe de avance con los resultados obtenidos del PACAI 2021 al tercer trimestre de dicho año que incorpore un análisis de los aspectos mencionados en los incisos a), b), c), d) y e) anteriores.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Firmado digitalmente por JULISSA SAENZ LEIVA
Fecha: 2020-09-17 10:57

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Firmado digitalmente por BERNAL DURAN BONILLA
Fecha: 2020-09-17 10:59

Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico

Firmado digitalmente por DIEGO OVIDIO LEIVA MORA
Fecha: 2020-09-17 11:23

Diego Leiva Mora
Coordinador

ltrs

Ci.: Archivo auditoría

G: 2019000350-1

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 1
Glosario

Término	Concepto
Declaración Única Aduanera (DUA).	Declaración realizada mediante transmisión electrónica de datos, a través de la cual el interesado indica el régimen aduanero y la modalidad que deberá aplicarse a las mercancías, y mediante la cual suministra la información requerida para la aplicación del régimen solicitado.
Hacienda Digital para el Bicentenario.	Proyecto del Ministerio de Hacienda que se enfoca en modernizar y digitalizar los sistemas institucionales, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto, facilitar la gestión de la deuda y reconfigurar la cultura institucional, para dar a la ciudadanía la mejor atención posible. (Oficio DOM-0130-2020 del 14/04/2020).
Proceso de Gestión de Registro en el Ministerio de Hacienda.	Iniciativa táctica para la integración del Proceso de Gestión del Registro en el Ministerio de Hacienda. Tiene como objetivo desarrollar e implementar un servicio integrado a nivel Institucional para facilitar al cliente su registro, dado que actualmente las distintas conceptualizaciones a nivel institucional, entre otras cosas, inducen a la duplicidad, a una imagen no deseada hacia el ciudadano y en su defecto al desgaste de los recursos humanos, tecnológicos y financieros.

Anexo nro. 2
Tabla 1: Herramientas informáticas del Programa Colmena

Herramienta	Contenido	Estado	Expectativa y continuidad
Data Mart Aduanero	Importación definitiva: DUAS relacionadas con este régimen. Valor: declaración de Valor en relación con la declaración aduanera. Origen: importadores al declarar el origen de las mercancías. Vehículos: vehículos declarados. Ingresos: manifiestos de carga. Reglas: reglas definidas (solo régimen importación definitiva). Cambios: diferencias en las declaraciones y aforos. Tránsitos: DUAS relacionadas con el régimen de Tránsito.	Se encuentra en uso por parte de funcionarios de la DGT, DGA y PCF. Además están en desarrollo y pruebas requerimientos solicitados por la DGA.	Atendiendo requerimientos solicitados por la DGA, entre ellos, se considera la incorporación de otros regímenes y modalidades que permiten un mayor aprovechamiento de los usuarios finales. Se ha determinado la necesidad de implementar un nuevo cubo, que contemplaría la información relacionada con régimen de exportaciones. Se ha manifestado por parte de la DGA que el cubo de Origen no es muy utilizado, por lo que se está valorando una eventual solicitud para ser descontinuado.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Matriz de Riesgo Tributario	A partir de un grupo de indicadores se clasifica a los obligados tributarios de Renta y Ventas del Régimen Tradicional en categorías de A a la F, donde A es mejor y F es peor. Es una medida de percepción del MINHAC.	Se encuentra en funcionamiento, sin embargo no presenta reportes de uso en los últimos meses.	Se encuentra en proceso una iniciativa para un Sistema de Riesgo Nacional.
Modelo de Análisis (MODA)	Información relacionada con comparativos de compras y ventas de informativas, cálculos de ratios y análisis de información de Renta y Ventas. Este modelo se realiza para los Grandes Contribuyentes.	Es actualmente utilizado por parte de funcionarios de la Dirección de Grandes Contribuyentes.	Se visualiza implementar y/o integrar las funcionalidades de esta herramienta en el Modelo de Información de Control Fiscal, aumentar su alcance considerando todos los tipos de contribuyentes y tipos de declaración.
Modelo de Información de Comprobantes Electrónicos	Información de los Comprobantes Electrónicos: resúmenes de comprobantes, líneas de comprobantes, líneas de impuestos, exoneraciones aplicadas a los impuestos, mensajes de comprobantes, documentos de referencia de los comprobantes.	En uso por parte de funcionarios de la DGT.	Se encuentra en proceso un requerimiento relacionado al aprovechamiento de la información incluida con la nueva versión del validador de Comprobantes Electrónicos. A nivel de DGT se están definiendo cruces entre Control Fiscal y Comprobantes Electrónicos.
Modelo de Información Control Extensivo	Declaraciones Tributarias (D150, D151, D153, D158), Declaraciones Aduaneras de Importación y Exportación, información histórica generada por la Dirección de Control Extensivo y Liquidados del sistema SIIAT.	Se encuentra en funcionamiento, sin embargo reporta poco uso.	Su uso se minimizó con la implementación del Modelo de Información de Control Fiscal, por lo que se tiene previsto incluir en Control Fiscal las funcionalidades que son particulares de Control Extensivo y eventualmente descontinuar este modelo de información.
Modelo de Información de Control Fiscal	Declaraciones Autoliquidativas (D101, D103 y D104), Simplificadas (D105), Informativas (D150, D151, D152, D153, D155 y D158), y declaraciones aduaneras de importación, exportación y tránsito. En proceso incorporación de información general de declaraciones del	En uso por parte de los funcionarios de las direcciones del área de ingresos.	En proceso un requerimiento para potenciar información de la última versión de Comprobantes Electrónicos. Se tiene previsto incorporar todas las declaraciones pendientes, para facilitar el análisis y cruces de información.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

	IVA.		
Modelo de Información de Exoneraciones	Información de exoneraciones generadas, así como la relación correspondiente con los sistemas Aduaneros y Tributarios.	En desarrollo, aún no está en uso.	Se puede visualizar el aprovechamiento de este modelo en cruces con información existente en Data Mart Aduanero, Comprobantes Electrónicos, Control Fiscal y otros.
Modelo de Información de Personas	Información de personas (contribuyentes o no), que permita ser utilizada con otros modelos para la segmentación de diferentes ámbitos (geográficos, tributarios, afinidad, entre otros).	En desarrollo, aún no está en uso.	Asociada a la posibilidad de integrar los otros modelos con la información de las personas, permitiendo realizar perfilamientos de los contribuyentes de forma masiva.
Perfil Hacendario	Cubo de información para determinar a los inscritos en régimen de tributación simplificada en los distintos orígenes de datos.	En uso por parte de funcionarios de la DGT, DGA y PCF. Recientemente se implementaron nuevos bloques de información.	Se considera de mucho apoyo en labores de fiscalización y control.
TIMON	Información de la recaudación y cifras fiscales del MINHAC.	En funcionamiento, sin embargo no presenta reportes de uso en los últimos meses.	Está definiendo mejoras a nivel del Modelo, por cuanto la implementación de la reforma de la ley 9635 generó cambios que impactan directamente los indicadores existentes, así como la incorporación de nuevos indicadores relacionados con las nuevas declaraciones definidas.

Fuente: Información suministrada por la DTIC mediante Oficio N.° DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020 y Memoria Anual y Rendición de Cuentas 2018 del MINHAC.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 3

Cuadro 1: Modelo Predictivo y Proactivo

Modelo Predictivo y Proactivo.
Servicio en la Nube (bajo el modelo SaaS- Software as a Service) enfocado en el análisis de la información fiscal de manera predictiva y proactiva para apoyar la toma de decisiones a nivel de los ingresos fiscales del Estado, se orientó en la determinación de conductas anómalas por parte de los obligados tributarios para así guiar las acciones de control tributario. Para la implementación de este modelo la DTIC se encargó de promover la contratación (Contratación Directa N° 2015CD-0056613801) la cual inició operaciones a partir del 16 de febrero de 2016 con vigencia de un año, el MINHAC optó por una prórroga de 12 meses adicionales por lo que la contratación estuvo vigente hasta el 16 de febrero de 2018. Los términos de la contratación no consideraban el desarrollo y entrega de una herramienta informática, sino un servicio de análisis y generación de información a partir de requerimientos específicos. Esta consultoría constó de 8 productos diferentes que generaron la siguiente información: proveedores falsos, profesionales con rentabilidad cero, patrones de fraude en el Régimen de Importación Definitiva, vinculaciones entre Personas sin fines de lucro versus Personas con actividades lucrativas, subfacturación de mercancías, personas no inscritas ante DGT y la CCSS con signos de riqueza e indicios del incorrecto uso de Incentivos Fiscales autorizados por la DGH. Además, en el Informe de Auditoría N° DFOE-SAF-IF-00015-2017 que realizó la CGR se determinó que los primeros resultados del Modelo Predictivo fueron favorables ya que permitieron determinar más de ¢18 mil millones de simulación de pagos a terceros. Por lo que se indicó la importancia de darle continuidad a herramientas de este tipo para aprovechar el conocimiento transferido. Actualmente no existe el Modelo Predictivo como una herramienta desarrollada ya que su alcance correspondió a la entrega de insumos concretos brindados a las áreas funcionales en su momento. Sin embargo el MINHAC indica que se encuentra en el proceso de contratación del Sistema Nacional de Riesgos SINIGER, el cual incluye modelos predictivos (Contrato de Préstamo N.°3488/OC-CR, aprobado mediante la Ley N° 9451).

Fuente: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la función de inteligencia tributaria en la Dirección General de Tributación (DGT). Informe Nro. DFOE-SAF-IF-00015-2017, Oficio N° DTIC-396-2020 del 11 de mayo de 2020, y Memoria anual y rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda 2018.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Anexo nro. 4

Cuadro 2: Proyecto POAS

Proyecto de Organización de la Administración y sus Servicios (POAS)

Ante la necesidad de contar con una gestión del área de Ingresos integrada surge la formulación del Proyecto de Organización de la Administración y sus Servicios (POAS) en 2012. Su objetivo era "*modernizar la Gestión de Ingresos del Ministerio de Hacienda, mediante la evaluación, ajuste, integración y estandarización de procedimientos de operación apoyados en el desarrollo de una plataforma tecnológica armonizada, que utilice eficientemente los recursos disponibles y que faciliten de forma oportuna información para la toma de decisiones, con el fin de aplicar el sistema impositivo vigente y con ello incrementar la recaudación de impuestos, disminuir la evasión de impuestos y el contrabando.*"

El POAS se consideraba como una iniciativa de gran magnitud que abarcaba todas las necesidades de la Administración tributaria para la gestión y el control de los impuestos, fue diseñado con el objetivo de contener, integrar y utilizar la máxima información con transcendencia tributaria.

Entre las principales características de esta iniciativa destacan:

- Un único sistema para la gestión tributaria.
- Fiable, entendido como la probabilidad de que la información no tenga errores.
- Seguro, la seguridad física del sistema y la seguridad en cuanto a la utilización de la información.
- Flexible, adecuado al sistema impositivo vigente en el momento de su diseño y flexible a las modificaciones.

Fuente: Marco descriptivo del Proyecto POAS. Versión 0. Elaborado por el Equipo de Gerencia del Proyecto-2012 y Proyecto de organización de la administración y sus servicios -de ingresos-(POAS). Modelo conceptual del sistema. Versión 1.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgrcr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica