

**PARA USO OFICIAL**

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

Departamento de Finanzas Públicas



**EL SALVADOR**

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS  
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIA Y ADUANERA**

**Diego Romera, Enrique Rojas, y Sandra Corcuera**

**Abril 2011**

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de El Salvador (el “beneficiario de la asistencia técnica”) en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica—

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
Abreviaturas y Siglas .....	v
Prefacio .....	vi
Resumen de Conclusiones y Recomendaciones .....	1
I. Proceso de Modernización de las Administraciones Tributaria y Aduanera.....	4
II. Planificación Estratégica y Fortalecimiento Institucional de la DGII.....	6
A. Planificación Estratégica.....	6
B. Organización y Estructura .....	8
C. Recursos Humanos y Presupuestarios.....	12
D. Tecnología de la Información y Telecomunicaciones .....	15
III. Procesos Sustantivos de la DGII.....	18
A. Registro de Contribuyentes, Declaración y Pago de Impuestos .....	18
B. Fiscalización.....	20
C. Cobranza.....	27
D. Grandes Contribuyentes.....	28
IV. Proceso de Modernización de la DGA .....	31
A. Situación General de la Aduana.....	31
B. Recursos Humanos y Presupuestarios.....	33
C. Sistema Informático Aduanero.....	35
D. Fortalecimiento del Análisis de Riesgo y Fiscalización a Posteriori .....	38
E. Planificación Estratégica .....	44
F. Control y Seguridad Fronteriza .....	46
G. Facilitación del Comercio .....	48
 Cuadros	
1. Distribución del personal por oficinas y áreas funcionales .....	12
2. Presupuesto ejecutado de la DGII (Importes en dólares).....	14
3. Medios de presentación de las declaraciones-liquidaciones por impuestos .....	18
4. Número y peso específico en la recaudación de los grandes contribuyentes. ....	29
5. Nivel de asertividad de las revisiones físicas tras aplicar modulo de gestión de riesgo .....	40
6. Resultados de los controles.....	41
7. Tipología del Fraude y Ajustes por Tipos de Control (Priori/Posteriori) .....	42

## Recuadros

1. Medidas en el corto plazo para el proceso de modernización y fortalecimiento institucional de la DGII .....	2
2. Medidas en el corto plazo para el proceso de modernización y fortalecimiento institucional de la DGA .....	3
3. Estructura Organizativa propuesta para la DGI .....	11

## Apéndices

I. Modernizando la Administración- Recomendaciones Misión FAD 2008 .....	51
II. Estructura Organizativa Actual de la DGII y la DGA .....	53
III. Proceso Devolución de IVA a los Exportadores en Chile .....	55

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica para América Central, Panamá y República Dominicana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
DAI	Derechos Arancelarios de Importación
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación
DGA	Dirección General de Aduanas
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
DGT	Dirección General de Tesorería
DICOT	División de Control de Obligaciones Tributarias
DPA	Depósito de Perfeccionamiento Activo
FAD	Departamento de Finanzas Públicas del FMI
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ITBS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios
MH	Ministerio de Hacienda
NIT	Número de Identificación Tributaria
OEA	Operador Económico Autorizado
OMA	Organización Mundial de Aduanas
PACE	Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial
PIB	Producto Interno Bruto
SEMH	Secretaría Estado del Ministerio de Hacienda
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIDUNEA	Sistema Aduanero Automatizado
SIIT	Sistema Integrado de Información Tributaria
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
UACA	Unión Aduanera Centroamericana
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USAID	United States Agency for International Development
USC	Unidad de Selección de Casos
ZF	Zonas Francas

## PREFACIO

En respuesta a una solicitud de asistencia técnica en administración de ingresos, formulada por las autoridades salvadoreñas, se envió a San Salvador, del 14 al 25 de febrero de 2011, una misión integrada por los señores Diego Romera (jefe de misión) y Enrique Rojas, ambos especialistas en asistencia técnica del Departamento de Finanzas Publicas (FAD), y Sandra Corcuera, experta en aduanas. El propósito de la misión fue realizar un diagnóstico de la administración tributaria-la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)- y aduanera- la Dirección General de Aduanas (DGA)- y proponer un plan estratégico para la modernización de ambas administraciones de ingresos.

Los integrantes de la misión se reunieron con el señor Carlos E. Cáceres, Ministro de Finanzas, la señora Carmen Elena Pineda, Directora General de la DGII, el señor Carlos Cativo, Director General de la DGA y el señor Mariano Bonilla, Director General de la Dirección General de Tesorería (DGT). Asimismo, la misión mantuvo numerosas reuniones con funcionarios de alto nivel de la DGII, la DGA y la DGT. El señor Oscar Vazquez y la señora Clecy Lionco, coordinadores del área tributaria y aduanera, respectivamente, del Centro Regional de Asistencia Técnica para América Central, Panamá y Republica Dominicana (CAPTAC-DR), se unieron a las reuniones de la misión durante los dos últimos días. También se mantuvieron reuniones con USAID y con otros representantes de diversas asociaciones privadas con las que las administraciones tributaria y aduanera se relacionan, específicamente Price Waterhouse, la Asociación de Agentes de Aduanas de El Salvador (ASODA) y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. La misión desea expresar su agradecimiento al señor Mauricio Eduardo Orellana, responsable de la organización de la agenda y quien coordinó la recepción y entrega de documentación requerida por la misión a las distintas instituciones. La cooperación con la misión fue excelente. Tanto los funcionarios de la DGII, de la DGA, como de la DGT participaron activamente en las conversaciones y respondieron a las solicitudes de información con datos detallados para apoyar la labor de la misión.

El presente informe de asistencia técnica constituye una versión revisada en la sede del FMI del *aide-mémoire* dejado por la misión al término de su estadía en San Salvador. Tras un capítulo inicial sobre el desarrollo de los procesos de modernización de la DGII y la DGA, se dedican los capítulos II y III al análisis de la administración tributaria, relativos a la planificación estratégica y fortalecimiento institucional y al análisis de los procesos sustantivos de la DGII, especialmente los relativos a fiscalización y grandes contribuyentes. Finalmente se destina el capítulo IV al proceso de modernización de la Aduana, con especial énfasis en la planificación estratégica, el fortalecimiento de sus sistemas de control, la seguridad fronteriza y la facilitación del comercio.

## RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Gobierno que tomó posesión en junio de 2009, inició una serie de reformas en el ámbito de las Instituciones del Sector Público tendentes a mejorar los servicios prestados a la población. En este contexto, el Gobierno se ha comprometido a incrementar la recaudación tributaria hasta 1.5 puntos porcentuales del PIB en los próximos dos ejercicios. Dicho incremento de recaudación se debe obtener a través de las medidas de política tributaria introducidas en las reformas tributarias de diciembre 2009 y la prevista para 2011 y las mejoras en la recaudación obtenida mediante medidas administrativas por la DGII y la DGA.

La DGII ha realizado algunos avances en los últimos ejercicios con el apoyo de diferentes organismos internacionales y otros proveedores de asistencia técnica, destacando entre dichas mejoras la organización de una Unidad de Selección de Casos, responsable del sistema de selección y administración de casos que generan la carga de trabajo para Fiscalización y la División de Gestión de Cartera, mediante una aplicación informática que realiza la selección y su posterior asignación a los auditores de manera completamente automatizada.

Desafortunadamente, a pesar de estas mejoras, existe todavía una brecha importante entre el funcionamiento eficiente de la DGII y las buenas prácticas internacionales. Existe una falta de lineamientos estratégicos; hay confusión entre los niveles de planificación y control y las áreas operativas; y se da una superposición de acciones sobre los mismos contribuyentes entre distintas unidades organizacionales. Junto a estos problemas de estructura organizativa y de gestión, existen limitaciones importantes relativas a los recursos humanos, no retribuidos ni capacitados adecuadamente; limitaciones presupuestarias, donde el ratio de coste eficiencia (porcentaje del presupuesto anual sobre la recaudación tributaria anual) es para 2011 solo del 0.47%, porcentaje bajo en relación a las administraciones tributarias de países de similar desarrollo; y la falta de una cierta autonomía en el manejo de estos recursos humanos, presupuestarios e informáticos.

El proceso de modernización y fortalecimiento de la DGII necesita de un nuevo impulso que le permita superar la brecha existente con otras administraciones tributarias. En el corto plazo se debe focalizar en los siguientes lineamientos y reformas, que deberían permitir desarrollar e implementar un plan de medidas para combatir el fraude y la evasión y aumentar la recaudación.

La DGA igualmente se encuentra inmersa en un proceso de modernización, cuyos objetivos principales son aumentar los mecanismos de facilitación comercial a la vez que se mejoran sustancialmente los instrumentos de control, basados en la gestión de riesgo y en el control diferido de las operaciones a posteriori. Todo ello sin perjuicio de mantener a la vez la eficacia en la actividad recaudatoria de la Aduana. Este proceso de cambio está en línea con las buenas prácticas internacionales recogidas en el Marco Normativo de la OMA.

### **Recuadro 1. Medidas en el Corto Plazo Para el Proceso de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la DGII**

Si bien la DGII debe trabajar en los distintos aspectos identificados por la misión en este Informe, es importante establecer medidas prioritarias sobre las que se debe actuar de forma inmediata, tanto debido a su importancia para garantizar la sustentabilidad del proceso de modernización y fortalecimiento institucional, como por el impacto que puedan tener para mejorar la eficiencia de la DGII y contribuir a un aumento de la recaudación.

- **Planificación estratégica**-adoptar un plan estratégico del que derivan los planes operacionales y los indicadores gerenciales que se deben utilizar en la toma de decisiones organizacionales.
- **Modificación de la estructura organizativa**-reducir el número de unidades staff fortaleciendo la de planificación y desarrollo institucional; diferenciar claramente las unidades de nivel central responsables del diseño, planificación y control de los distintos procesos y el nivel operativo. En el corto plazo la estrategia debe ser implementar una Unidad eficiente de Grandes Contribuyentes, fortalecer la Dirección de Fiscalización, generar una Dirección de Operaciones, y suprimir las Divisiones de Control de Obligaciones Tributarias y de Gestión de Cartera.
- **Creación de una efectiva Unidad de Grandes Contribuyentes**-realizar un control integral de todos los procesos que afectan a estos contribuyentes y asignar a esta unidad un número aproximado de los 300 contribuyentes más importantes a nivel nacional que representen entre un 60% y un 70% de la recaudación total.
- **Fortalecimiento de la Dirección de Fiscalización**-debe ser responsable del diseño, planificación y control del proceso completo de fiscalización, no debiendo tener funciones operativas a su cargo.
- **Recursos humanos y presupuestarios**-incorporar de manera urgente el personal técnico necesario que permita suplir al menos parcialmente las funciones que desarrollaba el personal ad honorem, mejorar el régimen retributivo para igualarlo a otras instituciones de ingresos del MH, y aumentar de forma considerable los recursos presupuestarios para mejorar dichas retribuciones, mejorar las infraestructuras y reforzar la inversión en equipamiento informático.
- **Propiciar el uso de Internet en todas las relaciones de los contribuyentes con la administración tributaria**-aumentar de manera importante el nivel de declaraciones presentadas por este medio.

La Aduana necesita continuar con este proceso de modernización y fortalecimiento institucional que le permita afrontar los retos de una aduana moderna. En el corto plazo debe focalizarse en los siguientes lineamientos y reformas que deben contar con el compromiso de la Dirección y personal de la DGA y de una planificación estratégica con una mayor proyección temporal.

## **Recuadro 2. Medidas en el Corto Plazo Para el Proceso de Modernización y Fortalecimiento Institucional de la DGA**

- **Planificación estratégica-** debe permitir tener una proyección temporal más amplia y articular y priorizar todos los proyectos en función de las necesidades más inmediatas y los recursos humanos y financieros disponibles.
- **Actualización del sistema informático** -garantizar la integridad y operatividad de la gestión aduanera mediante el proceso de migración de datos del SIDUNEA ++ a SIDUNEA WORLD (SW), la actualización a las nuevas funcionalidades del SW y la integración de los módulos periféricos existentes.
- **Modificaciones en la estructura organizativa-** crear una unidad de Cooperación Internacional, reestructurar la División de Fiscalización por sectores de especialización y modificar el nombre de la División de Modernización por la División de Tecnología.
- **Recursos humanos y presupuestarios-**avanzar en la profesionalización del personal incluyendo aspectos de integridad y ética, abordar la progresiva renovación de la planilla de personal, mantener el poder adquisitivo del actual nivel salarial y aumentar de forma importante el presupuesto para mejorar las infraestructuras de las aduanas terrestres y garantizar el desarrollo de las distintas fases del sistema informático SW.
- **Fortalecer el sistema de análisis de riesgo-** mejorar y fortalecer el módulo de análisis de riesgo, fortalecer la inteligencia aduanera, y aplicar la gestión de riesgos en todas las etapas del proceso de flujo operativo de la mercancía, propiciando la obligatoriedad de solicitar el envío del manifiesto de carga anticipado de manera electrónica
- **Fortalecer el proceso de fiscalización a posteriori-**continuar con el diseño conceptual de la fiscalización a posterior, realizar una redefinición del alcance de los controles primarios y de los controles a posteriori, fortalecer la inteligencia comercial de la División, y seguir con el proceso de coordinación con la DGII.
- **Elaborar una estrategia de seguridad fronteriza-** para la lucha contra el contrabando, junto con otras entidades gubernamentales.
- **Facilitar el comercio-**promover el diálogo y establecer alianzas estratégicas con el sector privado, implementar el uso del TIM en todas las aduanas terrestres, en las Zonas Francas (ZF) y Depósitos de Perfeccionamiento Activo (DPAs), avanzar en el fortalecimiento del programa PACE y en el proyecto de Ventanilla Única.

## **I. PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIA Y ADUANERA**

1. El nuevo Gobierno que tomó posesión en junio de 2009 inició una serie de reformas en el ámbito de las Instituciones del Sector Público incardinadas dentro de las políticas de Estado tendentes a mejorar los servicios prestados a la población. Dentro de dicho marco y teniendo en cuenta la aprobación de las reformas tributarias de 2009 y la planificada para 2010, las Agencias de Ingresos (DGII y DGA) desempeñan un papel fundamental para la implementación exitosa de las medidas derivadas de dichas reformas. Por ello es necesario un nuevo impulso en el proceso de modernización y fortalecimiento de las administraciones tributaria y aduanera.
2. El Salvador, si bien tiene un sistema tributario simple, basado especialmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), su nivel de recaudación tributaria en relación al PIB es baja, si la comparamos con los países de su entorno. Concretamente la recaudación tributaria (incluyendo pensiones) es en promedio 2.8 puntos inferior al de los 4 países restantes de Centroamérica<sup>1</sup>. Para recuperar esta brecha, el Gobierno está comprometido a incrementar la recaudación tributaria hasta 1.5 puntos porcentuales del PIB durante los dos próximos ejercicios, mediante medidas de política tributaria y mejora de la eficiencia de las administraciones tributaria y aduanera.
3. El FMI, a través de su Departamento de Finanzas Publicas (FAD), está apoyando el proceso de modernización de las administraciones tributaria y aduanera mediante diferentes tipos de asistencia técnica de diagnóstico y seguimiento. En diciembre de 2008, una misión del FAD<sup>2</sup> realizó un diagnóstico sobre el estado de situación de la DGII, y comprobó que si bien se estaba avanzando en el proceso de modernización, existía todavía una brecha significativa en su capacidad institucional comparada con las buenas prácticas internacionales.
4. A esta misión de diagnóstico han seguido otras actuaciones de seguimiento a través de visitas de expertos coordinados por CAPTAC-DR, tanto en relación con la DGII como con la DGA. Para el período mayo 2011–abril 2012 están previstas igualmente una serie de visitas de expertos tributarios y aduaneros que prestarán asistencia técnica, siguiendo las recomendaciones formuladas durante esta misión del FAD.

---

<sup>1</sup> Ver Informe “El Salvador: Aumentando la Equidad, Eficiencia y Recaudación del Sistema Tributario de El Salvador,” Enero 2011, por Ricardo Fenochietto y Javier Suarez Pandiello

<sup>2</sup> Ver Informe: “El Salvador: Análisis de los Tributos Internos y su Administración, Volumen II-Modernizando la Administración Tributaria”, Febrero de 2009, por Ricardo Varsano, Ricardo Fenochietto, Andrea Lemgruber y Oscar Vazquez.

5. Diferentes organismos internacionales y otros proveedores de asistencia técnica han venido apoyando igualmente los procesos de reforma de la DGII y la DGA, entre los que destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y USAID. El BID aprobó en febrero 2010 un proyecto denominado “Programa de Fortalecimiento Fiscal” con cinco componentes, entre los que figura el relativo al “aumento de la eficiencia en la administración tributaria y aduanera”. El BM tiene concedido un crédito de asistencia técnica por importe de US\$20 millones, pendiente de aprobación del Parlamento de El Salvador, donde existe un componente para apoyar los planes de modernización de la DGII y DGA. A su vez USAID,<sup>3</sup> desde agosto de 2005 hasta septiembre de 2010, ha venido prestando apoyo técnico en el proceso de modernización de la administración tributaria. Esta institución, está planificando un nuevo proyecto de asistencia técnica por un período de 4 años.

6. Desafortunadamente, a pesar de haber recibido en los últimos años una amplia asistencia técnica, existe todavía una brecha importante entre el funcionamiento eficiente de la DGII y las mejores prácticas internacionales. Por ello, se requiere un nuevo impulso en este proceso de modernización, que permita a esta institución desempeñar sus funciones de la forma más eficaz y eficiente posible. En este sentido, el documento “Plan Estratégico 2010–2014”, que actualmente se encuentra en desarrollo, podría constituir una buena oportunidad para definir los lineamientos estratégicos que faciliten este proceso de modernización.

7. Para ello se requiere un fortalecimiento institucional de la DGII que, entre otros aspectos, debe contemplar los siguientes elementos en el **Corto Plazo**: (i) establecer una nueva estrategia de Recursos Humanos; (ii) redefinir la estructura organizativa en base al modelo funcional con clara diferenciación entre las competencias de planificación y control y las operativas; (iii) adoptar un modelo de gerencia estratégica, estableciendo un Plan estratégico del que se deriven los planes operacionales e introduciendo indicadores gerenciales efectivos que permitan la toma de decisiones organizacionales; (iv) implementar una efectiva Unidad de Grandes Contribuyentes; y (v) reestructurar y fortalecer la función de fiscalización. **En el Mediano Plazo** estos elementos serían, entre otros: (i) conferir a la DGII una cierta autonomía funcional, técnica, financiera y administrativa; y (ii) dotar a la DGII de las competencias en materia de recaudación y de cobranza persuasiva y coactiva. Todos estos elementos son desarrollados con detalle en otras secciones de este informe.

8. Respecto a la DGA, la entrada del nuevo Gobierno en junio de 2009, supuso cambios importantes en la organización interna de esta institución con relevamiento de personal técnico y jerárquico. Al igual que en la DGII, se requiere un nuevo impulso en el proceso de modernización de esta institución, focalizado, entre otros, en los siguientes elementos:

---

<sup>3</sup> Proyecto de Política Tributaria y Reformas Administrativas, El Salvador, contratado con Development Alternatives, INc. (DAI) destinado a diseñar e implementar un programa para modernizar y mejorar la política y administración tributaria de El Salvador.

(i) adoptar un modelo de gerencia estratégica, estableciendo un Plan estratégico e introduciendo indicadores gerenciales efectivos que permitan la toma de decisiones organizacionales; (ii) fortalecer el área de Recursos Humanos; (iii) completar el proceso de incorporación de un nuevo sistema informático aduanero; (iv) reformular en base a las mejores prácticas internacionales los sistemas de control y fiscalización aduanera; (v) fortalecer los sistemas de inteligencia aduanera y análisis de riesgo; y (vi) mejorar las estrategias de facilitación del comercio y de seguridad en línea con el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana (UACA). Todos estos elementos son desarrollados con detalle en las secciones de los dos capítulos siguientes de este informe.

9. El proceso de modernización de la DGII y la DGA debe incardinarse igualmente dentro del contexto de una mayor integración económica y comercial de los países de Centroamérica. Ello va a requerir una mejora substancial de la capacidad operativa de la DGA, especialmente en las aduanas terrestres. Pero igualmente la DGII debe jugar un rol importante en este proceso de integración, lo que debería fomentar los procesos de coordinación e intercambio de información entre ambas instituciones.

## **II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA DGII**

### **A. Planificación Estratégica**

#### **Situación actual**

10. Existe una Unidad de Planificación Estratégica que está a nivel de staff en la actual estructura organizacional de la DGII. Está conformada por 4 técnicos más el jefe de la Unidad. La mayoría del personal es relativamente nuevo en las funciones llevando el jefe menos de un mes a cargo de la Unidad. Fue creada en la reestructuración de noviembre de 2009. Sin embargo, durante su primer año de funcionamiento no realizó actividades propias de planificación estratégica. La única vinculación con el tema ha sido la participación como coordinadores internos de las actividades asociadas al plan estratégico que pretende llevar a cabo el MH para todos los organismos de la Administración Tributaria (DGII, DGA, DGT).

11. En el último mes han elaborado un primer borrador del Plan Estratégico de la DGII para los próximos 5 años, el cual no obedece a un ejercicio de planificación estratégica propiamente tal sino que es un ensayo para ir posicionando el tema en el equipo. Históricamente, la DGII ha pretendido dar lineamientos estratégicos a través de los Planes Operativos Anuales (POAs) mezclándolos a un mismo nivel con actividades meramente administrativas. En efecto, la DGII tiene una cultura de generar POAs y asegurar su cumplimiento para todas las áreas de la organización a través de la Unidad de Supervisión y Control y de la Unidad de Gestión de la Calidad. Dichas unidades velan por que se cumpla en la forma con todo lo instruido en los procedimientos y metas fijadas para cada actividad del Plan Operativo. Un hecho interesante de destacar es la certificación en ISO9001 que tiene

esta institución desde el año 1999 y la estructura montada para cumplir año tras año con la certificación de calidad efectuada por AENOR.<sup>4</sup>

## **Análisis**

12. **La Planificación Estratégica históricamente no ha sido una prioridad para la DGII.** Esta carencia de planificación estratégica sumada, paradójicamente, con la cultura de generar POAs y controlar en la forma su cumplimiento ha posibilitado que las recomendaciones de misiones anteriores no hayan sido consideradas como elementos claves para el desarrollo organizacional y estratégico de la institución. Por mucho tiempo, esta organización, no visualizó los problemas que la aquejaban pues año tras año obtenía la certificación de calidad y cumplía con su POA.

13. Las falencias enunciadas respecto de la estructura organizativa y de la falta de autonomía para las decisiones trascendentales son una muestra del abandono estratégico que ha vivido esta organización. Lo anterior se ve reforzado por la actitud de la Unidad de Planificación Estratégica de esperar por más de un año definiciones desde el MH para avanzar en la planificación estratégica. Actualmente, hay un espacio de oportunidades para el desarrollo estratégico de la institución, pues los ejecutivos claves nombrados por la nueva administración están priorizando su desarrollo.

14. Más allá de la conveniencia o no de supeditar el desarrollo estratégico de la DGII a la oportunidad de las definiciones provenientes del MH, existen amplios espacios, eminentemente técnicos, para los cuales se requieren definiciones estratégicas que tienen que provenir desde la propia DGII y que deben ser resueltas prioritariamente. La DGII debe definir el modelo de fiscalización con el cual operará en los próximos años y, además, la forma en que proveerá los servicios que la administración tributaria debe facilitar a los contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones tributarias.

15. El transitar a un modelo industrial de fiscalización masiva, desarrollar la fiscalización selectiva, el análisis de riesgo, la capacidad de fiscalización sectorial y el control de las operaciones internacionales y los precios de transferencia involucra tiempo, recursos, modelos de atención y sistemas que toman años en desarrollarse y consolidarse. Por otra parte, para hacer frente al constante aumento del número de contribuyentes y la sofisticación de sus actividades se requiere cambiar la actual forma de atención estableciendo a internet como el vehículo principal de interacción con los contribuyentes.

16. Es clave que se resuelva a la brevedad la confusión existente entre la planificación, el diseño y control de la operación versus la ejecución de la misma y, con ello, la simplificación

---

<sup>4</sup> Asociación Española de Normalización y Certificación

de la estructura organizacional, para que las estrategias del punto anterior se puedan materializar en resultados.

### Recomendación

- Desarrollar en el menor plazo posible el plan estratégico de la DGII para el periodo 2010–14. El plan debe contemplar como objetivos estratégicos claves el modelo de fiscalización y el modelo de atención. Asimismo, se deben generar los indicadores de control institucional y construir un *Balanced Score Card* para su seguimiento.

## B. Organización y Estructura

### Situación actual

17. **La recaudación y gestión de los tributos en El Salvador se realiza por cinco organismos diferentes:** (1) DGII, responsable de las funciones de registro, procesamiento de declaraciones y control de omisos, fiscalización y asistencia al contribuyente; (2) DGT, responsable de las funciones de recaudación y cobranza persuasiva; (3) DGA, responsable de la administración aduanera y del control de las operaciones de las empresas de las Zonas Francas (ZF) y Depósitos de Perfeccionamiento Activo (DPA); (4) Fiscalía General de la República, que ejerce la función de cobranza coactiva, dado que no existe esta función en vía administrativa; e (5) Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS), responsable de la recaudación de las contribuciones a la seguridad social. Las tres primeras instituciones son órganos adscritos al Ministerio de Hacienda (MH).

18. **La estructura organizativa actual de la DGII** figura en el Apéndice II de este Informe. La misma cuenta con una subdirección general, 10 unidades staff, dos direcciones (fiscalización y administrativa) y 4 divisiones (registro y asistencia tributaria, control de obligaciones tributarias, gestión de cartera y jurídica).

### Análisis

19. **La gestión de impuestos en El Salvador está organizada de forma muy fragmentada.** Esto es especialmente cierto por el lado de la administración tributaria. En efecto la DGII no controla en estos momentos el ciclo tributario en su totalidad, al no tener competencias en materia de recaudación y cobranza coactiva, funciones que son desempeñadas por la DGT. Ello le impide tener una visión global de los procesos tributarios (registro de contribuyentes, control de recaudación, declaraciones y pago de impuestos, fiscalización, y cobranza coactiva). La misión considera que en el medio plazo se deberían otorgar competencias a la DGII en estas funciones de recaudación y cobranza coactiva.

20. **El análisis y recomendaciones realizados en el capítulo III del Informe de la misión de FAD de 2008 en relación a esta materia (véase nota a pie de página 1 de este Informe) siguen prácticamente vigentes,** al igual que el diagnóstico y recomendaciones

realizados por las visitas de expertos de CAPTAC-DR durante 2010. Por tanto, solamente trataremos de enfatizar aquellos elementos que consideramos deben ser determinantes en la preparación e implementación de una nueva estructura organizativa más simple y eficiente.

21. **Establecer una estructura organizativa basada en un modelo funcional y separar las funciones sustantivas de las funciones de apoyo.** Como funciones sustantivas, siguiendo el modelo que ya se aplica en otros países del entorno de El Salvador, habría que distinguir las siguientes áreas: (i) Recaudación y Registro de contribuyentes; (ii) Fiscalización; (iii) Cobranza Coactiva; (iv) Asistencia al Contribuyente; y (v) Jurídica o de Asistencia legal. A su vez, deberían identificarse las áreas de apoyo: (i) Recursos Humanos; (ii) Informática y Telecomunicaciones; y (iii) Administrativa. La única excepción a este modelo funcional, siguiendo las buenas prácticas internacionales, sería la Unidad de Grandes Contribuyentes, que realiza un control integral de los contribuyentes adscritos a la misma (registro, recaudación, control de omisos, fiscalización y cobranza coactiva, entre otros).

22. **Establecer una estructura organizativa con clara diferenciación entre las funciones de planificación estratégica, coordinación y control y las funciones operativas.** En la actual estructura organizativa de la DGII, algunas de las competencias en materia de funciones sustantivas, están fragmentadas entre las unidades de nivel central y las operativas. Por ello es necesario simplificarla, estableciendo una separación entre los órganos de servicios centrales, que serán los responsables de la planificación y programación, de establecer la necesaria coordinación entre las distintas unidades territoriales, de elaborar los indicadores de gestión en cada área sustantiva y de realizar el control del cumplimiento de los objetivos previamente establecidos. Por otro lado estarían las áreas operativas, tanto a nivel regional o local, que son las responsables de realizar las distintas funciones de una administración tributaria ante el contribuyente.

23. **Simplificación de la estructura organizativa.** La propuesta de estructura organizativa para la DGII sugerida por la misión figura a continuación:

24. **Unidades de staff:**

- **Planificación y Desarrollo:** comprende la planificación estratégica, el control de los proyectos estratégicos, la coordinación de la ayuda internacional, el control de gestión institucional y los estudios tributarios
- **Anticorrupción y Control de Calidad:** abarca la unidad de anticorrupción y asuntos internos y la gestión de calidad
- **Defensoría del Contribuyente:** está a cargo de la defensoría legal de los contribuyentes.

25. **Nivel Central (diseño, Planificación y Control)**

- ***Dirección de Registro y Asistencia a Contribuyentes:*** provee todos los sistemas que necesitan los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Es la responsable del registro de contribuyentes, de la cuenta corriente tributaria, de las declaraciones de impuestos e informes que presentan los contribuyentes y de las diversas solicitudes y autorizaciones que requieran (que no signifiquen devoluciones de impuestos). Se hace cargo de la asistencia a los contribuyentes y de la educación fiscal.
- ***Dirección de Fiscalización:*** se encarga de seleccionar toda la carga de trabajo que ejecutarán los equipos del nivel operativo. Distingue entre planes de fiscalización masivos, orientados a pequeños y medianos contribuyentes, de los selectivos, orientados a grandes y en menor medida a medianos contribuyentes. Tiene un equipo exclusivo para atender las necesidades de Grandes Contribuyentes y desarrolla inteligencia sectorial y de operaciones internacionales. Genera los procedimientos de fiscalización para todos los impuestos y sus devoluciones.
- ***Dirección de Grandes Contribuyentes:*** se encarga de ejecutar todas las acciones que recaigan sobre un gran contribuyente, sean estas fiscalizaciones puntuales o intensivas, verificaciones, control de omisidad, solicitud de devolución de impuestos, solvencias, fianzas y recepcionar las consultas vinculantes.
- ***Dirección de Operaciones:*** es la responsable de que el nivel operativo cumpla en tiempo y forma con la carga de trabajo asignada. Evalúa el funcionamiento de las unidades operativas y propone soluciones a los problemas detectados en los planes, sistemas, procedimientos y herramientas implementadas por las Direcciones de Registro y Asistencia al Contribuyente, Fiscalización y Jurídica.
- ***Dirección Jurídica:*** es la encargada de fijar el criterio jurídico del accionar de la DGII, de absolver las consultas vinculantes de los contribuyentes, de coordinarse con la tesorería y fiscalía para gestionar la cobranza administrativa y coactiva y tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento de los casos en lo contencioso administrativo. También es responsable de la investigación penal tributaria.
- ***Dirección Informática:*** de apoyo se encarga de todos los temas tecnológicos.
- ***Dirección Administrativa:*** de apoyo se encarga de la administración financiera, provisión de servicios y de los recursos humanos.

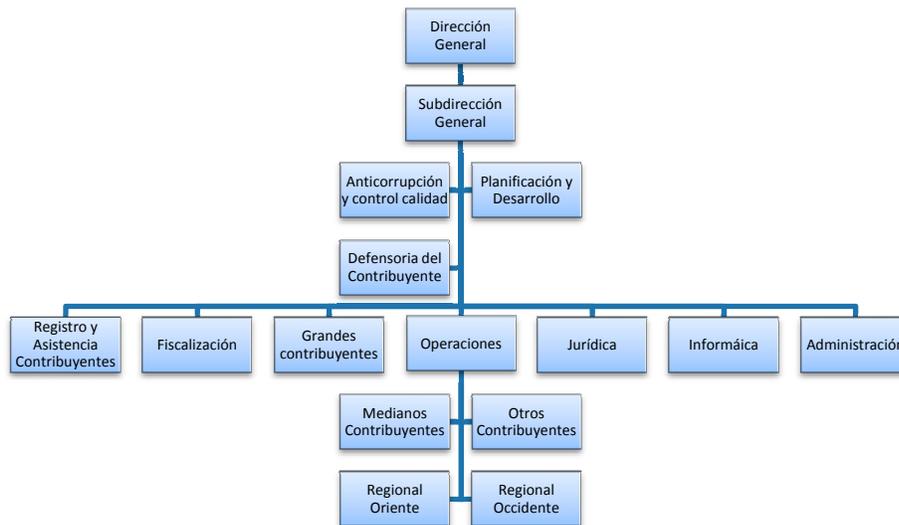
26. **Nivel Operativo.** Las siguientes unidades operativas se hacen cargo de la atención completa que requiera un contribuyente que esté bajo su dependencia (la inscripción, recepción de declaraciones, informes, solicitudes y autorizaciones que requiera). Ejecuta los planes de fiscalización ya sean puntuales o masivos y controla las devoluciones de

impuestos. Proporciona la asistencia tributaria a los contribuyentes y ejecuta las acciones de educación fiscal. Estas serían:

- ***Subdirección Medianos Contribuyentes***
- ***Subdirección Otros Contribuyentes***
- ***Oficina Regional Occidente***
- ***Oficina Regional Oriente***

En el corto plazo la estrategia de implantación de la estructura organizativa propuesta, sería la siguiente: (1) Crear la Dirección de Grandes contribuyentes que tenga a su cargo los 300 contribuyentes más importantes, la Dirección de Fiscalización, la Dirección de Operaciones y la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional; (2) Traspasar paulatinamente las funciones que correspondan al nivel central de las Divisiones de Control Tributario y de Gestión de Cartera; (3) Traspasar paulatinamente el personal que ejecuta tareas operativas en las Divisiones de Control Tributario y de Gestión de Cartera a las distintas subdirecciones y oficinas del nivel Operativo; y (4) Eliminar las Divisiones de Control de Obligaciones Tributarias y de Gestión de Cartera.

**Recuadro 3. Estructura Organizativa Propuesta para la DGII**



## Recomendaciones

### Corto plazo

- Aprobar e implementar una nueva estructura organizativa en la DGII, de acuerdo con la propuesta y lineamientos estratégicos anteriormente señalados.

### Mediano plazo

- Dentro del marco del otorgamiento de una cierta autonomía funcional, financiera, técnica y administrativa a la DGII, se deberían incorporar a esta institución las competencias de recaudación y cobranza coactiva que actualmente ostenta la DGT.

### C. Recursos Humanos y Presupuestarios

27. **La DGII se encuentra en la actualidad ante una situación crítica para poder cumplir con las funciones propias de una administración tributaria moderna, lo que exige que se acometan cuanto antes una serie de reformas profundas.** Esta exigencia es acuciante si se quiere que esta institución afronte con garantías los retos derivados de la implementación de las reformas tributarias. En este sentido, la gestión de los recursos humanos constituye un elemento crítico para el desarrollo eficiente de esta administración de ingresos, lo que va a requerir un personal altamente capacitado y bien remunerado.

#### Situación actual

28. La DGII dispone de 1.096 empleados, 65% de los cuales son contratados y 35% permanentes, según la planilla al 31 de diciembre de 2010, con detalle en el cuadro siguiente.

**Cuadro 1. Distribución del Personal por Oficinas y Áreas Funcionales**

Área funcional	Oficinas centrales	Oficinas territoriales	Total
Dirección General	3		3
Subdirección General	3		3
Unidad de Selección de Casos	13		13
Unidad de Planificación Estratégica	8		8
Unidad de Estudios Tributarios	10		10
Unidad de Supervisión y Control	5		5
Unidad de Servicios Informáticos	29		29
Unidad Anticorrupción y de Asuntos Internos	9		9
Unidad de Investigación Penal Tributaria	15		15
División de Registro y Asistencia Tributaria	152	58	210
División Control de Obligaciones Tributarias	142		142
Dirección de Fiscalización	273	95	368
División Jurídica	109	8	117
División de Gestión de Cartera	82		82
Dirección Administrativa	51		51
Otros: Unidad de Defensoría del Contribuyente	13		13
Unidad de Educación Fiscal	5		5
Unidad de Gestión de la Calidad	13		13
<b>Total</b>	<b>929</b>	<b>161</b>	<b>1096</b>

Fuente: DGII.

29. **Proyecto de estudiantes ad honorem.** Las políticas de ahorro fiscal realizadas por el Gobierno buscaron alternativas a la falta de personal y desde 2004 se implantó este proyecto. En 2010 el número de estudiantes asignados ascendió a 625, aproximadamente un 60% del total empleados de la institución. Su trabajo estaba concentrado básicamente en: (i) acciones de fiscalización masiva que permitían una mayor presencia fiscal mediante controles de punto fijo o planes masivos de verificaciones<sup>5</sup>; y (ii) apoyo en diversas tareas administrativas (servicio de solvencia económica, procesamiento de declaraciones de impuestos, apoyo en programas de educación tributaria, etc.). En 2011 no se ha renovado el contrato a estos estudiantes, cuyo coste anual era de US\$2.5 millones.

30. **Procesos de reclutamiento y selección de personal.** Las decisiones sobre las distintas políticas y la gestión del personal de la DGII se llevan de forma centralizada por la Dirección de Recursos Humanos del MH. De hecho en la estructura organizacional de la DGII, solamente existe un área de recursos humanos con una dotación de 2 personas dependiente del Departamento de Apoyo Administrativo Financiero que se ubica en la Dirección Administrativa. En 2010, solamente hubo 10 nuevas contrataciones a través del sistema de concurso interno-y para 2011 se planifican 18 contrataciones. Por la DGII se ha solicitado al MH la contratación de hasta 364 técnicos que permita suplir al menos en parte las funciones que desarrollaban los estudiantes ad honorem.

31. **Sistemas de promoción y régimen retributivo del personal.** Con carácter trimestral se realiza una evaluación de desempeño a todo el personal, si bien los resultados de la misma no tienen incidencia en la retribución o en la promoción. Únicamente sirve para detectar las necesidades de capacitación. No existe en la DGII una política de promoción de su personal. El nivel de salarios promedio por categorías es inferior aproximadamente en un 40% respecto a los existentes en la DGA y en menor medida respecto a la DGT. Solamente a partir de enero 2010 se ha realizado una subida importante a los auditores. Sin embargo, siguen estando por debajo de categorías similares en la DGA.

32. **Cursos de capacitación.** Previa propuesta de cada unidad organizativa del MH, se aprueba por el Viceministro el plan de capacitación institucional anual. En relación a la DGII para 2011 están programados 69 eventos para las distintas unidades funcionales de la misma con un coste cero.

33. **Recursos presupuestarios.** El detalle del presupuesto ejecutado por partidas figura en el siguiente cuadro. En el mismo se puede apreciar que el ratio de coste eficiencia (porcentaje que supone el presupuesto anual ejecutado de la DGII respecto a la recaudación neta anual obtenida por esta institución) ha sido del 0.56% en 2010 y la previsión para 2011

---

<sup>5</sup> Entre enero y noviembre de 2010 realizaron 66.000 visitas a contribuyentes, habiendo obtenido una recaudación de US\$9.8 millones

es del 0.47%. La partida de gastos de personal es gestionada directamente por la Dirección de Recursos Humanos del MH. En la partida de gastos corrientes, la DGII solamente tiene competencias para el manejo de pequeñas cantidades para viáticos o compras menores. El resto debe realizarse a través de la Dirección de Administración de la Secretaría Estado del MH (SEMH). En la partida de inversión no hay prevista partida alguna para 2011. En los ejercicios anteriores tampoco existió partida presupuestaria para inversiones, habiéndose adquirido algunos equipos informáticos a través de la cooperación internacional.

**Cuadro 2. Presupuesto Ejecutado de la DGII (Importes en Dólares)**

Concepto	2009	2010	2011 (*)
Gastos de personal	13,178,595.12	13,012,564.00	14,580,165.00
Resto gastos corrientes	2,829,811.76	4,023,692.00	1,575,940.00
Inversión	27,872.12	53,496.00	
Total Presupuesto ejecutado (A)	16,036,279.00	17,089,752.00	16,156,105.00
Recaudación Bruta (B)	2,835,966,500.0	3,071,775,520.0	3,423,493,925.0
Recaudación Neta (bruta menos devoluciones efectuadas)	2,635,599,300.0	2,848,729,400.0	N/D
Ratio coste de eficiencia (A/B)	0.57%	0.56%	0.47%

Fuente: DGII. \*Presupuestado.

### Análisis

34. **El proceso de modernización y fortalecimiento de la DGII requiere de una nueva estrategia en las políticas de recursos humanos como elemento dinamizador de dicho proceso.** La situación actual con la no renovación del personal ad honorem ha puesto a la DGII en una situación de contingencia que podría poner en riesgo el funcionamiento normal de la propia institución. En el corto plazo se requiere incorporar de forma urgente el número de técnicos que permita cubrir al menos en parte las áreas de trabajo que desarrollaban dichos estudiantes. También se tendría que reconsiderar el régimen retributivo del personal de la DGII con el objetivo de ponerlo al mismo nivel o al menos aproximarle al régimen de retribuciones existente en la DGA. Además este esfuerzo presupuestario es necesario si se quiere afrontar con garantías la carga de trabajo adicional que supondrán las medidas derivadas de la reforma tributaria que tiene en marcha el Gobierno.

35. **Necesidades de personal.** La DGII necesita de manera urgente ampliar su plantilla de técnicos para poder seguir realizando funciones que anteriormente estaban desarrolladas por el personal ad honorem<sup>6</sup>. En este sentido, consideramos que las funciones sustantivas de

<sup>6</sup> Como muestra cabe indicar que la División de Gestión de Cartera ha dejado desde enero 2011 de realizar actuaciones de verificaciones masivas mediante visitas presenciales ante pequeños contribuyentes,

(continued)

la administración tributaria deben ser desarrolladas por personal técnico estable de la DGII, dada la especialización técnica y la confidencialidad de la información que se requiere en alguna de estas áreas. La contratación temporal de estudiantes debería establecerse solamente para realizar tareas de apoyo administrativa o para campañas especiales como por ejemplo la actualización del registro de contribuyentes.

36. **Recursos Presupuestarios.** El ratio de coste de eficiencia de la administración tributaria de El Salvador es reducido si lo comparamos con los países con igual grado de desarrollo. En efecto, mientras la media de este ratio en administraciones tributarias de países desarrollados se acerca al 1%, en países en desarrollo dicho ratio esta cerca del 2%, dada la necesidad de acometer fuertes inversiones en tecnología y mejora de las infraestructuras y de establecer unas remuneraciones de su personal que estén cercanas a las existentes en el sector privado. Consideramos que para 2012, la DGII debería contar con un presupuesto del 1% de la recaudación anual en términos brutos obtenida por la DGII y DGA.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Aumentar de forma urgente la planilla de personal mediante convocatorias externas para la contratación de personal técnico que permita suplir las funciones desarrolladas anteriormente por el personal ad honorem.
- Igualar el nivel salarial de las distintas categorías de personal de la DGII con el aplicado a categorías similares en la DGA.

### **Mediano plazo**

- Aumentar de forma substancial el presupuesto asignado a la DGII para el ejercicio 2012 que permita mejorar las retribuciones del personal, mejorar las infraestructuras y reforzar la inversión en equipamiento informático.

## **D. Tecnología de la Información y Telecomunicaciones**

### **Situación actual**

37. La Unidad de Servicios Informáticos, como órgano staff afecto a la Dirección y Subdirección General, es la encargada de desarrollar soluciones tecnológicas, de brindar atención al usuario en el uso de herramientas informáticas y soporte técnico para el equipo computacional y de implementar redes de comunicaciones y enlaces de datos que le permitan

---

especialmente en el IVA, al haberse quedado sin personal que pueda realizar esta función (en 2010 un total de 67 estudiantes ad honorem verificaron 3.000 casos con una recaudación de US\$6,5 millones).

a la DGII cumplir con sus funciones. En ella trabajan 31 personas y está conformada por tres departamentos: (i) Área de Desarrollo; (ii) Área de Atención al Usuario y Soporte Técnico; y (iii) Área de Operaciones y Base de Datos.

38. Administra del orden de 3,000 usuarios entre internos y los provenientes de las instituciones financieras y CNR. Tiene a su cargo el Sistema Integrado de Información Tributaria (SIIT) el cual ha sido desarrollado en JAVA y utiliza ORACLE como motor de base de datos. El SIIT está compuesto por 17 módulos y aplicativos, destacando la cuenta corriente, el RUC, el CSMS y el de Carpeta Electrónica. Además tiene a su cargo el DET que es el sistema para la elaboración de declaraciones e informes tributarios y que es el único aplicativo que no ha sido migrado a JAVA.

39. Cuenta con una base de datos central en el Centro de Cómputo de Tres Torres<sup>7</sup>, que almacena la información de los contribuyentes y sus obligaciones con el Estado. También almacena la información relacionada con la gestión del proceso de fiscalización de la DGII. Además posee una base de datos de respaldo ubicada en la Aduana San Bartolo<sup>8</sup> la que en menos de 45 minutos puede ser utilizada para restaurar las operaciones en caso de fallas de la base principal. Tiene varios módulos en desarrollo como el de Gestión de Omisos, Quejas y Denuncias, Estadísticas y reportes, Maquinaria Exenta y Gestión de la Calidad.

40. Respecto de los recursos humanos, los sueldos del personal se encuentran un 25% por debajo del de otros servicios, que ha ocasionado problemas de rotación de técnicos. También han tenido dificultades para capacitar a su personal por restricciones presupuestarias. Contaban con 11 estudiantes ad honorem cuya partida les ha significado problemas en el mantenimiento preventivo de los equipos. Han realizado un estudio de sus necesidades y estiman que requieren 10 profesionales adicionales para destinarlos a la programación en JAVA, incorporar DBA (*DataBase Administrator*) y funciones de monitoreo.

41. La autenticación de los usuarios se realiza a través del repositorio central del MH, donde también se administran los equipos centrales de procesadores, servidores y comunicaciones, los servicios de aplicaciones, los servicios de internet y el *switch* de pagos. Se asignan los recursos de desarrollo por igual a las distintas áreas usuarias y son ellas quienes priorizan el desarrollo de los proyectos de su respectiva área. Los procesos asociados a la USC se tienen que dejar corriendo los fines de semana o en las noches pues consumen demasiados recursos. Por ejemplo el proceso estadístico de la devolución de renta dura tres días. Tienen un *DatawareHouse*, el cual fue migrado a Oracle pero que aun no puede ser utilizado por un problema contractual con el proveedor.

---

<sup>7</sup> Edificio en el que se ubican los servicios centrales de la DGII y la DGT.

<sup>8</sup> Dentro de este recinto aduanero se encuentran ubicados los servicios centrales de la DGA.

## **Análisis**

42. **La falta de recursos humanos especializados, la rotación producto de los menores sueldos respecto de los otros Servicios, la falta de capacitación y el término de los estudiantes ad honorem dificultan el desarrollo tecnológico de la DGII.** El cambio de lenguaje de programación a JAVA y el nuevo motor de base de datos Oracle requieren que la Unidad de Servicios Informáticos se potencie para hacer frente a las nuevas demandas y pueda cumplir oportunamente con los requerimientos institucionales.

43. Un elemento clave para hacer frente a la mayor exigencia por aumentar la recaudación y disminuir la evasión tributaria es el uso de la información para realizar cruces y seleccionar a los contribuyentes para que corrijan masivamente las diferencias detectadas. La actual capacidad instalada de procesamiento y almacenamiento aparecen como restricciones importantes al cumplimiento, por parte de la DGII, de lograr tal objetivo.

44. **La carencia de lineamientos estratégicos que tiene la DGII no permite priorizar adecuadamente cuales son los proyectos que necesita la administración para su desarrollo institucional y el logro de una mayor recaudación vía la disminución de la evasión.** Una muestra de lo anterior es la forma salomónica en que se asignan los recursos informáticos permitiendo, inclusive, que la priorización se haga al interior de cada área. La consecuencia es que proyectos importantes como la trazabilidad de los casos entre el área de fiscalización y jurídica ni siquiera aparecen enunciados.

45. La condición del MH como proveedor de equipos centrales, procesadores, servidores y variados servicios exige protocolos de operación que garanticen tiempos de respuesta adecuados a las necesidades operativas de la DGII. Sin embargo, el riesgo de la operación y las eventuales caídas o lentitud de los sistemas operacionales es atribuido a la DGII y no al MH, lo que dificulta su comprensión de las urgencias.

## **Recomendaciones**

- Potenciar la unidad de servicios informáticos nivelando los sueldos respecto de sus pares, aumentar la dotación y realizar un proceso constante de capacitación. Aumentar de forma importante la capacidad de procesamiento y almacenamiento de información para que la USC pueda desarrollar nuevos planes de fiscalización a través del cruce de información, sobre todo de la relacionada con el IVA.
- Revisar la actual política de asignación de recursos informáticos y cambiarla por una que asegure que los recursos destinados a los proyectos estratégicos claves de la DGII permitan el aumento de los ingresos tributarios vía una disminución de la evasión.
- Contar con un protocolo que asegure el más alto estándar de tiempo de respuesta, por parte del equipo informático del MH a su homólogo de la DGII, cuando existan caídas o lentitud en los sistemas operacionales.

### III. PROCESOS SUSTANTIVOS DE LA DGII

#### A. Registro de Contribuyentes, Declaración y Pago de Impuestos

##### Situación actual

46. **Registro de contribuyentes.** La descripción, análisis y recomendaciones que figuran en el Informe de la misión del FAD de diciembre de 2008, siguen vigentes. Solamente cabe indicar que mientras la inscripción en el registro de contribuyentes se exige que sea de forma presencial, las modificaciones en el mismo ya se pueden realizar a través de Internet. Por otro lado, persiste el dato de un 24.22% de contribuyentes inactivos en el IVA. Se desconoce el grado de solvencia de los datos del registro de contribuyentes, si bien existe un proyecto para la depuración del mismo durante 2011 mediante cruces de información con otras instituciones públicas (municipios, ISSS, Cámaras de Comercio, etc.).

47. **Presentación de declaraciones juradas.** El número de declaraciones-liquidaciones presentadas y los medios de presentación figura en el cuadro siguiente. En el ejercicio 2010, todavía un 25% de las declaraciones se siguen presentando en papel, siendo incluso superior este porcentaje en el IVA.

**Cuadro 3. Medios de Presentación de las Declaraciones—Liquidaciones por Impuestos**

N.declarac.por impuesto	2009				2010			
	Electrónica	Diskette	Papel	Total declaraciones	Electrónica	Diskette	Papel	Total declaraciones
ISR	44,267	414,261	75,429	0	45,897	423,701	66,546	0
IVA	58,579	761,680	365,450	0	128,993	726,683	339,054	
Específicos	0	3,431	1,182	0	0	3,848	989	0
Otros	58,316	780,974	348,808	0	127,633	750,935	330,203	0
<b>Total</b>	<b>161,162</b>	<b>1,960,346</b>	<b>790,869</b>	<b>2,912,313</b>	<b>302,523</b>	<b>1905,167</b>	<b>736,792</b>	<b>2,944,247</b>

Fuente: DGII.

48. **Procesos de recaudación de impuestos.** La competencia para la gestión y el control de la recaudación de impuestos se sigue ejerciendo por la DGT. El análisis que se realiza en el Informe de la misión del FAD de diciembre de 2008 sigue plenamente vigente. Según la información aportada a esta misión por la DGT, el 85% de la recaudación se realiza a través de las 10 entidades bancarias con las que se tiene contrato y el 15% a través de las colecturías de la DGT.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Actualmente existen las siguientes: (i) colecturía central ubicada en el mismo edificio central de la DGT; (ii) las colecturías ubicadas en las administraciones regionales occidental y oriental de la DGII; y (iii) en las

(continued)

49. **Control de omisos.** Se realiza en relación con los grandes y medianos contribuyentes por las Subdirecciones respectivas que dependen de la Dirección de Fiscalización. El control en relación con los pequeños se realiza por la División de Gestión de Cartera para lo que se dispone de un *call center* con 14 funcionarios que actúan sobre los casos previamente seleccionados por la USC. En caso de que el contribuyente no presente y realice el pago correspondiente al impuesto omitido, se le hace un emplazamiento por escrito para que pague en el plazo de 10 días. En 2010, verificaron 22,376 casos de omisión.

### **Análisis**

50. **Registro de contribuyentes.** El control de los procesos relacionados con el registro de contribuyentes se realiza por la División de Registro y Asistencia Tributaria y también por DICOT. Sería importante que la responsabilidad de estos procesos y de la actualización y mantenimiento de este registro se realizase solamente por una unidad. Con la propuesta que se realiza de cambio de la estructura organizativa de la DGII, quedaría resuelto este problema de responsabilidad sobre estos procesos.

51. Deberían darse todas las facilidades a los contribuyentes para la inscripción en este registro, permitiendo hacerlo a través de Internet, sin perjuicio de aplicar los controles necesarios para garantizar la fiabilidad y veracidad de la información incorporada al mismo. Igualmente es importante que se establezca una estrategia de permanente actualización del registro de contribuyentes, mediante cruces de información o incluso campañas anuales de depuración del mismo. Para ello se podría contratar personal eventual al igual que se hace en otras administraciones tributarias. La segmentación de contribuyentes en grandes, medianos y pequeños se debería ver modificada en cuanto a su número y peso en la recaudación anual obtenida por la DGII, una vez que se constituya una efectiva unidad de grandes contribuyentes siguiendo las pautas del apartado siguiente de este Informe.

52. **Presentación de declaraciones juradas.** Si bien se han dado algunos avances en la presentación de declaraciones a través de Internet (se pasó de presentar 127,241 declaraciones en 2008 por este medio a 302,523 en 2010, lo que supone un 15% del total declaraciones presentadas), todavía es insuficiente. Consideramos que se debería establecer la obligación para todos los grandes y medianos contribuyentes de presentar todas sus declaraciones por Internet y hacer campañas masivas para fomentar el uso de este medio para los pequeños.

53. **Procesos de recaudación de impuestos.** Consideramos que el coste de la recaudación a través de las entidades bancarias (comisión fija de 50 centavos de dólar por

---

colecturías existentes en todas las aduanas periféricas. Todas estas colecturías son atendidas por funcionarios de la DGT

cada transacción, 9 centavos a través de Internet y la permanencia de los fondos recaudados en el banco en un promedio de 5 días) resulta alta en base al servicio prestado.

54. **Control de omisos.** Se reitera la recomendación de la misión del FAD de diciembre de 2008, en el sentido de que estos controles deben ser inmediatos, sistemáticos y permanentes, ya que constituyen el primer control masivo de contribuyentes que debe realizar toda administración tributaria. En grandes contribuyentes, una vez constituida la Unidad, se debería tender a un nivel cero de omisos. En medianos, no se debería superar el 5% de contribuyentes omisos como promedio y en pequeños no debería superar el 15%.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Establecer durante 2011 un plan específico para la actualización y depuración de la información del registro de contribuyentes.
- Establecer para todos los grandes y medianos contribuyentes la obligación de presentar las declaraciones de todos sus impuestos por Internet.
- Antes de finalizar 2011, el porcentaje de contribuyentes omisos en grandes debería ser cero, una vez que se constituya la unidad respectiva. En medianos contribuyentes no debería superar el 5% y en pequeños el 15%.

### **Mediano plazo**

- Reducir el coste de recaudación de los impuestos a través de las entidades bancarias mediante la modificación oportuna de las condiciones del contrato con dichas entidades.

## **B. Fiscalización**

### **Situación actual**

55. **La función de fiscalización está disgregada entre distintas unidades, divisiones y direcciones de la DGII y la DGT:** (i) la selección de los casos se encuentra a nivel de *staff* en la Unidad de Selección de Casos (USC); (ii) el control y operación del registro y modificaciones del catastro de los contribuyentes y la autorización de los documentos tributarios se encuentra en la División de Registro y Asistencia al Contribuyente; (iii) el control y operación de las devoluciones recae en la División de Control de Obligaciones

Tributarias (DICOT); (iv) el control de omisos, planes masivos y la gestión de cartera<sup>10</sup> está bajo la División de Gestión de Cartera; (v) la operación de la fiscalización se encuentra en la Dirección de Fiscalización, que tiene a su cargo las Subdirecciones de Grandes, de Medianos y de Otros contribuyentes, además de las Oficinas regionales de Oriente y Occidente y de la Oficina del Dictamen Fiscal; y (vi) la notificación y determinación de los impuestos está radicada en la División Jurídica, que además, recibe en audiencia a los contribuyentes. La USC, con 12 técnicos más el Jefe de la Unidad, es la encargada de generar la carga de trabajo para las unidades dependientes de la Dirección de Fiscalización y de la División de Gestión de Cartera. También genera los casos de devolución de renta inferiores a US\$ 5,000 y una parte de los casos de ampliación de base tributaria que tiene que fiscalizar la DICOT. Las devoluciones del ISR por encima de US\$ 5,000 y las solicitudes de devolución de IVA son administradas directamente por la DICOT.

56. **La USC tiene a su cargo dos sistemas con los cuales realiza el proceso de selección y el control administrativo de los casos puestos en ejecución.** El *Case Selection Management System* (CSMS) que fue desarrollado por USAID se utiliza para las auditorías y tiene muchas fortalezas, siendo la principal la capacidad para realizar una selección de casos y la posterior asignación a los auditores de manera completamente automatizada, evitando así cualquier arbitrariedad. El segundo sistema es el de Control de Gestión, el cual es el antiguo sistema de control de las auditorías y que en la actualidad se utiliza para el control del resto de los casos que no son auditorías (planes masivos, omisos, gestión de cartera, etc.).

57. La USC está organizada en 4 áreas más un grupo de 3 profesionales informáticos que le dan soporte a cada una de ellas: (1) **Análisis del Vector de Error**, compuesta por 2 analistas quienes se encargan de generar, validar y ejecutar los algoritmos que permiten detectar las inconsistencias de las declaraciones de renta cruzando información de la declaración del contribuyente con la presentada por terceros.; (2) **Selección de Casos**, conformada por 3 analistas al cargo de generar las auditorías, estableciendo planes de fiscalización y seleccionando las muestras de casos en el CSMS, y de mantener el sistema y de programar las auditorías provenientes de las áreas operativas; (3) **Área de Programación** conformada por 3 analistas encargados de generar los planes de fiscalización que no son auditorías y mantener el sistema de Control de Gestión; y (4) **Área de Información Exógena**, compuesta por 2 analistas quienes administran las solicitudes de información de las unidades fiscalizadoras

58. **La división de registro y asistencia al contribuyente**, entre otras funciones, es la encargada operativamente del registro y modificaciones al catastro de los contribuyentes y

---

<sup>10</sup> Corresponde al resabio de la práctica existente en fiscalización hasta antes de los cambios de noviembre de 2009. Actualmente consiste en que los auditores tienen asignada una cartera de contribuyentes la cual es visitada para convencer al contribuyente que rectifique voluntariamente alguna diferencia detectada. De no rectificar el contribuyente es sometido a fiscalización por la unidad que le corresponda.

del control de correlativos, que es el nombre que recibe la autorización de documentos tributarios. No se constató la existencia de una política de control especial para evitar el ingreso al catastro de falsos contribuyentes ni para evitar la autorización de facturas a contribuyentes que quieren erosionar la recaudación.

59. **La DICOT** está conformada por 143 funcionarios asignados a tres departamentos: (1) Ampliación de la Base Tributaria, que está encargado de ir al terreno para detectar contribuyentes no registrados; (2) Cuenta Corriente y Control Tributario, el cual básicamente se dedica a resolver las solicitudes de solvencia<sup>11</sup> efectuadas por los contribuyentes; y (3) Peticiones, en el cual se resuelven las devoluciones de IVA y de Renta y las solicitudes de subsidio al gas licuado de petróleo.

60. **La división de gestión de cartera** está organizada en 3 secciones con un total de 80 funcionarios: (1) Gestión de Cartera, que el 2010 realizó 987 casos de la cartera de Grandes Contribuyentes lo que representa un 40% del trabajo total de la sección; (2) Planes Masivos, que recaudó US\$ 6,4 millones el 2010 con un total de 3,020 casos. Esta sección ve planes que también son llevados a cabo por la Subdirección de Otros Contribuyentes y (3) Control de Omisos, que realizan su labor a través del *Call Center*<sup>12</sup>. Solo realiza el control de omisos para la Subdirección de Otros Contribuyentes pues Grandes, Medianos y las unidades regionales realizan su propio control y reciben los lineamientos para este trabajo desde la Dirección de Fiscalización.

61. **La dirección de fiscalización** está compuesta por 437 funcionarios los cuales se distribuyen entre las subdirecciones de Grandes Contribuyentes (110 funcionarios), Medianos Contribuyentes (117 funcionarios), Otros Contribuyentes (57 funcionarios), la Oficina del Dictamen Fiscal (13 funcionarios) y las Oficinas Regionales de Occidente y Oriente (138 funcionarios). El Director de Fiscalización, en la práctica, trabaja como un gerente de operaciones que tiene como apoyo exclusivo a su secretaria. Él es quien da el lineamiento técnico y supervisa el desarrollo de las auditorías y casos que se controlan en las Subdirecciones y Oficinas. Toda la carga de trabajo es generada por la USC.

62. **La división jurídica** está conformada por 4 departamentos y 1 unidad, con un total de 107 funcionarios. Del proceso directo de fiscalización, la Subdirección Jurídica es responsable de recibir en audiencia a los contribuyentes y valorar la prueba que presentan contra el informe proveniente de los equipos fiscalizadores a través de la Unidad de Audiencia y Apertura de Pruebas. También es responsable de emitir las tasaciones

---

<sup>11</sup> La solicitud de Solvencia es una poderosa herramienta legal con que cuenta la DGII y que obliga a los contribuyentes a estar al día en el pago de sus impuestos como requisito previo a una serie de trámites privados y públicos como endeudarse, participar en licitaciones, postular a cargos públicos, registrar sociedades, etc.

<sup>12</sup> El Call Center fue un proyecto desarrollado e implementado por USAID

(documento que contiene la liquidación de los impuestos) cuando el contribuyente decide no pagar en la etapa anterior, función que se realiza por el Departamento de Tasaciones. Por último, es la encargada de realizar las notificaciones de todos los actos que emanan de la determinación de los impuestos a través del Departamento de Notificaciones. Todas las notificaciones son realizadas directamente por abogados.

63. **La DGT**, entre otras funciones, es la responsable de recibir las declaraciones directamente de los contribuyentes y las que provienen del acuerdo logrado con el sistema bancario. Además es la responsable de realizar el cobro administrativo de la deuda morosa a través de su División de Cobranzas.

### **Análisis**

64. Los problemas de fiscalización en la DGII se categorizan en los siguientes 5 puntos:

65. **(i) No existe un responsable del proceso completo de la fiscalización.** La DGII no tiene un dueño que sea responsable del monitoreo, control, evaluación y rediseño del funcionamiento global de la fiscalización sobre los impuestos que le competen y, tampoco, sobre el nivel de riesgo que existe en cada uno de los procesos que conforman el ciclo de vida del contribuyente (registro, facturación, declaración, solicitudes, entrega de información, reclamos y cese de actividad). La DGII desconoce si los actuales planes de fiscalización tienen cobertura sobre todos los impuestos que le corresponde administrar y cuál es el grado de éxito de los mismos. Tampoco sabe si el control establecido, por ejemplo, sobre el registro de contribuyentes por la División de Registro y Asistencia Tributaria es eficaz en detectar los falsos contribuyentes que sólo pretenden ingresar al sistema para posteriormente defraudar las arcas fiscales. Desconoce también si el proceso de autorización de correlativos resguarda adecuadamente la generación de facturas falsas y si estas son utilizadas en las solicitudes de devolución de IVA que administra la DICOT. Esta carencia de un dueño del proceso completo de la fiscalización no permite que exista una evaluación y un posterior rediseño de los procesos que están funcionando inadecuadamente

66. **(ii) Existe confusión de funciones entre el nivel de planificación, diseño y control y el de ejecución de la fiscalización.** El caso más relevante de esta confusión es lo que ocurre en la DICOT con las devoluciones de IVA. En una misma mano está el control del proceso, la selección de los casos a auditar y la ejecución de los mismos. Las mejoras al proceso también son diseñadas e implementadas por esta misma División. El resultado es que, por ejemplo, al analizar el área de Devoluciones de IVA Exportador se constata que no cuenta con la fortaleza que se recomienda para un área tan sensible a la defraudación. En efecto, el sistema de control permite hacer el seguimiento administrativo de las solicitudes pero no incorpora cruces que alerten el riesgo de una determinada solicitud. Esta situación se ve agravada con lo ya comentado sobre el nivel de control que poseen el registro de nuevas empresas y la emisión de correlativos, con lo cual, el uso de facturas falsas para respaldar los créditos fiscales solicitados puede representar un problema de envergadura. En el Apéndice

III se relata cómo resuelve la administración tributaria de Chile la fiscalización del IVA exportador.

67. Otro ejemplo que grafica lo pernicioso que es mantener bajo una misma mano la planificación y la ejecución es lo que ocurre con la administración de la Cuenta Corriente. Esta administración recae sobre el Departamento de Cuenta Corriente y Control Tributario dependiente de la DICOT, el cual, teóricamente, debiera ser el responsable de controlar el buen funcionamiento de la Cuenta Corriente. Sin embargo, solo interactúa con ella como consecuencia de la solicitud de una Solvencia por parte de un contribuyente y no como parte de un proceso estructurado de control que permita corregir las descuadraturas, arrastres de remanentes, etc. Es una buena práctica internacional que el que diseña no ejecuta y el que ejecuta no controla.

68. **(iii) El proceso de fiscalización está fragmentado entre distintas unidades, divisiones, direcciones de la DGII y la DGT.** La fragmentación del proceso de fiscalización encarece el proceso completo y subutiliza recursos humanos especializados y escasos como los abogados en tareas de notificación, la cual puede ser desarrollada por otros funcionarios a través de una adecuada capacitación y control de gestión del proceso. La fragmentación también incide en que no existan equipos fuertes a nivel central a cargo de la planificación, pues se utilizan los escasos recursos humanos con capacidades gerenciales para administrar las distintas etapas en que está parcelado el proceso, perdiéndose las economías de escala.

69. La situación que mejor ejemplifica este problema se da en el proceso de auditoría, el cual es ejecutado por los equipos que componen la Dirección de Fiscalización hasta la etapa de la generación del informe por parte del auditor y, posteriormente, es la División Jurídica quien se hace cargo del resto del proceso administrativo de la determinación de impuestos a pagar. La Dirección Jurídica destina un 53% de su dotación a este proceso, el cual considera las etapas de la audiencia al contribuyente, la valoración de los descargos del contribuyente y la tasación del impuesto y su posterior notificación.

70. **(iv) Existe superposición de acciones sobre los contribuyentes entre las distintas unidades operativas.** Existen varias situaciones en que 2 o más áreas de la DGII comparten responsabilidades sobre una misma cartera de contribuyentes o sobre un mismo proceso. La cartera de Grandes Contribuyentes es afectada al menos por 4 áreas distintas de la DGII. Esto ocurre a pesar de que existe una Subdirección que debiera ser la responsable de todas las interacciones con estos contribuyentes, tal como aconsejan las buenas prácticas internacionales en la materia. En efecto, un gran contribuyente podría estar siendo fiscalizado simultáneamente por la Subdirección mediante una fiscalización puntual o intensiva, por la División de Gestión de Cartera para aclarar una inconsistencia e invitarlo a que rectifique, por la DICOT a través de la fiscalización de una solicitud de IVA exportador, y por el área Jurídica si es que hizo una solicitud de fianza o prescripción, o bien, realizó una consulta tributaria vinculante.

71. **(v) No existen lineamientos estratégicos que focalicen el esfuerzo fiscalizador a un objetivo común.** La carencia de planificación estratégica tratada en un capítulo anterior tiene su representación en lo que ocurre en la fiscalización. La ausencia de un dueño, la confusión de funciones, la fragmentación del proceso y la superposición de acciones son consecuencia directa de la carencia de lineamientos estratégicos para la fiscalización, constituyéndose así en la causa basal que explica el desarrollo actual del proceso fiscalizador en la DGII:

- No existen lineamientos para medir la evasión y saber si año tras año la DGII progresa o no en la lucha contra el incumplimiento tributario.
- No se cuenta con un Plan Anual de Fiscalización que vaya más allá de la mera cuantificación de las horas fiscalizador para balancear la carga de trabajo y que considere, por tanto, directrices sobre los espacios de evasión a cerrar.
- No existe una estrategia de especialización para ocupar las herramientas de fiscalización masivas y selectivas disponibles de acuerdo a las características de cada segmento de contribuyentes.
- No se cuenta con una política de captura y procesamiento de la información que permita industrializar el control sobre los contribuyentes más numerosos en cantidad pero que como grupo poco aportan al erario fiscal. En particular, el control sobre las declaraciones y sobre el IVA de estos contribuyentes permite asegurar que los grandes contribuyentes estarán utilizando créditos fiscales correctamente sustentados.
- No hay lineamientos para la selección de casos sobre los contribuyentes más sofisticados, que son los que más aportan, utilizando especialización sectorial y control sobre las operaciones internacionales.
- No existe una política de control basada en el riesgo de los contribuyentes, en el análisis de la fortaleza de los procesos que componen el ciclo de vida del contribuyente y en el examen de completitud sobre el control establecido para cada uno de los impuestos que le corresponde administrar a la DGII.

72. La DGII tiene varias fortalezas que avizoran un buen desarrollo de la fiscalización para el corto y el mediano plazo si es capaz de desarrollar su capacidad estratégica: (i) Es una organización que está acostumbrada a ser medida y a cumplir con los procedimientos establecidos; (ii) Tiene experiencia en el uso de variadas herramientas para el control como el *call center*, los fedatarios, puntos fijos, planes masivos, auditorías específicas e integrales; y (iii) Posee un sistema muy avanzado de selección y administración de casos (el CSMS).

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Generar una Dirección de Fiscalización que sea dueña del diseño, planificación y control del proceso completo de la fiscalización, en línea con la estructura organizacional de la DGII propuesta en capítulos anteriores.
- Medir la evasión anualmente tanto global como sectorial para evaluar el progreso de la DGII en la lucha contra el incumplimiento tributario, focalizar el esfuerzo fiscalizador y generar un plan anual de fiscalización que explicita los espacios de evasión que se pretende cerrar buscando la alineación de toda la organización.
- Desarrollar e implementar un plan agresivo de control del IVA, que utilice toda la información disponible en la DGII y que permita detectar a los contribuyentes no declarantes y subdeclarantes mediante la contrastación entre los débitos declarados por los contribuyentes versus los registrados por sus clientes.
- Generar un fuerte control sobre las facturas falsas en tres ámbitos: (a) sancionar a quienes utilizan el crédito fiscal utilizando todas las herramientas legales disponibles ; (b) fortalecer el control sobre el registro de los contribuyentes para evitar el ingreso de testaferros al sistema, visitando el domicilio en varias oportunidades de los contribuyentes mas riesgosos; y (c) denegar o limitar al mínimo posible la autorización de correlativos a los contribuyentes que estén No Ubicados, o que No respondan a los requerimientos de la DGII o que No estén declarando el IVA.
- Aprovechar el trabajo conjunto que se está realizando entre DGII-DGA para generar un plan de acción en contra del comercio informal sancionando a quienes son los proveedores de dicho comercio.

### **Mediano plazo**

- Rediseñar el proceso de control sobre las devoluciones de IVA exportador (en el Apéndice III se muestra el caso particular de la administración tributaria chilena) y crear un sistema de Control de Proveedores que permita registrar las acciones que cada unidad de la DGII ha tenido con los contribuyentes para ir caracterizando la calidad del crédito fiscal.
- Traspasar desde Jurídica a Fiscalización la audiencia y apertura de pruebas, la tasación del impuesto y la notificación. Reorientar el trabajo de los abogados a tareas más sustantivas, dejando la notificación para otros funcionarios e incorporar abogados a los equipos operativos de fiscalización, en especial a los Grandes Contribuyentes.

## C. Cobranza

### Situación actual

73. De acuerdo con la Constitución del país, el **cobro coactivo es un procedimiento judicial**, al carecer la administración de la potestad para ejecutar los actos encaminados a su cobro. Sin embargo, antes de remitir los expedientes a la Fiscalía General de la Republica (FGR), la DGT, como responsable en esta materia de acuerdo con el Código Tributario, realiza algunas actuaciones de carácter persuasivo para el cobro de la deuda morosa. La misión de diciembre de 2008 del Fondo Monetario<sup>13</sup>, hizo un análisis de este proceso de cobranza, análisis que sigue vigente en la actualidad.

74. La **división de cobranzas dependiente de la DGT, que cuenta con 39 funcionarios**, es la responsable de realizar estas acciones de cobranza persuasiva. Recibidos los expedientes de deuda morosa provenientes de la DGII o la DGA, dispone de 90 días máximo para obtener el cobro de la misma, antes de remitir estos expedientes a la FGR. Para ello realiza primero una gestión personalizada invitando al contribuyente a que realice el pago de la deuda mediante llamadas telefónicas y visitas domiciliarias. Si el contribuyente no paga entonces la DGT tiene competencias para utilizar medidas precautorias como realizar retención de salarios o un porcentaje del pago del Estado a sus proveedores de bienes y servicios. En los casos de deuda morosa proveniente del ISD, a petición del contribuyente, pueden conceder facilidades del pago por un plazo que no exceda de 6 meses. Finalizados estos trámites sin haber obtenido el cobro de la deuda, se remite el expediente a la FGR para que inicie el cobro ejecutivo de la deuda.

75. Al 31 de diciembre de 2010, el stock de deuda pendiente de cobro en importe es similar a la existente en 2008, si bien el número de casos ha aumentado de forma importante. Si bien la DGT no tiene un sistema de trabajo de cobro de la deuda por segmentación de contribuyentes, cabe indicar que del importe de deuda morosa pendiente de cobro en 2010, US\$36,8 millones provienen de 103 casos de grandes contribuyentes.

### Análisis

76. El cobro judicial condiciona y limita las acciones que puede realizar la administración tributaria. Además, en el caso de El Salvador, la función de cobranza persuasiva, que es una función sustantiva de una administración tributaria, se realiza fuera del ámbito de competencias de la DGII. En el medio plazo se debería reconsiderar la posibilidad de que estas acciones de cobranza persuasiva destinadas al cobro de la deuda morosa fueran parte de las competencias de la administración tributaria como medio de control de todo el proceso tributario y de actuar de forma más rápida ante los contribuyentes morosos.

---

<sup>13</sup> Véase nota a pie de página 1 de este Informe.

77. En la situación actual, se considera que por la DGT, se deben mejorar los métodos de trabajo que permitan un aumento en el rendimiento obtenido en esta fase de cobranza persuasiva. Destacaríamos, entre otros, los siguientes aspectos: (i) mejorar la coordinación entre la DGII y DGT, reduciendo al máximo el plazo de remisión de los expedientes; (ii) establecer sistemas de priorización que permitan agilizar las tramitaciones e incrementar las posibilidades de cobro; (iii) establecer un plan para los gestores de cobro en base a la segmentación de contribuyentes, utilizando la clasificación que exista en la DGII; (iv) hacer que la información sobre los casos de deuda provenientes de la DGII o DGA se tramite por medios magnéticos al igual que la remisión de los expedientes a la FGR; (v) apoyar la actuación judicial suministrando información sobre la existencia de bienes o derechos embargables; y (vi) potenciar las facilidades de pago, ampliando los plazos actuales de 6 meses y haciendo más flexible este sistema de recuperación de la deuda morosa.

## **Recomendaciones**

### **Corto lazo**

- Establecer por la DGT un sistema para el cobro de la cartera de mora basado en criterios de riesgo y segmentación de los contribuyentes, siguiendo la clasificación utilizada por la DGII y potenciar los sistemas de cobro mediante facilidades de pago.

### **Mediano plazo**

- Propiciar las reformas legales necesarias que permitan otorgar las competencias de cobranza persuasiva a la DGII.

## **D. Grandes Contribuyentes**

### **Situación actual**

78. **Antecedentes.** Desde 1992, la DGII cuenta con una Oficina de Atención a los Grandes Contribuyentes. Hasta 2001, esta oficina tenía una estructura organizativa que permitía realizar un control integral de todos los procesos, excepto las funciones de recaudación y cobranza coactiva que eran competencia de la DGT. A partir de 2001, la Subdirección General de Grandes Contribuyentes (SGC), bajo la dependencia de la Dirección de Fiscalización, solamente realiza funciones de fiscalización. El número de estos grandes contribuyentes y el peso que tienen en la recaudación de la DGII en el periodo 2008-2010, se indican en el cuadro siguiente.

#### Cuadro 4. Número y Peso Específico en la Recaudación de los Grandes Contribuyentes

Grandes contribuyentes	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Número GGCC	2,527	2,527	3,535
Recaudación en el ejercicio	2,291,523.40	2,039,488.20	2,379,702.30
Recaudación neta total	3,089,460.50	2,835,966.50	3,071,775.50
% Recaudación GGCC/total	74.17%	71.92%	77.50%

Fuente: DGII.

79. **Control actual de los grandes contribuyentes.** La SGC para realizar las funciones de fiscalización cuenta con 106 auditores, La inscripción y actualización del registro de estos contribuyentes, así como la prestación de los servicios de asistencia a los mismos se realiza por la División de Registro y Asistencia Tributaria. La USC realiza la programación de fiscalización y asigna los casos a cada auditor. A su vez la División de Gestión de Cartera es la responsable de los controles masivos en relación a estos contribuyentes, si bien el control de omisos se realiza por la SGC. Finalmente el control de las devoluciones de IVA e ISR se realiza por el DICOT.

#### Análisis

80. **El desarrollo e implementación de una unidad eficiente de control de los grandes contribuyentes debe ser un reto prioritario a corto plazo para la DGII dentro del proceso de modernización de esta institución.** Ello requiere una voluntad firme por parte de las autoridades para tomar todas las medidas necesarias para dicha implementación. En los apartados siguientes, se indican, a juicio de la misión del Fondo Monetario, teniendo en cuenta las buenas prácticas internacionales, los criterios que deben utilizarse en la creación de una nueva Unidad de Grandes Contribuyentes (UGC).

81. **Estructura organizativa de la UGC.** El objetivo debería ser disponer de una estructura organizativa que le permita realizar un control integral de los grandes contribuyentes adscritos a la misma. Ello supone que el control de los procesos de inscripción y asignación al registro de contribuyentes, la recepción de declaraciones, la asistencia e información tributaria, el control de omisos, los procesos de selección de casos a auditar y los procesos de auditoría que afecten a estos grandes contribuyentes, deberían estar incluidos dentro de la estructura de esta unidad.

82. Esta estructura organizativa, podría estar constituida por los siguientes departamentos: (i) planeamiento operativo, responsable de planificar todas las actividades relacionadas con la gestión de estos contribuyentes y preparar los planes operativos anuales, sin perjuicio de la debida coordinación con la unidad de planificación estratégica general de la DGII y con la Dirección de fiscalización; (ii) registro y asistencia a contribuyentes,

responsable de prestar la información general y tributaria especializada que requieren estos grandes contribuyentes; (iii) auditoría, responsable de las funciones de control tributaria en su doble faceta de controles masivos y fiscalizaciones intensivas.

83. **Registro de grandes contribuyentes adscritos a la UGC.** El número actual de 3.535 contribuyentes que representan el 77.50% de la recaudación total de la DGII resulta excesivo para el tamaño de la administración tributaria de El Salvador. Consideramos que un registro con aproximadamente los 300 contribuyentes más importantes a nivel nacional sería el más adecuado para lograr una mayor eficiencia en esta UGC. Con ello se debería obtener un peso de entre un 60% y un 70% de la recaudación total anual obtenida por la DGII. Los criterios para la asignación de estos grandes contribuyentes, podrían ser, entre otros, los siguientes: (i) montantes pagados en los principales impuestos (IVA, ISR, DAI); (ii) importe de las ventas anuales; (iii) valor de los activos fijos; (iv) valor de las importaciones y exportaciones; (v) inclusión de grandes grupos de empresas por su importancia en los sectores económicos más importantes de la economía del país. La relación de estos criterios, así como la adscripción de un contribuyente a esta UGC, deberían ser de conocimiento público.

84. **Recursos humanos, presupuestarios e informáticos.** Si se quiere implementar una eficiente UGC se requiere dotarla de los recursos necesarios. Deberían estar ubicados en un edificio separado del resto de unidades de la DGII, con una adecuada infraestructura e instalaciones para prestar una mejor atención a estos contribuyentes. A esta unidad se deberían destinar los mejores efectivos de la institución, especialmente en el departamento de auditoría. La planilla total no tendría que superar los 70 funcionarios (10 en el departamento de registro y asistencia al contribuyente, 10 en el departamento de planificación y 50 en el departamento de auditoría).

85. **Departamento de auditoría.** En el proceso de implementación de una efectiva UGC, la definición de la estructura, la selección de los auditores y la organización de su forma de trabajo, constituyen quizá el elemento esencial para conseguir resultados exitosos en el medio plazo. Estos auditores deberían estar distribuidos por sectores de actividad económica, incluyendo una unidad de precios de transferencia y fiscalidad internacional. Es importante que todos estos auditores reciban una capacitación en el uso de herramientas informáticas, una capacitación técnica tributaria y contable, una capacitación para desarrollar su trabajo con técnicas avanzadas en la verificación y control de las obligaciones tributarias de estos contribuyentes y una capacitación profesional que les identifique con la institución y les induzca a un comportamiento ético en el desarrollo de su trabajo.

## Recomendaciones

### Corto plazo

- Desarrollar e implementar una efectiva Unidad de Grandes Contribuyentes, siguiendo los lineamientos estratégicos comentados, con un registro de aproximadamente 300 contribuyentes que representen entre el 60% y 70% de la recaudación total anual obtenida por la DGII y dotada con los recursos humanos, de infraestructura, instalaciones y equipamientos informáticos necesarios.

### Mediano plazo

- Incorporar a la estructura organizativa de esta UGC un departamento de recaudación y cobranza coactiva que realice respecto a estos contribuyentes las funciones que actualmente desempeña la DGT.

## IV. PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA DGA

### A. Situación General de la Aduana

#### Situación actual

86. **La DGA está inmersa en un proceso de modernización desde mediados de 2009**, fundamentado en los lineamientos del Marco Normativo de la OMA, y cuyos objetivos son promover medidas de facilitación del comercio, mejorar los sistemas de control y los aspectos de seguridad, a la vez que mantener la eficacia en la actividad recaudatoria de la Aduana. Este proceso de modernización está siendo apoyado por la Dirección de la DGA, y ha venido acompañado por un ejercicio de planificación, habiendo finalizado recientemente el Plan de Trabajo de 2011.

87. **Los proyectos encaminados a la modernización de la DGA son numerosos y complejos**, destacándose: (i) la actualización del sistema informático; (ii) la reestructuración y el fortalecimiento de los sistemas de control de la aduana, en el área de gestión mediante análisis de riesgo, la fiscalización a posteriori y el uso de medios no intrusivos de control; (iii) la implementación de un sistema de tránsito internacional de mercancías; (iv) la adopción de medidas de facilitación del comercio con el desarrollo del Programa Aduanero de Cumplimiento Empresarial (PACE) y el establecimiento de una Ventanilla Única de Exportaciones e Importaciones; (v) el fortalecimiento institucional del recurso humano operativo; y (vi) la mejora en las infraestructuras de las aduanas terrestres.

88. **Todas estas iniciativas y proyectos se están realizando a la par de una intensa actividad en su agenda de integración regional**, encaminada a la Unión Aduanera Centroamericana (UACA) y en particular a la Unión Aduanera con Guatemala. Adicionalmente, la DGA está participando activamente en las iniciativas para establecer un

mayor grado de coordinación con la DGII y la DGT, y con otros entes gubernamentales con el fin de avanzar en el concepto de interoperabilidad de la operativa aduanera.

89. **La DGA ha venido recibiendo apoyo de carácter bilateral y multilateral** mediante asistencia técnica para la definición, desarrollo e implementación de varias iniciativas. Se destaca la asistencia prestada por: (i) CAPTAC/DR del FMI, con una presencia continuada y un asesoramiento y seguimiento estrecho de las actividades principales de fortalecimiento de la DGA; (ii) BID en el tema de tránsito internacional de mercancías; (iii) BM en medios no intrusivos de control; (iv) USAID para el sistema de gestión de riesgo; y (v) Aduana de los Estados Unidos (CBP) para la realización de diagnósticos de puestos fronterizos y la capacitación a oficiales de aduanas en temas de seguridad y control.

90. **En cuanto a la estructura organizativa de la DGA**, si bien el personal operativo de la institución tiene cierta estabilidad, los cuadros directivos y jerárquicos han sufrido numerosos cambios en los últimos tres años, con tres relevos en la Dirección General.

### **Análisis**

91. **La DGA muestra disposición y ha realizado esfuerzos para avanzar en el proceso de modernización.** La visión de la Dirección para gerenciar este cambio está en línea con las prácticas internacionales. Esta propuesta de modernización requiere estabilidad en la Dirección y los cuadros técnicos. Además, se considera conveniente profundizar la planificación con una mayor proyección temporal y global del proceso de reforma, que se materialice en un Plan Estratégico de la DGA.

92. **En cuanto a la colaboración interinstitucional**, las recientes iniciativas de coordinación entre la DGA y la DGII son positivas y tienen como objetivo contribuir a desarrollar una concepción de riesgo y control integral por parte de la administración tributaria y aduanera. No obstante, este proceso de coordinación articulado en 12 proyectos<sup>14</sup> debe garantizar que no se dispersen o diluyan las funciones atribuibles a una administración aduanera.

93. **La interoperabilidad** con las entidades gubernamentales que actúan en frontera es una buena y necesaria práctica hoy en día para la eficiencia y eficacia de la operativa aduanera. En este sentido, se considera positivo las acciones iniciadas por la DGA en el

---

<sup>14</sup> Registro Único de Contribuyentes, Administración y Custodia de Garantías de Tributos Internos y Aduanas; Devolución de Renta; Resoluciones de Contribuciones Especiales FEFE-FOVIAL-COTRANS; Pagos de tributos Internos y Aduaneros (PAGOES); Gestión de la Mora de Tributos Internos y Aduaneros; Cuenta Corriente del Contribuyente (Tributos internos y Aduaneros); Riesgos y Selección (Tributos Internos y Aduaneros); Fiscalizaciones Conjuntas (Tributos internos y Aduaneros); Devoluciones DAI, IVA, Pago Indebido; Asuntos Internos; Mejora Infraestructura Puestos Fronterizos.

marco del proyecto del TIM estableciendo mecanismos de coordinación con la Dirección General de Inmigración y Extranjería (DGME) y con autoridades fitosanitarias; la Ventanilla Única de Importaciones y Exportaciones con el Banco Central; así como con la DGME para control de pasajeros en el aeropuerto.

94. **Modificaciones en la estructura organizativa.** En aras de su optimización se sugieren las siguientes modificaciones: (i) crear una unidad de Relaciones Internacionales a nivel de la Dirección General, que realizaría las funciones de la unidad de cooperación internacional, existente actualmente en la División de Técnica, y que canalizaría las relaciones con otras aduanas y organismos internacionales; (ii) reestructurar la División de Fiscalización por sectores de especialización; y (iii) modificar el nombre de la División de Modernización por la División de Tecnología.

## Recomendaciones

### Corto plazo

- Elaborar un Plan Estratégico con un enfoque global del proceso de modernización aduanera para la adecuada articulación y priorización de los proyectos e iniciativas de modernización.

### Mediano plazo

- Promover la coordinación interinstitucional en la DGA en el diseño e implementación de los proyectos de modernización, y el concepto de interoperabilidad en frontera potenciando la colaboración con otras entidades gubernamentales.

## B. Recursos Humanos y Presupuestarios

### Situación actual

125. La DGA dispone de una planilla de 630 empleados (ver cuadro 8), formada en su mayoría por funcionarios de larga experiencia en la Aduana. En 2009 no hubo ninguna contratación de personal y en 2010 solamente se incorporaron 3 personas. No hay muchas bajas por jubilación u otras causas, siendo solamente 10 en 2010. En la Aduana no existen programas de personal becario.

126. **Los procesos de reclutamiento y selección de personal** están centralizados en la Dirección de Recursos Humanos del MH. En este caso, la sección de recursos humanos del Departamento de Gestión de Recursos de la División Administrativa de la DGA simplemente es una oficina de enlace con dicha dirección. Así, la unidad de la DGA solicitante de la vacante a cubrir propone el perfil del puesto y los criterios para la prueba técnica a realizar en el proceso de selección por el MH.

127. **Procesos de promoción y régimen retributivo del personal.** Por razones de austeridad presupuestaria, no existe un sistema de promoción del personal. La actual Dirección de la DGA tiene como proyecto desarrollar una carrera profesional y para ello quiere fomentar la mejora en su nivel académico. El nivel de salarios de los funcionarios de la Aduana está acorde con las remuneraciones que se perciben en el sector privado. No existen conceptos de retribución variable ni bonos anuales vinculados al cumplimiento de resultados.

128. **Procesos de capacitación.** Existe un plan anual institucional del MH donde se contemplan las distintas actividades de capacitación. En 2010, se desarrollaron 48 eventos y 107 eventos organizados internamente por la DGA. Todos estos cursos de capacitación se imparten por instructores de la DGA o de otras instituciones del MH y tienen un coste cero.

129. **Recursos Presupuestarios.** El presupuesto ejecutado en 2010 ascendió a US\$14,022 millones (US\$10,65 millones en gastos de personal; US\$3,27 millones en gastos corrientes; y US\$90,481 en bienes de inversión). Los gastos de personal son manejados directamente por el MH, y en gastos corrientes la Aduana solo tiene autonomía en el manejo de pequeñas cantidades con el límite de US\$2,000 dólares en compras. El resto de operaciones de compras son gestionadas de forma centralizada por la DINAFI del MH.

### **Análisis**

130. El proceso de **modernización y fortalecimiento de la DGA** puesto en marcha por la nueva dirección de la DGA debe contemplar como elemento crítico la política de recursos humanos. Si bien se dispone de una planilla estable, con larga experiencia en las funciones de aduanas, relativamente bien remunerada, es necesario abordar la progresiva renovación de la misma para mantener un funcionamiento eficiente de la DGA en el medio y largo plazo.

131. **En el corto plazo**, se deben acometer acciones para contratar el personal necesario para cubrir las bajas y fortalecer áreas sustantivas de la DGA, área de informática, análisis de riesgo y fiscalización a posteriori. Se debe realizar algún tipo de promoción entre los funcionarios en línea con los proyectos que está manejando la dirección de la DGA y se deben mantener actualizadas las remuneraciones. Deben fortalecerse los programas de capacitación para permitir un conocimiento de las mejores prácticas aduaneras internacionales y considerar la formación en temas de integridad y ética.

132. **En el medio plazo**, al igual que se requiere en la DGII, dentro del marco de una relativa autonomía financiera, funcional y administrativa para la DGA, se debería establecer un régimen laboral especial para el personal adscrito a esta institución. Ello debería permitir una cierta autonomía en los procesos de reclutamiento y selección de personal, en el establecimiento de un sistema de carrera administrativa, la posibilidad de gestionar el régimen de remuneraciones y establecer planes específicos de capacitación.

133. **Recursos presupuestarios.** El presupuesto destinado a la DGA debe incrementarse para cumplir, entre otros, los siguientes objetivos: (i) garantizar una actualización permanente de los niveles salariales; (ii) dotar de las partidas de inversión necesarias para mejorar las infraestructuras; (iii) garantizar que se cumplen los plazos de las distintas fases de implementación del sistema informático SIDUNEA World antes de finalizar 2012; y (iii) dotar de mayor autonomía a la DGA en el manejo de sus gastos corrientes.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Cubrir todas las vacantes de personal que se produzcan con objeto de realizar una renovación progresiva de la planilla actual, y elaborar un código de ética para el empleado aduanero.

### **Mediano plazo**

- Aumentar el presupuesto asignado a la DGA para el ejercicio 2012 que permita mantener actualizados los niveles salariales vigentes; mejorar las infraestructuras e instalaciones de las aduanas terrestres; conceder a la DGA una cierta autonomía en el manejo de sus recursos humanos, establecer una carrera administrativa incentivadora y una política de capacitación.

## **C. Sistema Informático Aduanero**

### **Situación actual**

134. **La división de modernización tiene la competencia en los temas de tecnología informática y telecomunicaciones de la DGA.** Cuenta con 34 empleados y está estructurada en tres departamentos: (i) Tecnología, cuyas funciones son el desarrollo de aplicaciones informáticas y su mantenimiento, así como el de la infraestructura de los servidores; (ii) Soporte Tecnológico y de Telecomunicaciones, cuya función principal es la puesta al día de la infraestructura de telecomunicaciones de la Aduana y todo el equipo informático; y (iii) Innovación y Seguimiento de Proyectos, que atiende los requerimientos de los usuarios de los equipos, monitorea el plan de trabajo y el avance de los proyectos de informática.

135. **La DGA opera con el sistema informático SIDUNEA ++,** en la actualidad la versión 1.18, desde 1996. La carencia de funcionalidades de dicho sistema operativo para atender las necesidades crecientes de modernización de la DGA hizo que se desarrollaran hasta 42 módulos informáticos. Dichos módulos, que fueron programados con diferentes lenguajes, operan de manera independiente y tienen diferente grado de interacción entre sí, tomando información de una base de datos central, y procesándola en función de las necesidades externamente al sistema SIDUNEA ++.

136. **A finales del 2009, la DGA tomó la decisión de actualizar su sistema informático optando por el sistema SIDUNEA World (SW)** de la UNCTAD. Dicha actualización pasa por la migración de todos los datos, por la integración de módulos existentes y por la actualización de SIDUNEA ++ a las nuevas funcionalidades de SW. Está previsto que todo el proceso finalice a finales de 2012. El primer periodo del contrato con la UNCTAD finalizó el 31 de diciembre de 2010, y si bien ha habido avances en la definición de las funcionalidades de los módulos de Manifiestos y de Tránsitos Internacionales, queda por finalizar la reingeniería informática. Los encargados de la programación para la actualización a SW forman un equipo de 7 técnicos del Departamento de Tecnología, que en la actualidad comparten esta función con otros requerimientos diarios del Departamento.

137. La implantación de SW va a requerir además la compra de licencias *SoClass* para los usuarios del sistema por un monto aproximado de US\$ 200,000, la ampliación de los Anchos de Banda y la compra de unas 300 computadoras. La DGA está en este momento junto con la DINAFI identificando fuentes de recursos adicionales para estas adquisiciones no consideradas en el contrato inicial con la UNCTAD.

138. **Además de la actualización del sistema informático, la DGA está desarrollando otros proyectos** con requerimientos del Departamento de Tecnología, como el proyecto de integración SOA, para crear un repositorio común de información para la DGA y DGII; el proyecto Pago Electrónico (PAGOES); un registro de infracciones aduaneras; mecanismos para el intercambio de datos con las autoridades de inmigración; desarrollo de lineamientos para la interconexión de los equipos no intrusivos a SW; y la integración para el intercambio electrónico de datos sobre doble tributación (DAI) con Guatemala.

### **Análisis**

139. **Con el fin de garantizar la integridad y operatividad de la gestión aduanera** es necesario que el proceso de migración de datos de SIDUNEA ++ a SW, así como la actualización a las funcionalidades de SW y la integración de los módulos periféricos existentes en la actualidad, se realice de manera expedita.

140. **Funcionalidades del nuevo sistema informático.** Dado que el proceso de cambio está en pleno desarrollo, sería conveniente que las actualizaciones del sistema SIDUNEA ++ garanticen, entre otras, las siguientes funcionalidades de un sistema informático moderno: (i) integralidad de la gestión aduanera; (ii) flexibilidad para realizar futuras reingenierías de procedimientos, que requiere apersonamiento de los códigos fuentes de SW; (iii) automatización para que los usuarios y entidades bancarias puedan interactuar con el sistema (envío de manifiestos, declaraciones, documentación, pagos, etc.); (iv) capacidad para procesar datos y generar estadísticas en tiempo real; (v) cobertura en todo el territorio nacional, de ahí la importancia del ancho de banda; (vi) capacidad de interoperabilidad con otros organismos de control que operan en la frontera; y (vii) operatividad para los controles aduaneros mediante análisis de riesgo y la fiscalización a posteriori.

141. El Departamento de Tecnología es clave para la actualización del nuevo sistema informático y para el desarrollo de las otras iniciativas tecnológicas, por lo que sería conveniente evaluar las necesidades de personal técnico programador para corto y medio plazo. Además, se sugiere que las áreas de la DGA se impliquen en las tareas de diseño y actualización de procedimientos, según corresponda, previo a su reingeniería informática.

142. Asimismo, se considera fundamental que la DGA administre el proyecto de migración a SW con un seguimiento muy estrecho para garantizar el cumplimiento de los plazos de implementación. Para ello, es conveniente establecer la definición del esquema de recepción y aceptación de las funcionalidades a entregar por los técnicos UNCTAD que comprenda: (i) testeo con escenarios de prueba preparados por DGA; (ii) pruebas de estrés de arquitecturas y funcionalidades; y (iii) prueba piloto en ambiente de producción. También, la DGA debe coordinar eficientemente con la DINAFI el tema de los recursos adicionales necesarios para la compra del equipamiento y las licencias.

143. A su vez, la DGA debe difundir los cambios que se avecinan mediante capacitaciones para el uso del nuevo sistema informático entre los usuarios internos en la DGA y los externos, con el fin de que actualicen sus equipos informáticos. Finalmente, se considera conveniente modificar el nombre de la División y pasar a denominarla División de Tecnología.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Administrar el proyecto de modernización del SIDUNEA con dedicación exclusiva, elaborar un cronograma de implementación, y establecer la definición del esquema de recepción y aceptación de funcionalidades.
- Coordinar eficientemente con la DINAFI los recursos adicionales necesarios para las adquisiciones del equipamiento para la operatividad de SW, así como de los otros proyectos e iniciativas en el área de tecnología.

### **Mediano plazo**

- Evaluar las necesidades de personal existentes para el corto y medio plazo para el área de tecnología.
- Difundir y capacitar sobre el nuevo sistema SW a los usuarios internos y externos.

## D. Fortalecimiento del Análisis de Riesgo y Fiscalización a Posteriori

### Situación actual

144. **Análisis de riesgo.** La Unidad de Gestión de Riesgo (UGR) ha sido fortalecida y reestructurada pasando de ser un departamento de la División de Fiscalización a una Unidad a nivel de la Dirección General, y de tener 5 integrantes en mayo de 2010 a 13 en la actualidad. Está previsto incrementar el número de personal hasta 20, especialmente técnicos. Asimismo, en el intento de coordinar las actividades con la DGII se ha procedido al intercambio de un funcionario de enlace de ambas instituciones.

145. **Las funciones de esta Unidad** son la administración del módulo de análisis de riesgo y la supervisión de la inteligencia aduanera mediante la realización de estudios sectoriales, habiéndose realizado dos en el sector de medicamentos y de plásticos. Otras de las funciones de la UGR es la selección de casos para la fiscalización a posteriori enfocada principalmente a contribuyentes, la supervisión del sistema para la introducción de posibles mejoras, y de forma incipiente, la generación de estadísticas.

146. **El modulo de gestión de riesgo en funcionamiento desde mayo 2010 fue diseñado por la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y su implantación fue financiada por USAID.** Dicho módulo se caracteriza por su carácter probabilístico basado en un modelo estadístico matemático con fórmulas de regresión logística, que incorpora 99 variables fundamentadas en los diferentes tipos de información de la declaración de aduanas, y se retroalimenta con los patrones de comportamiento histórico del contribuyente. Permite la incorporación de nuevas variables, aunque las modificaciones a los algoritmos y/o nuevas fórmulas requieren autorización por parte de la SIECA.

147. **Las aplicaciones del módulo de análisis de riesgo.** En la actualidad el análisis de riesgo se aplica a las declaraciones de aduanas en el momento del despacho y también para la selección de los casos para las fiscalizaciones a posteriori. La DGA va a desarrollar módulos de riesgo para aplicar al TIM, a los manifiestos de carga y a los otros regímenes especiales. Igualmente, esta unidad ha identificado oportunidades de mejora del módulo con la incorporación de variables de tipo aleatorias y reglas fijas, así como la inclusión de riesgos de otras instituciones gubernamentales (migración, agricultura, sanidad), y perfiles de riesgo por sectores de actividad. Adicionalmente, la UGR ha identificado necesidades específicas de capacitación en temas relacionados con lavado de dinero, casos teóricos prácticos de contrabando, y perfiles de riesgo de carácter regional.

148. **Fiscalización a posteriori.** La División de Fiscalización está compuesta por 52 personas de las cuales 40 son auditores que se iniciaron en la DGII mayoritariamente, y está estructurada en tres áreas de coordinación: (i) valoración de las mercancías; (ii) clasificación arancelaria; (iii) regímenes especiales. Cuenta con un Manual de Fiscalización y Verificación desde 2006 que requiere una actualización; un Manual de Procedimientos detallado para la

realización de las fiscalizaciones; y un Plan de Trabajo para 2011. Las metas establecidas y programadas por la UGR para este año son una producción de US\$ 7 millones de ajustes y realizar 1,000 fiscalizaciones.

149. **Tipos de fiscalizaciones.** Existen dos tipos de fiscalizaciones, las **fiscalizaciones de carácter correctivo** cuyo proceso se inicia con un requerimiento, y las **fiscalizaciones preventivas** que no lo requieren. El objetivo de las fiscalizaciones preventivas es fortalecer los procesos de control, generar mayor presencia, confirmar la situación de alta de empresas en el sistema de regímenes especiales (ZF, Tiendas Libres y DPAs), y disuadir posibles actos ilícitos del contribuyente. Se realizan mediante visitas para verificar formalidades y cumplimiento de los agentes aduanales y usuarios de regímenes especiales. Pueden generar recaudación voluntaria. El proceso finaliza con la realización de un informe consolidado de 30 a 50 empresas que se remite a la UGR. Esta información es utilizada por dicha unidad para la programación de fiscalizaciones correctivas.

150. Una vez realizada la programación por la UGR, la División de Fiscalización, en función de los recursos de personal y de tiempos de dedicación, realiza la asignación de las fiscalizaciones a los auditores. En el plan del 2011, 860 se catalogan como actuaciones de carácter preventivo y 140 correctivas. Las fiscalizaciones correctivas atienden a la siguiente distribución: 48 auditorías relacionadas con discrepancias en aspectos de clasificación arancelaria, 31 de origen de la mercancía, 30 de Valor de la mercancía, y 31 relacionadas con regímenes especiales. Los auditores utilizan un módulo informático de gestión de la fiscalización que alimentan con los avances de los casos y con el informe final.

151. **En cuanto a las fuentes de información disponibles para los procesos de fiscalización** se señala que existen limitaciones para el acceso a datos e informaciones de carácter tributario, comercial y bancario. En este sentido se está trabajando en un repositorio de acceso común de información para la DGA y DGII denominado SOA. A pesar de no existir secreto bancario desde 2001, solo la DGII puede acceder a ella si hay un proceso de fiscalización firme. Los auditores de la DGA carecen de provisiones para la emisión de medidas cautelares siendo estas dictadas por la Fiscalía General, a solicitud de la DGA. La Policía Nacional Civil (PNC) puede apoyar en los procesos de fiscalización, habiendo intervenido en 50 casos durante el año 2010. En cuanto al procedimiento, los auditores pueden ir solos o en grupo y normalmente se requiere un 50 % del tiempo de investigación en la sede del sujeto fiscalizado y de unas 20 a 30 visitas por caso.

152. **En aras de la coordinación entre la DGA y la DGII se ha establecido un plan conjunto de fiscalización 2011 en el que se han identificado 70 contribuyentes de interés común para ambas instituciones**, determinándose el tipo de impuesto y el periodo a fiscalizar. Dicho Plan incluye las estrategias, los criterios de selección, la cobertura e inversión horas/auditor, factores de riesgo y procedimientos generales de fiscalización. Estas fiscalizaciones correctivas a desarrollar por equipos conjuntos de la DGA y DGII presentarán un solo requerimiento, pero se realizarán dos informes, uno de la DGA y otro de la DGII, que

posteriormente serán remitidos a las Divisiones Jurídicas de ambas direcciones para que emitan resolución. Estas resoluciones jurídicas no pueden alimentar el módulo informático de gestión de fiscalización porque no existe legalmente una visión integral del proceso, y tampoco integralidad de los módulos utilizados en ambas Divisiones.

153. **El laboratorio de aduanas, dependiente de la división técnica,** también participa en los procesos de fiscalización, en especial en las pruebas de análisis de medicamentos. Está compuesto por 5 químicos farmacéuticos, y recibió el apoyo para su fortalecimiento, en términos de capacitación y equipamiento de la Aduana de Canadá y de la Unión Europea.

### **Análisis**

154. **Análisis de riesgo.** El uso de un módulo de análisis de riesgo por la DGA es un aspecto positivo para la gestión operativa aduanera en aras de ejercer un control más preciso de las mercancías y disminuir el grado de discreción. Sin embargo, se observan oportunidades de mejora de dicho módulo. Esta aseveración se sustenta en que las cifras de efectividad que arroja el módulo presentan un incremento de un 2% desde su puesta en marcha en mayo de 2010 (ver cuadro 8). Por ello, se sugiere seguir avanzando en su perfeccionamiento tanto en sus aspectos sustantivos como en su aplicación. El módulo en tanto que herramienta informática debe ser un sistema abierto y flexible para poder incorporar variables y perfiles en función de los riesgos identificados relacionados con la recaudación, pero también con otros riesgos, y en especial aquellos relacionados con la seguridad.

**Cuadro 5. Nivel de Asertividad de las Revisiones Físicas Tras Aplicar el Módulo de Gestión de Riesgo**

<b>Año</b>	<b>Canal Rojo (Revisión física)</b>	<b>Total casos con Infracciones</b>	<b>% Efectividad</b>
2009	26,159	3,174	12
2010	24,539	3,504	14

Fuente: DGA.

155. **Fortalecimiento de la inteligencia aduanera.** Se ha de potenciar las funciones analíticas del personal de la UGR mediante la realización de estudios e investigaciones, y también participando en actividades de campo en intervenciones cerca de las operaciones, aun manteniendo su independencia con el fin de incrementar su comprensión de los riesgos y acumular inteligencia aduanera.

156. **La gestión del riesgo se debe aplicar en todas las etapas del proceso de flujo operativo** de la mercancía, comenzando por los manifiestos de carga con el fin de que la aduana disponga de información de las mercancías antes de que éstas lleguen a sus fronteras

marítimas, terrestres o aéreas. En la actualidad la DGA no tiene disponibilidad de recibir información anticipada de manera electrónica de los manifiestos de carga, con la excepción del transporte mediante tránsito internacional de mercancías (TIM). En este sentido, sería conveniente avanzar en el desarrollo del módulo de manifiestos de carga a incorporar en el sistema informático SW, y también aplicar el análisis de riesgo a las declaraciones de los regímenes especiales.

157. **Fiscalización a posteriori.** Se debe seguir fortaleciendo ya que es un instrumento de control más eficiente que los controles primarios. A modo de ejemplo, en 2010 la DGA efectuó 38,448 controles primarios con ajustes por un monto de US\$ 1,642,042, mientras que tan solo 61 fiscalizaciones a posteriori significaron una cantidad trece veces superior de ajustes (US\$ 20, 951,475) (ver cuadro 9). En el marco del proceso de fortalecimiento, cabe señalar que el control ejercido mediante la fiscalización a posteriori por la DGA requiere aún de una mayor conceptualización. En primer lugar, **el objetivo de la fiscalización a posteriori debería tener un objetivo de ordenamiento de los mercados fomentando el cumplimiento de la normativa aduanera**, ante el riesgo de sanción, y no solamente una motivación de recaudatoria.

**Cuadro 6. Resultados de los Controles**

Actuaciones de control	Año 2009			Año 2010		
	No.	No. Ajustes	Valor Ajuste	No.	No. Ajustes	Valor Ajuste
Controles previos o en el despacho	40,202	4,472	2,318,574	38,448	4,495	1,642,042
Fiscalizaciones preventivas	143	0	0	278	16	297,206
Fiscalizaciones correctivas	39	35	10,312,270	61	43	20,951,475

Fuente: DGA.

158. En segundo lugar, se sugiere **una modificación de la metodología de trabajo**, evaluando la eficacia y eficiencia de las fiscalizaciones a posteriori de carácter preventivas y correctivas. Las cifras del cuadro 9 muestran que en 2010 de 278 fiscalizaciones preventivas solo 16 tuvieron ajustes por un monto de US\$297,206, mientras que de 61 fiscalizaciones correctivas, 43 tuvieron ajustes por un monto de US\$20,951,475, un monto 69 veces superior. Los objetivos de ésta restructuración son la eficiencia y también eliminar el concepto de negociación con el contribuyente en temas sustantivos mediante ajustes y pagos voluntarios, que son muy escasos, durante las fiscalizaciones preventivas. En este sentido, los controles preventivos deberían basarse en comprobaciones documentales de carácter masivo, o también denominadas de escritorio, mediante cruces de datos que incidan en uno o varios aspectos de la declaración aduanera. Por otra parte, las fiscalizaciones correctivas, o propiamente auditorias aduaneras, deberían tener como objetivo controlar todas las operaciones de comercio exterior realizadas por una persona física o jurídica durante un periodo.

159. En tercer lugar, se requiere una **redefinición del alcance de los controles primarios y de los controles a posteriori** con el fin de aumentar la eficacia del despacho, la eficiencia de la recaudación, y la disminución del grado de discrecionalidad en el momento del despacho. Los controles primarios sobre el Valor de la mercancía no son eficaces ni eficientes, por lo que en caso de disconformidad<sup>15</sup>, se debe de referir a una fiscalización a posteriori donde el auditor tenga más elementos para el análisis. Así, y como se indica en el cuadro 10, en el año 2010 la DGA efectuó 514 controles primarios por discrepancias de Valor con unos ajustes de US\$ 432,587, mientras que una sola fiscalización a posteriori por motivos de Valor tuvo un ajuste de US\$ 83,966.

**Cuadro 7. Tipología del Fraude y Ajustes por Tipos de Control (Priori/Posteriori)**

	2009				2010			
	Priori		Posteriori		Priori		Posteriori	
	No.	Ajuste	No.	Ajuste	No.	Ajuste	No.	Ajuste
Valor	391	278,155	6	3,766,305	514	432,587	1	83,966
Origen	422	57,529	16	5,925,816	385	38,212	24	16,305,106
Arancel	784	353,602	11	605,517	752	249,054	11	2,063,644
Regímenes	282	31,650	0	0	288	25,492	6	2,487,621
<b>Total</b>	<b>1,879</b>	<b>720,937</b>	<b>33</b>	<b>10,297,638</b>	<b>1,939</b>	<b>745,347</b>	<b>42</b>	<b>20,940,337</b>

Fuente: DGA.

160. En cuarto lugar, se debe considerar **una reestructuración de la División de Fiscalización** para alinearse a mejores prácticas y generar especialización por temas y sectores de actividad. En ese sentido, las tres coordinaciones actuales de valoración, regímenes especiales y clasificación arancelaria no responden a la especialización requerida y al carácter integral de la naturaleza de las fiscalizaciones correctivas, que incluye la fiscalización de todas las materias y todos los regímenes que utiliza una empresa, en el concierto de todas las empresas concurrentes en un sector de actividad. De esta manera la fiscalización sería más completa y exhaustiva y se evitaría el desgaste que supone para la DGA y para una empresa que le realicen sucesivas fiscalizaciones. Además, se deberían configurar equipos de trabajo de carácter multidisciplinario de dos auditores con especialidad en sectores de actividades relevantes para el país.

161. En quinto lugar, se considera apropiado que la **división de fiscalización tenga una labor más activa en la programación de casos a fiscalizar**, y que la selección de las empresas a auditar no se haga necesariamente por la UGR, sino en base a una programación

<sup>15</sup> Según el Acuerdo de Valor de la OMC se debe aceptar el valor positivo de la factura presentada en el momento del despacho.

inicial estructurada por sectores y actividades económicas, y evitando que las metas de la fiscalización se focalicen en metas de recaudación.

162. En cuanto a la **programación conjunta con la DGII, se considera positivo** la coordinación y el intercambio de información tributaria de la DGII y aduanera-comercial de la DGA. Sin embargo, se precisa indicar que esta coordinación de sinergias debería hacerse paralelamente a la continua especialización y el fortalecimiento de la División de Fiscalización, o dicho de otra manera, la coordinación entre ambas Direcciones no es la única solución al fortalecimiento de los controles a posteriori de la DGA.

163. Por último, **sería deseable una mayor coordinación con la división jurídica** que propicie un acompañamiento durante el proceso de fiscalización y genere sinergias entre ambas divisiones en función del conocimiento técnico-comercial aduanero y el legal con el fin de que se produzca un enriquecimiento y retroalimentación de los casos y también uniformidad ante la empresa sujeta al proceso fiscalizador, y posteriormente al proceso administrativo legal.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Mejorar y fortalecer el módulo de análisis de riesgo y aplicar la gestión de riesgo en todas las etapas del proceso de flujo operativo de la mercancía, haciendo efectivo la obligatoriedad del envío anticipado de los manifiestos de carga de manera electrónica
- Continuar con el diseño conceptual de la fiscalización a posteriori y la reestructuración de la División, y mantener los lineamientos de coordinación e intercambio de información con la DGII.

### **Medio plazo**

- Desarrollar y reforzar la capacidad analítica y de investigación del personal de la UGR con el objetivo de crear inteligencia aduanera, y colaborar con otras entidades gubernamentales que operan en frontera para incorporar al sistema, criterios o variables de riesgo identificados por dichas entidades.
- Potenciar una participación más activa de la división de fiscalización en la programación de casos a fiscalizar y la selección de las empresas a auditar, y generar sinergias entre la división de fiscalización y la división jurídica.

## E. Planificación Estratégica

### Situación actual

164. El proceso de modernización de la DGA ha venido acompañado por un ejercicio de planificación en la institución, habiendo finalizado recientemente el Plan de Trabajo de 2011 que está alineado con el documento de Plan Estratégico del MH para el periodo 2010-2014. Dicho Plan incorpora la visión, misión y objetivos de la institución, así como los planes operativos de cada unidad de la DGA, definidos en torno a objetivos de calidad a cumplir, las acciones a desarrollar, las metas y las unidades responsables. El Plan también incluye un cronograma, una sección de proyectos asociados a los objetivos y otra de riesgos. La planificación en la DGA está radicada en la Unidad de Planificación y Gestión de la Calidad, que cuenta con 18 funcionarios y está estructurada en las siguientes 3 Coordinaciones:

165. **Coordinación de planificación:** cuenta con 7 técnicos y es la encargada del proceso de planificación estratégica institucional, de determinar los objetivos estratégicos y sus indicadores y de elaborar los informes de seguimiento. Además, consolida el Plan de Trabajo Institucional anual y planifica la elaboración de propuestas de proyectos para mejorar el control aduanero y/o simplificación de los procesos de la DGA. También realiza estudios comerciales, encuestas para medir el grado de satisfacción del cliente de los servicios internos y genera información estadística de comercio exterior.

166. **Coordinación de gestión documental de la calidad y seguridad de la Información:** la componen 4 funcionarios y tiene como tareas documentar las actividades, la revisión de procedimientos y demás documentos relacionados con el Sistema de Gestión de la Calidad. También coordina las actividades relacionadas con el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información, y las actividades del análisis de riesgos de los Activos de la Información y la elaboración del Plan de Contingencia y Continuidad del Negocio.

167. **Coordinación de seguimiento y verificación de procesos:** cuenta con 2 técnicos y se encarga de elaborar, en coordinación con las Unidades Organizativas, los Planes de Control que definen las características de calidad a cumplir en la prestación de los servicios. También realiza el seguimiento a la implementación de acciones correctivas y preventivas derivadas de las auditorías de calidad (internas y externas). Además, se encarga de los Buzones de Sugerencias disponibles en todas las dependencias de la DGA.

168. La DGA ha priorizado e integrado los proyectos de la Unión Aduanera del GAT, COSEFIN y de los Grupos Técnicos de SIECA como una forma de optimizar el uso de los recursos, y ha definido 4 objetivos estratégicos sobre los cuales ha organizado los proyectos: (i) contribuir a la facilitación, (ii) mejorar el servicio, (iii) optimizar los mecanismos de control, y (iv) fortalecer la Institucionalidad.

169. También ha agrupado los 12 proyectos de integración de procesos entre la DGII-DGT-DGA en los siguientes 4 objetivos de mejora: (i) de servicios, (ii) de indicadores de negocio, (iii) de la eficiencia y eficacia; y (iv) de control. Además, la DGA tiene 4 proyectos emblemáticos sobre los cuales se encuentra trabajando: la mejora en las condiciones ambientales de las aduanas terrestres, la adquisición de medios no intrusivos de control de rayos x y básculas para las principales aduanas del país, la migración al nuevo sistema informático SW y el proyecto del Tránsito Internacional de Mercancías (TIM).

### **Análisis**

170. La DGA tiene varias fortalezas en el ámbito de la planificación y el diseño y control de los proyectos institucionales. Tomando como insumo el ejercicio de planificación estratégica que realizó el MH el año pasado ha generado sus propios objetivos y planes de trabajo para el 2011. Tiene una Unidad central estable y ejerce control de los planes operativos de la institución con un equipo especializado, lo cual le permite tener una visión general y global de la institución.

171. Carece, sin embargo, de una visión estratégica con una proyección mayor en el tiempo, y que además contemple los recursos humanos y financieros para sustentar los distintos proyectos. Existe una gran cantidad de proyectos en distintas etapas de maduración (diseño, evaluación, en proceso, *stand by* a la espera de más recursos, etc.) para los cuales no hay dimensionamiento del costo total del proyecto, o bien si existen, no están aseguradas las fuentes de financiamiento. Tampoco hay una estimación de las horas/ hombre de técnicos de la DGA necesarias para diseñar, construir, controlar y ejecutar los distintos proyectos.

172. Existe una suerte de confusión al definir los objetivos estratégicos pues son nombrados de distinta manera según los proyectos que son contenidos por tales objetivos. Tampoco existen distinciones respecto del marco de acción que tiene la DGA en los distintos proyectos, es decir, si dependen exclusivamente de decisiones internas, o bien requieren de recursos y avances en otras instituciones o, inclusive, de otros países. Y por último, se debería procurar mantener una clara división entre la actividad de planificación estratégica y la propia de la gestión de la calidad.

### **Recomendación**

#### **Corto plazo**

- Generar un plan estratégico con una proyección mayor en el tiempo, y optimizar la cartera de proyectos institucionales, dimensionando las horas hombres/técnicos y la inversión necesaria para cada proyecto, así como identificando la fuente de financiamiento.

## F. Control y Seguridad Fronteriza

### Situación actual

173. El Salvador al igual que el resto de Mesoamérica sufre unos índices de inseguridad, altos. Las redes de criminalidad son de carácter transnacional y tienen relación directa con el tráfico ilegal de sustancias narcóticas, armas y personas. La autoridad aduanera por su posicionamiento en la línea fronteriza y también por el control que debe ejercer sobre las mercancías que incursionan el territorio aduanero tiene un papel importante junto con otras autoridades de control en el ámbito de seguridad. En este sentido, además de la necesidad de establecer lineamientos de seguridad de manera coordinada con diferentes entes gubernamentales e incluso con autoridades de los países vecinos, se requieren otras acciones relacionadas con las mejoras de infraestructuras, la organización y la correcta operatividad de las aduanas, y el control de los estimados 260 "puntos ciegos" o pasos fronterizos informales, que son una fuente de contrabando y evasión.

174. **La división de operaciones de la DGA es responsable de la gestión de las aduanas operativas y su personal.** Cuenta con 384 empleados de los cuales 342 se encuentran en las oficinas territoriales, aduanas terrestres, internas, y en las aduanas de las ZF y DPAs. La División de Operaciones ha diseñado un sistema de gestión y evaluación del rendimiento del recurso humano y de las necesidades recurrentes de personal en cada aduana. Con el fin de alinear la operativa aduanera al proceso de modernización de la DGA, se está llevando a cabo una labor de estandarización y racionalización del Manual de Procedimientos. Además, se están realizando también análisis de las jornadas de trabajo, que por lo general tienen turnos muy largos, previéndose también actividades de capacitación.

175. **En el área de medios no intrusivos de control,** la DGA va a iniciar un proceso de licitación internacional para la concesión de un servicio de inspección de Rayos X. La DGA tiene previsto disponer de 10 equipos de Rayos X, de los cuales 2 serán móviles. Además, la DGA está considerando la introducción de los marchamos electrónicos con sistema de GPS. Adicionalmente, está coordinando con entidades gubernamentales para las futuras actividades de inspección conjunta en el centro de revisión de imágenes provenientes de los Rayos X, y mantiene una coordinación de controles puntuales en carretera con la PNC.

176. Otra de las actuaciones previstas para contribuir a la mejora de la operativa y **del control en las aduanas terrestres es la rehabilitación y el fortalecimiento de la infraestructura edilicia y de telecomunicaciones de las Aduanas** de El Amatillo y La Hachadura durante el año 2011 y de otras dos aduanas para 2012, la Aduana de Poy y de Anguiatu. En esta ocasión, la remodelación va a afectar principalmente a áreas comunes y las viviendas de los empleados de las aduanas. Para las mejoras de infraestructuras y los Pasos de Frontera sería conveniente coordinar la asistencia técnica del BID en el marco del programa Corredor del Pacífico de la RICAM del proyecto Mesoamérica.

177. **La DGA es parte del proyecto de implementación del Sistema de Tránsito Internacional del Mercancías (TIM)** en Mesoamérica. El TIM se encuentra en la segunda fase de ejecución y está siendo financiado por el BID. Es un sistema regional de control de tránsitos internacionales que se ha constituido en una herramienta clave de control para las aduanas de la región ya que brinda trazabilidad e información sobre los tiempos de tránsito. En este momento, el TIM está funcionando en las Aduanas de la Hachadura y El Amatillo (ambos sentidos norte y sur), San Cristobal (tráfico de entrada desde Guatemala hacia El Salvador), El Poy (tráfico de salida hacia Honduras), Puerto Acajutla (tráfico hacia Honduras y Guatemala).

### **Análisis**

178. Una de las fortalezas de la división de operaciones es el desarrollo del módulo de gestión y evaluación de rendimiento de personal. Sin embargo, en el proceso de modernización y fortalecimiento del control operativo y la seguridad fronteriza, se han identificado una serie de debilidades que la DGA debería atender y que se enumeran a continuación agrupadas en cuatro áreas.

179. **En el área procedimental y de recursos humanos**, es necesario: (i) avanzar en el Manual de Operaciones para estandarizar y uniformar los procesos en frontera; (ii) profesionalizar al personal de las aduanas; y (iii) brindar capacitación en materia de seguridad, integridad y ética.

180. **En el área de seguridad y control**: (i) establecer una estrategia de seguridad fronteriza y mecanismos de coordinación y actuación conjunta con el Departamento Antidrogas (DAN), la PNC, el Departamento de Defensa, la DGME y en su caso con la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA); (ii) adquirir equipamiento y procurar capacitación para efectuar intervenciones móviles junto con dichos organismos; (iii) hacer uso de los medios no intrusivos de control, como los Rayos X, y considerarlos como una herramienta complementaria pero no sustitutiva de la aplicación de la gestión de riesgo ni de controles previos o posteriores al despacho; y (iv) generalizar el uso del Sistema de TIM para las mercancías que se reexportan de los DPAs y ZF, y finalmente adaptar y aplicar el uso del TIM a todos los tránsitos nacionales.

181. **En el área de infraestructuras edilicias y telecomunicaciones**: (i) realizar mejoras edilicias en las Aduanas terrestres con el fin de esterilizar las zonas primaria y habilitar zonas secundarias de inspección; (ii) procurar la mejora de la infraestructura de telecomunicaciones para el uso de todas las aplicaciones y módulos necesarios en la operativa, ejemplo TIM y los equipos de Rayos X.

182. **En el área de colaboración regional en materia de seguridad**, incluir en la agenda bilateral de negociaciones sobre la Unión Aduanera con Guatemala y en la Regional el tema de la seguridad regional.

## Recomendaciones

### Corto plazo

- Avanzar en la actualización del Manual de Operaciones para estandarizar procesos, y mejorar la situación edilicia y de telecomunicaciones de las aduanas terrestres.
- Generalizar el uso del Sistema del TIM para las mercancías que se reexportan de los DPAs y ZF, y finalmente adaptar y aplicar el uso del TIM a los tránsitos nacionales.

### Medio plazo

- Capacitar al personal en tecnologías no intrusivas de control y diseñar un Plan de necesidades de personal tanto de la DGA como de los otros organismos participantes y su capacitación para el centro de inspección conjunta de los Rayos X.
- Liderar y coordinar el desarrollo de una estrategia de seguridad fronteriza nacional con otras entidades gubernamentales, e incluir en la agenda bilateral sobre la Unión Aduanera con Guatemala y en la Regional el tema de la seguridad regional.

## G. Facilitación del Comercio

### Situación actual

183. **Un nuevo modelo de aduana moderna ha emergido, caracterizado por la sintonía entre la facilitación del comercial y el control, y por la colaboración entre las aduanas y el sector privado.** En este sentido se destacan varias iniciativas de la DGA como el Programa PACE, el TIM<sup>16</sup>, y la Ventanilla Única de Exportaciones e Importaciones.

184. **La DGA a través del Programa PACE ha iniciado una relación de confianza con aquellas empresas que cumplen con la normativa aduanera y tributaria** y que muestran trazabilidad en su control interno y contable. Hasta la fecha se ha otorgado la certificación PACE a 15 empresas. Estas reciben una serie de beneficios, que incluyen una atención personalizada, previsibilidad de embarques, despacho inmediato, certificación aduanera, prioridad en las ventanillas y en revisiones físicas. Si bien la DGA fue una de las aduanas pioneras de la región en iniciar este tipo de programas, en la actualidad existe un rezago en la implementación del mismo.

---

<sup>16</sup> El TIM es un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante la CT ATN/FG-11778-RG “Apoyo a la Facilitación Comercial: Aduanas y Pasos Fronterizos en el Proyecto Mesoamérica”, el TIM se ha extendido por el Corredor Pacífico de Mesoamérica desde México hasta Panamá y se espera su implementación en todo el corredor para mediados del año 2011.

185. **Otro ejemplo de esta visión de facilitación comercial de la DGA es la implementación del proyecto de TIM**, que tiene por objetivo optimizar y mejorar los trámites y procedimientos aduaneros y cuarentenarios en operaciones de tránsito internacional de mercancías. Los tiempos medios de trámite de los tránsitos se han reducido considerablemente habiendo pasado de una hora a ocho minutos en el paso fronterizo de El Amatillo en la frontera con Honduras. Además de la reducción de los tiempos, que se traduce en una reducción de costes para el sector privado, el TIM ha supuesto una simplificación de los trámites, mediante el uso de una declaración única para efecto de las autoridades aduaneras, de migración y fitosanitarias.

186. En Salvador existe una Ventanilla Única presencial para exportaciones. A principios del 2011 y por Decreto se ha establecido la **Ventanilla Única de Exportaciones e Importaciones**, que está siendo coordinada y liderada por el Banco Central con participación de la DGA, el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Agricultura, entre otros.

### **Análisis**

187. Los retos en el ámbito del control y la seguridad para las administraciones de aduanas se deben acometer sin perder de vista la visión de facilitación del comercio. Las brechas en estas áreas afectan al sector público y al privado por lo que **es importante la creación de alianzas estratégica entre ambos**. En especial estas alianzas son críticas en procesos de reforma y modernización como el que está realizando la DGA. Por ello, y en aras de identificar y fortalecer los puntos críticos de la cadena logística, y la mejora y simplificación de los procedimientos aduaneros se sugiere establecer un proceso formal de consultas con el sector privado (Cámara de Comercio e Industria, CIMA, ASODA, agentes aduanales, autoridades portuarias, asociaciones de importadores y exportadores, etc.).

188. En este sentido, se considera importante **seguir avanzando en el Programa PACE** con el fin de que se incorporen los aspectos de seguridad y reconducir la figura hacia un programa de Operador Económico Autorizado (OEA) que reúna los estándares de los programas vigentes a nivel internacional. Los programas de OEA son una buena práctica recogida en el Marco Normativo de la OMA para promover la facilitación comercial, la transparencia y la responsabilidad compartida con el sector privado de la seguridad de la cadena logística. Además, los programas como el PACE apuntan también a la mejora de la competitividad<sup>17</sup> de las empresas y del país en su conjunto, ya que las empresas certificadas como OEA, PACE en el caso de El Salvador, tienen el potencial de obtener el reconocimiento internacional de ser operadores seguros en otros mercados.

---

<sup>17</sup> Según el índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial, El Salvador ocupó el puesto 74 de 139 países en 2010 habiendo sufrido una pérdida de posicionamiento de manera continuada desde el año 2005 en el que estaba en el puesto 55.

189. En cuanto a **la implementación del TIM**, se aplauden las mejoras en la facilitación del flujo de las mercancías en tránsito en la región y también las mejoras en el control gracias a la trazabilidad que ofrece el sistema. Adicionalmente, el TIM ha generado unos ahorros de US\$ 450,000 al año para la DGA<sup>18</sup> ya que ha permitido dismantelar las oficinas que la DGA tenía en varias aduanas de los países vecinos. La herramienta del TIM permite ahora enviar la información de manera electrónica sin necesidad de tener personal para contabilizar los tránsitos. Por todo ello, y en aras de seguir mejorando la facilitación del comercio, se anima a la DGA a que expanda el sistema TIM a los tránsitos nacionales en todo su territorio.

190. La **Ventanilla Única de Exportaciones e Importaciones**, es un instrumento eficaz para la facilitación del comercio mediante la simplificación y automatización de procesos y la reducción de tiempo y costes de las transacciones. Contribuye a su vez, a la transparencia y a la reducción de la discrecionalidad. La DGA debe tener un papel protagónico en esta iniciativa, ya que el sistema armonizado es el elemento clave en torno al que gira toda la tramitología relacionada con la operación comercial de importación y exportación. Además, se debe avanzar en el diseño de una Ventanilla Única electrónica.

191. Por último, otros temas a tener en cuenta para la facilitación comercial están relacionados con la **transparencia y la calidad de información disponible** en la página WEB de la DGA, por lo que se sugiere que se maximice la potencialidad de comunicación con el sector privado a través de ese medio.

## **Recomendaciones**

### **Corto plazo**

- Crear una comisión de consulta mixta para promover el dialogo con el sector privado y forjar alianzas estratégicas para el fortalecimiento del Programa PACE.

### **Mediano plazo**

- Adaptar el TIM al sistema de tránsito nacional de mercancías.
- Participar activamente en el diseño y puesta en marcha de la Ventanilla Única de Exportaciones e Importaciones, fomentando la automatización de los procesos de manera electrónica.

---

<sup>18</sup> “Aduanas retira delegación en Puerto Cortes”, La prensa Grafica, 12 febrero 2010, <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/171317-aduanas-retira-delegacion-de-puerto-cortes-honduras.html>

**Apéndice I. Modernizando la Administración—Recomendaciones Misión FAD 2008**

La mayoría de las recomendaciones propuestas por la misión de FAD 2008 no se han cumplido. A continuación figuran solo aquellas que se han cumplido total o parcialmente.

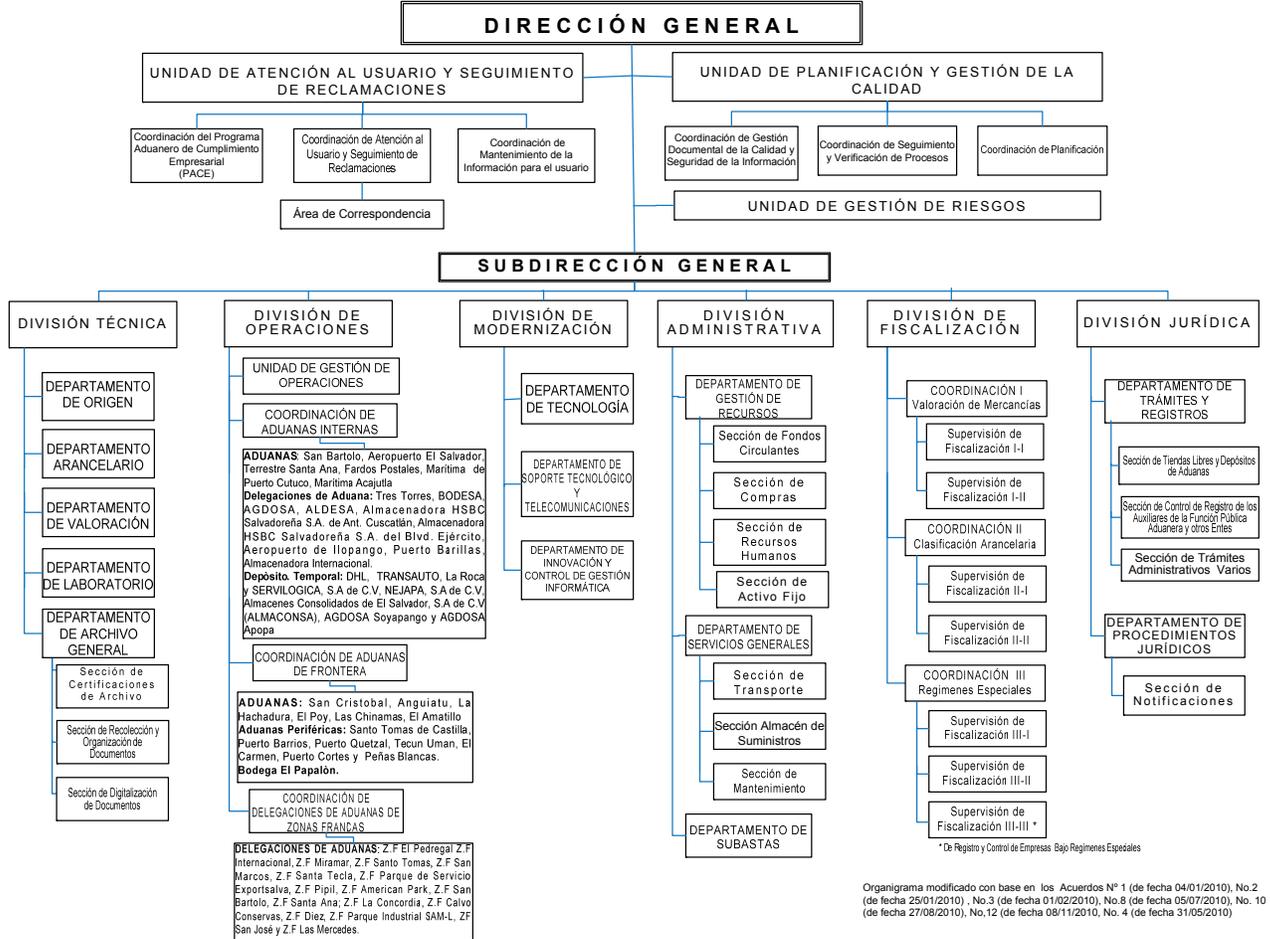
Asuntos	Recomendaciones	Estado de Situación
<b>I. Aspectos Estratégicos</b>	3. Elaborar los planes tácticos y/o operacionales a partir de la visión y objetivos del Plan Estratégico, de forma a alinear los niveles operativos y estratégico de la DGII	<i>Cumplida parcialmente.</i> Existe un plan operativo anual de fiscalización, pero sin estar alineado con aspectos estratégicos.
<b>III. Recursos Humanos, Administración e Informática</b>	3. Evaluar la política de utilización de los estudiantes ad honoren en las funciones de la DGII.	<i>Cumplida parcialmente.</i> El contrato a dichos estudiantes no se ha renovado en enero de 2011. Se están buscando alternativas a la baja de 625 personas con este programa que suponían el 60% del total empleados de la DGII.
	4. Fortalecer el área de informática y la inversión en sistemas de información de la DGII, especialmente en la búsqueda de fuentes externas de información.	<i>Cumplida parcialmente.</i> Se cuenta con bastante información pero no existe la suficiente capacidad para su almacenamiento y proceso
	5. Fortalecer el intercambio automático y sistematizado de informaciones entre la DGII, DGT y DGA.	<i>Cumplida.</i> Existe un plan que está en pleno desarrollo.
<b>IV. Registro, Declaración y Pago de Tributos</b>	4. Aumentar el porcentaje de recepción de declaraciones vía Internet o a través de la entrega de medios magnéticos ( DET) otorgando mejoras en el servicio a quienes lo hagan y obligando en el corto plazo a los Grandes y Medianos Contribuyentes a efectuarlas mediante estas únicas vías.	<i>Cumplida parcialmente.</i> Se ha aumentado de 127.000 en 2008 a 300.000 declaraciones presentadas por Internet. Sin embargo no se ha establecido la obligación de declarar por este medio a los grandes y medianos contribuyentes.
	7. Generar una boleta de pago única que permita al contribuyente ingresar distintos tipos de pagos a través de la red bancaria evitando la participación exclusiva de las Colecturías.	<i>Cumplida</i>
<b>V. Fiscalización</b>	4. Aplicar a todos los contribuyentes, o al mayor número posible, controles masivos de cruces de datos internos y externos, aumentando la cobertura vía controles automatizados (lo que se debe hacer en la nueva unidad de fiscalización interna).	<i>Cumplida</i>
	5. Seleccionar a los contribuyentes a ser fiscalizados con base a factores de riesgo y sistemas de información, de manera que solamente los que presentan mayor riesgo sean sujetos a la acción fiscal externa (puntual o sustantiva).	<i>Cumplida Parcialmente.</i> La USC ha tenido avances al respecto
	6. Aumentar progresivamente la cantidad y calidad de las auditorías externas puntuales y sustantivas.	<i>Cumplida</i>
	7. Adecuar los procedimientos de la fiscalización a la práctica internacional, especialmente para eliminar la negociación voluntaria y para entregar al contribuyente todos los hallazgos del auditor en documentación escrita	<i>Cumplida</i>

	con valor legal.	
<b>VI. Proceso de Devolución de IVA e ISR</b>	3. Eliminar la exigencia de solicitud previa para las devoluciones de renta pues la propia declaración ya debe ser aceptada como documento legal de petición.	<i>Cumplida</i>
<b>VII. Proceso de Cobranza</b>	5. Ampliar los plazos establecidos en el C.T. para las acciones de cobranza persuasiva en por lo menos hasta 90 días.	<i>Cumplida</i>
<b>IX. Asistencia al Contribuyente</b>	1. Continuar el desarrollo y ampliación de servicios al contribuyente vía Internet.	<i>Cumplida Parcialmente</i>
	2. Buscar la integración o coordinación entre DGII y DGT en la atención al contribuyente, con el objetivo de obtener un centro integrado de asistencia y un portal web integrado.	<i>Cumplida Parcialmente. Están trabajando actualmente en la integración</i>
<b>X. Administración Tributaria y Aduanera de las ZF y DPA</b>	2. Establecer planes de fiscalización periódicos para verificar cumplimientos tributarios accesorios (facturación, documentación contable, verificación de inventarios, etc.).	<i>Cumplida</i>
	5. • Asignar funcionarios de la DGA para hacer controles permanentes (similar al que se hace en las ZF) o rotativos (algunas veces por semana cuando se hace la internación o exportación de la mercancía) en las empresas de DPA.	<i>Cumplida parcialmente</i>
	7. Mejorar el flujo de información entre la DGII y DGA, y dar acceso permanente a los sistemas informáticos, bajo las normas de seguridad de cada institución.	<i>Cumplida</i>



ESTRUCTURA ORGANIZATIVA  
 DIRECCION GENERAL DE ADUANAS

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS



### Apéndice III. Proceso Devolución de IVA a los Exportadores en Chile

#	Concepto	Detalle
1	Norma Legal que permite la recuperación	Art. 36 de la Ley de Ventas y Servicios
2	Reglamentación de la Ley	Decreto Supremo N° 348 de 1975 del Ministerio de Economía
3	Forma de Presentación de la Solicitud	Todos los contribuyentes deberán declarar el formulario F3600 de “Solicitud de Devolución de IVA Exportador” a través de Internet ( <a href="http://www.sii.cl">www.sii.cl</a> )
4	Requisito Previo a la Presentación	Todos los contribuyentes deberán haber declarado el formulario F29 en el que se declara el IVA. Cuando se haya presentado el F29 en papel el exportador debe acudir a la Unidad Regional que le corresponde para poder ingresar la solicitud de devolución por internet
5	Otros requisitos de forma adicionales a la Presentación de la Solicitud de Devolución para exportadores de bienes y servicios	Los exportadores de bienes y servicios que acrediten sus exportaciones a través de documentos aduaneros deberán presentar en forma adicional al F3600, el formulario F3601, en que se detallan documentos de exportación
6	Otros requisitos de forma adicionales a la Presentación de la Solicitud de Devolución para transportistas	Los prestadores de servicios que efectúen transporte terrestre de carga, aéreo o naviero de carga desde el exterior hacia Chile y viceversa, o entre dos puntos del extranjero deberán presentar en forma adicional al F3600, el formulario F3602, en que se detallan documentos de transporte
7	Otros requisitos de forma adicionales a la Presentación de la Solicitud de Devolución para empresas hoteleras	Las empresas hoteleras que perciben ingresos en moneda extranjera y que prestan servicios a turistas extranjeros sin domicilio ni residencia en el país deberán presentar en forma adicional al F3600, el formulario F3603, en que se detallan documentos de Facturas de Exportación y liquidación de divisas
8	Otras formas de Presentación de Solicitud de Devolución	No están permitidas
9	Oportunidad en que se presenta la solicitud de devolución	Mes siguiente a la exportación
10	Revisiones de forma de la Solicitud	Efectuadas en línea por el Sistema informático a todas las solicitudes de devolución
11	Posibilidad de Rectificadorias de Solicitud de Devolución	Formularios F3600, F3601, F3602 y F3603 podrán ser modificados por el contribuyente en cualquier momento sólo por Internet
12	Retiros de Solicitudes de Devolución	Podrá ser retirada mientras la solicitud no se encuentre en proceso de fiscalización y siempre que la devolución aprobada no haya sido informada a la Tesorería General de la República. Dicho trámite también podrá ser realizado en la Oficina de la

		Administración Tributaria correspondiente.
13	Tiempo de la Administración Tributaria para decidir si se autoriza el pago de la Solicitud	2 días
14	Revisiones que efectúa la Administración Tributaria antes de autorizar el pago	Selecciona diariamente contribuyentes para una revisión más profunda a efectuarse dentro de los 2 días orientadas principalmente <b>a la detección de proveedores con irregularidades</b> <sup>19</sup> o a verificaciones de operaciones con altos montos de crédito IVA
15	Información Adicional que debe presentar el contribuyente en caso de ser seleccionado	Libro de Compras y Ventas y Facturas del período tributario por el cual se ha solicitado devolución y períodos anteriores
16	Forma en que el contribuyente se entera que será sometido a revisión dentro de los 2 días	A través de la consulta sobre el estado de su solicitud en Internet o a través de una notificación personal, en caso que sea primera vez que solicita devolución
17	Plazo para pagar la devolución autorizada al contribuyente	Al inicio del día 5 desde presentada la solicitud, el monto autorizado a devolver, deberá estar a disposición del contribuyente o bien depositado en su cuenta corriente
18	Facultad de la Administración Tributaria para retener los montos solicitados	<p>Por Decreto Supremo N° 348 de 1975 del Ministerio de Economía, la Administración Tributaria podrá retener los montos, sólo si se cumplen algunas de las siguientes condiciones:</p> <p>a) En contra de los cuales la Administración Tributaria hubiere iniciado una investigación administrativa por delito tributario.</p> <p>b) Respecto de los cuales el Director de la Administración Tributaria hubiere adoptado la decisión de deducir acción penal.</p> <p>c) Respecto de los cuales el Director de la Administración Tributaria hubiere adoptado la decisión de notificar denuncia por infracción sancionada con multa y pena corporal.</p> <p>d) Cuando existiendo constancia de haber sido notificados o citados por la Administración Tributaria no hubiesen cumplido con lo solicitado por éste y se encuentren vencidos los plazos otorgados para estos efectos.</p>

<sup>19</sup> Esta información es proporcionada por un sistema de “Alertas” mediante el cual, fiscalizadores y funcionarios autorizados, registran y consultan información sobre el comportamiento de los contribuyentes, en particular de los proveedores. Por ejemplo, se registra si un contribuyente no fue ubicado en su domicilio en un proceso de fiscalización, si utiliza facturas falsas, si es proveedor de facturas falsas, si es inconcurrente a citaciones realizada por la administración tributaria, etc.