

Proyecto:
Hacienda Digital para el Bicentenario

Versión: 20200207

Contenido

| | |
|---|----------|
| Abreviaturas y Siglas | 4 |
| Presentación..... | 5 |
| Ficha Técnica | 6 |
| CAPÍTULO I: FORMULACIÓN DEL PROYECTO | 7 |
| 1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO | 7 |
| 1.1.1. Nombre del proyecto: | 7 |
| 1.1.2. Antecedentes..... | 7 |
| 1.1.3. Identificación del problema..... | 8 |
| 1.1.4. Optimización de la situación base | 16 |
| 1.1.5. Alternativas de solución..... | 17 |
| 1.1.6. Selección de la alternativa de solución..... | 18 |
| 1.1.7. Objetivos del proyecto | 19 |
| Objetivo General | 19 |
| Objetivos específicos | 19 |
| 1.1.8. Resultados esperados..... | 19 |
| 1.1.9. Vinculación con políticas, planes y estrategias de desarrollo..... | 21 |
| 1.1.10. Determinación del área de influencia | 23 |
| 1.1.11. Beneficiarios del proyecto | 23 |
| 1.2. ANÁLISIS DE MERCADO | 24 |
| 1.2.1. Conceptualización del mercado..... | 24 |
| 1.2.2. Definición y características del bien o servicio | 24 |
| 1.2.3. Identificación de la población objetivo | 25 |
| 1.2.4. Estimación de la demanda | 26 |
| 1.2.5. Estimación de la oferta | 30 |
| 1.2.6. Demanda insatisfecha del proyecto | 31 |
| 1.2.7. Análisis de precios y tarifas | 32 |
| 1.2.8. Canales de comercialización..... | 32 |
| 1.2.9. Estrategias de información y divulgación | 32 |
| 1.3. ANÁLISIS TÉCNICO..... | 33 |
| 1.3.1. Localización geográfica del proyecto | 33 |
| 1.3.2. Componentes del proyecto..... | 33 |
| 1.3.3. Tamaño | 36 |
| 1.3.4. Tecnología y procesos | 36 |
| 1.3.5. Ingeniería..... | 37 |

| | |
|---|----|
| 1.3.6. Criterio de la comunidad sobre la propuesta técnica del proyecto | 37 |
| 1.3.7. Responsabilidad social..... | 37 |
| 1.4. ANÁLISIS DE RIESGO A DESASTRES..... | 37 |
| 1.4.1. Análisis de emplazamiento de sitio | 37 |
| 1.5. ANÁLISIS AMBIENTAL | 38 |
| 1.5.1. Identificación y valoración de impactos ambientales..... | 38 |
| 1.6. ANÁLISIS LEGAL Y ADMINISTRATIVO | 39 |
| 1.6.1 Aspectos legales | 39 |
| 1.6.2. Organización y estructura administrativa..... | 39 |
| 1.6.3. Planificación y programación de la ejecución del proyecto | 41 |
| 1.6.4. Valoración de riesgos institucionales del proyecto (SEVRI)..... | 42 |
| CAPÍTULO II: EVALUACIÓN DEL PROYECTO..... | 44 |
| 2.1.1. ANÁLISIS FINANCIERO: EL PROYECTO NO GENERA INGRESOS..... | 44 |
| 2.1.1. Costos del proyecto..... | 44 |
| 2.1.1.1. Costos de inversión..... | 44 |
| 2.1.1.2. Costos de operación | 44 |
| 2.1.2. Ingresos..... | 44 |
| 2.1.3. Aspectos presupuestarios del proyecto..... | 45 |
| 2.2. ANÁLISIS DE COSTOS: EL PROYECTO NO GENERA INGRESOS..... | 45 |
| 2.2.1. Tasa Social de Descuento (TSD) | 45 |
| 2.2.2. Flujo de costos | 45 |
| 2.3.1 Calculo de precios sociales | 46 |
| 2.3.2 Costos Económicos Sociales | 46 |
| 2.3.3 Beneficios..... | 46 |
| 2.3.4 Flujo económico social | 47 |
| 2.3.5 Calculo de Indicadores | 47 |
| 2.3.6 Impactos Macroeconómicos del proyecto | 47 |
| Referencias..... | 49 |

Abreviaturas y Siglas

| | |
|----------|--|
| ATV | Administración Tributaria Virtual |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| DGA | Dirección General de Aduanas |
| DGH | Dirección General de Hacienda |
| DGT | Dirección General de Tributación |
| DTIC | Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| Integra | Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planilla y Pagos |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MICITT | Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones |
| Mideplan | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PCF | Policía de Control Fiscal |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| SIAT | Sistema de Información Integral para la Administración Tributaria |
| SIGAF | Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera |
| TI | Tecnología de la Información |
| TICA | Sistema de Tecnología de la Información para el Control de Aduanas |

Presentación

El presente documento constituye el perfil del *Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario*, para su inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Pública (Mideplan). Este se espera desarrollar mediante apoyo presupuestario con el Banco Mundial (BM) por la suma de US\$156.968.500.

Su objetivo es modernizar y digitalizar los sistemas del Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto y facilitar la gestión de la deuda y convertir la cultura institucional para que se trate a los ciudadanos como un cliente. El mismo se encuentra conformado por cinco componentes, los cuales se implementarán de manera integrada y coordinada con el fin de garantizar una agenda de reforma institucional coherente que incremente la confianza ciudadana, mejore la prestación de servicios al ciudadano, optimice la eficiencia de asignación de las finanzas públicas, fortalezca la capacidad de recaudación de las agencias de ingresos e impulse el entorno empresarial general de Costa Rica.

Los componentes corresponden a: (i) Fortalecimiento de la gestión del gasto público; (ii) Mejora de la eficiencia operativa y la efectividad de la administración tributaria; (iii) Mejora de los controles y servicios aduaneros; (iv) Fortalecimiento del entorno tecnológico, institucional y operativo; y (v) Gestión de proyectos y desarrollo de capacidades.

Cabe señalar que este proyecto se encuentra vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del Ministerio de Hacienda y la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

Asimismo, con el desarrollo e implementación del proyecto se obtendrán beneficios tanto desde el punto económicos como es la mejorara en la recaudación, reducción de costos como la confianza ciudadana, lo que repercute, en términos de un mayor crecimiento económico como resultado de una perspectiva macroeconómica más estable, y un menor riesgo de la gestión fiscal y la gestión de la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo y la perspectiva macro.

Ficha Técnica

| | |
|---|---|
| Nombre del proyecto | Hacienda Digital para el Bicentenario |
| Descripción | El proyecto tiene por objetivo el modernizar y digitalizar los sistemas del Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto y facilitar la gestión de la deuda y convertir la cultura institucional para que se trate a los ciudadanos como un cliente. Cuenta con cinco componentes los cuales son: (i) Fortalecimiento de la gestión del gasto público; (ii) Mejora de la eficiencia y orientación al cliente de la administración tributaria; (iii) Mejorar los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio en Costa Rica; (iv) fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad; y (iv) Gestión de proyectos y desarrollo de capacidades. |
| Sector | Sector Financiero, Monetario y Supervisión Financiera de acuerdo con el DE-41187-MP-MIDEPLAN. |
| Ubicación geográfica del proyecto | Costa Rica |
| Institución ejecutora y formuladora del proyecto | Ministerio de Hacienda mediante la Unidad Ejecutora creada para el proyecto. |
| Unidad que elaboró documento del proyecto | Equipo multidisciplinario del Ministerio de Hacienda |
| Beneficiarios del proyecto | Se encuentran conformados por el conjunto de personas físicas y jurídicas que son el universo de usuarios (as) finales de los servicios institucionales, tanto internos como externos al Ministerio. Se ubican en dos ámbitos el público y el privado: (i) funcionarios del Ministerio de Hacienda, (ii) instituciones públicas; (iii) ciudadanos y sector privado; y (iv) organizaciones de la sociedad civil y el sector académico |
| Costos totales del proyecto | El costo total es de \$156,968,500.00 |
| Posibles fuentes de financiamiento | Apoyo presupuestario del Banco Mundial |
| Cronograma del proyecto | La fecha de inicio del proyecto aún se encuentra por definir. El cronograma preliminar detalla las actividades a realizar para un periodo de 7 años, siendo este el tiempo estimado de ejecución del proyecto, a partir de su aprobación. |
| Principales restricciones o limitaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Financiamiento requerido. • Restricciones emanadas del control legislativo. • Impugnaciones de otras instituciones de supervisión • Cambio de político. • Asignación inoportuna de recursos requeridos. • Impugnaciones a las contrataciones del proyecto. |

CAPÍTULO I: FORMULACIÓN DEL PROYECTO

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO

1.1.1. Nombre del proyecto:

Hacienda Digital para el Bicentenario

1.1.2. Antecedentes

Costa Rica es una de las naciones políticamente más estables, progresistas y prósperas de América Latina y el Caribe (ALC). Desde las primeras elecciones presidenciales bajo la nueva constitución en 1953, los gobiernos han priorizado el bienestar social y el desarrollo del pueblo costarricense. Es una de las democracias más consolidadas y antiguas de la región.

El país ha invertido en un estado de bienestar con importantes logros sociales. El gasto público corresponde a uno de los más altos de América Latina, primordialmente, en salud y educación. Su política social se ha abocado en garantizar el acceso a servicios básicos universales; la educación preescolar y general básicas son obligatorias y gratuitas, aunado a esto la educación diversificada también es gratuita. Por su parte, el sistema de salud es solidario, y el país posee una esperanza de vida similar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En el plano económico, las políticas orientadas al exterior de Costa Rica han transformado su economía, al pasar de una economía basada en la exportación de productos agrícolas a una caracterizada por una mayor integración comercial y recepción de mayores flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en sectores de alta tecnología.

No obstante, a pesar del crecimiento razonable y un fuerte compromiso con el pacto social, la reducción de la pobreza se ha estancado y la desigualdad está aumentando. Asimismo, el PIB per cápita de Costa Rica no ha mostrado signos de convergencia hacia los de los países con mayores ingresos. Mientras que las presiones fiscales amenazan con socavar la sostenibilidad del pacto social.

Los ingresos fiscales de Costa Rica son bajos en relación con sus pares e insuficientes para financiar las necesidades actuales de gasto del país. La baja relación impuestos / PIB se debe en parte a las debilidades en la estructura del sistema tributario, que incluyen exenciones extensivas, complejidad excesiva, una base limitada y baja productividad tributaria.

El Gobierno, consciente de estas deficiencias, promulgó reformas críticas de la política fiscal, las cuales se aprobaron en diciembre de 2018, con la Ley 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La misma reemplazó el impuesto sobre ventas con un impuesto al valor agregado (IVA), que amplía la base impositiva al incluir servicios, introduce medidas para evitar la erosión de la base impositiva y un nuevo régimen impositivo para los ingresos de capital y las ganancias de capital, modificaciones al impuesto sobre la renta, así como a la Ley de Salarios, y se incluye una Regla Fiscal. Dicha reforma podría generar ahorros fiscales potenciales de 3.94 puntos porcentuales del PIB, lo anterior durante el periodo 2019-2023. Las medidas contenidas en la Ley 9635 se han implementado según lo previsto y, en algunos casos como la recaudación del IVA, los resultados iniciales fueron prometedores.

Asimismo, se han tomado medidas adicionales para mejorar las finanzas del sector público no financiero, como la inclusión de los órganos desconcentrados en el presupuesto nacional, situación que reducirá las rigideces presupuestarias y puede generar ahorros adicionales. Al respecto, es importante tomar en consideración que las autoridades del Ministerio de Hacienda, conscientes de la situación de obsolescencia y falencia que en general poseen los sistemas informáticos, están buscando una reforma a la Ley para que su incorporación se postergue a 2022¹. Lo anterior, tomando en consideración que los sistemas resultan la herramienta vital para el cumplimiento de las funciones que le competen a esta cartera, no solo desde la visión del gasto, sino también de la del ingreso, destacando dentro de esta última el llegar a satisfacer un requerimiento latente de la opinión pública que demanda conocer el logro de una recaudación efectiva, eficiente y económica.

Anudado a lo anterior, se ha planteado una renovada estrategia de gestión de la deuda del sector público, con el objetivo de mejorar la gobernanza y la coordinación entre las entidades y, en última instancia, alargar los vencimientos y reducir las tasas al concentrar las emisiones en unos pocos instrumentos y ampliar la base del inversor. El Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el Programa Macroeconómico 2020-2021, estimó un crecimiento de 2,1% para 2019 y 2,5% para 2020, mostrando un ajuste a la baja con respecto a las proyecciones publicadas en julio 2019 (2,2% y 2,6% para 2019 y 2020, respectivamente). Esta situación se asocia, de acuerdo con el BCCR, con una peor trayectoria de la de la economía internacional, incertidumbre y pesimismo entre consumidores y empresarios, cuyos efectos se ven reflejados en el consumo y la inversión. Asimismo, la menor ejecución de obra pública influyó en la reducción de la expectativa de crecimiento.

Dado que estos riesgos continúan vigentes, se mantendrá un monitoreo constante en aras de asegurar la identificación de medidas preventivas a la materialización de estos.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda es la institución rectora de la política fiscal, por lo que debe garantizar la obtención y aplicación de los recursos públicos, según los principios de economía, eficiencia y eficacia. Lo anterior, mediante procesos modernos e integrados, para lograr una sociedad más próspera, justa y solidaria.

1.1.3. Identificación del problema

Desde el 2016 el crecimiento económico se ha desacelerado, esto después de casi una década de desempeño macroeconómico relativamente robusto. Lo anterior, debido a los shocks externos y al debilitamiento de la demanda interna. Entre 2010 y 2016, la economía creció en un promedio de 4% por año, siendo esto significativamente más alto que los promedios de la OCDE (1.9%). Esta situación se derivó de una sólida inversión extranjera directa, el aumento del gasto público, después implementar medidas fiscales contra cíclicas tomadas durante la crisis y un vigoroso consumo privado impulsado por el aumento de los salarios reales. No obstante, en 2017 el crecimiento del PIB se desaceleró a 3.9%, en 2018 a 2.7% y disminuyó aún más en el 2019 a 2.1%, esto debido a factores externos e internos.

Desde el 2010, con el aumento del gasto público y una escasa recaudación, se presentaron déficits fiscales en aumento. El desempeño fiscal de Costa Rica se ha deteriorado notablemente desde la crisis financiera internacional presentada entre los años 2008 y 2009. La postura fiscal contra cíclica adoptada ayudó a la economía a recuperarse de la crisis mundial de 2008, pero su dependencia del gasto corriente llevó a un fuerte

¹ Ley 9524, *Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central*. El Transitorio II de dicha Ley establece la incorporación de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional para el período económico 2021.

deterioro en su estabilidad fiscal. El balance financiero del Gobierno Central pasó de un superávit fiscal del 0.56% del PIB, en 2007, a un déficit del 6.96% del PIB en 2019, promediando 5.4% del PIB desde 2010.

La relación deuda pública / PIB del Gobierno Central aumentó del 28.4% en 2010 al 53.2% en 2018, y los niveles de deuda para el sector público no financiero consolidado alcanzaron el 56,6% del PIB en 2018. El aumento de las existencias de deuda ha exigido primas de riesgo más altas y vencimientos más cortos, aumentando el servicio de la deuda y los riesgos de refinanciamiento. Solo los pagos de intereses aumentaron de 2.4% del PIB en promedio durante el período 2010-2016, y a 3.5% y 4.2% del PIB en 2018 y 2019, respectivamente.

La calificadora de riesgo Moody's bajó las calificaciones crediticias de Costa Rica el 5 de diciembre de 2018 (de Ba2 a B1, con perspectiva negativa) y Standard & Poor's y Fitch, siguieron su ejemplo, bajando sus calificaciones (de BB- y BB, respectivamente, a B + con perspectiva negativa). Lo anterior, señalando los altos déficits fiscales que, junto con una mala gestión de la deuda, se tradujeron en una presión de liquidez durante el último trimestre de 2018.

Por otra parte, los ingresos fiscales de Costa Rica son bajos en relación con sus pares e insuficientes para financiar las necesidades de desarrollo del país. Estos han estado por debajo del 14% del PIB durante el período 2009-2018 (alrededor del 26% del PIB, incluidas las contribuciones a la seguridad social). Si bien, el financiamiento destinado para los servicios de salud y educación en Costa Rica son altos, en relación con sus pares regionales de la OCDE, la inversión pública de aproximadamente el 4% del PIB, es baja en comparación con el 5-6% del PIB en Perú y Chile, esta diferencia es aún mayor si se tienen en cuenta las asociaciones pública-privadas.

La disminución en la recaudación de impuestos se deriva de las limitaciones estructurales actuales del sistema tributario, la alta cuantía de exenciones, la burocracia, la obsolescencia de las herramientas tecnológicas del Ministerio de Hacienda, una caída en la productividad tributaria y una base restringida. Desde 1953, la Asamblea Legislativa ha aprobado más de 1,259 exenciones de impuestos que representan más del 5.6% del PIB. En consecuencia, la brecha política entre los ingresos potenciales y reales del Impuesto General a las Ventas es sustancial, con un promedio de alrededor del 4% del PIB de 2012 a 2016 según las estimaciones del FMI. La multiplicidad de exenciones fiscales introduce complejidad y distorsiones al sistema tributario, aumenta los costos de cumplimiento y hace que éste sea más difícil de administrar. La recaudación del impuesto sobre la renta personal se ve obstaculizada por las exenciones otorgadas a la renta laboral. Los impuestos corporativos representan menos de una quinta parte de los ingresos totales (más de un tercio en los países de la OCDE).

La baja recaudación de ingresos también se debe al cumplimiento deficiente. La Dirección General de Tributación (DGT) estima que la evasión y elusión de impuestos ascendió a 8.2% del PIB en 2013. La OCDE estima que, en 2014, una cuarta parte de las corporaciones y casi una quinta parte de los profesionales independientes no registraron ingresos, mientras que el 14.4% y el 20%, respectivamente, no presentaron impuestos sobre las ventas, y el 55% de las personas con actividades rentables de servicios profesionales declaran cero impuestos sobre la renta. El FMI calcula que la brecha de cumplimiento del impuesto sobre las ventas fue del 31% en 2016, equivalente al 1.9% del PIB (un aumento sobre la brecha del 29% estimada para 2012). La integridad del sistema tributario se ve socavada por una gran economía informal y por prácticas recurrentes como compañías no registradas, ingresos no declarados, deducciones excesivas, planificación fiscal abusiva, reembolsos fraudulentos y otras formas de fraude fiscal.

La reciente evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT por sus siglas en inglés), realizada por el FMI en conjunto con especialistas del BM y BID, en junio de 2019, destaca las debilidades en los sistemas de información y prácticas de administración tributaria. Las debilidades identificadas incluyen: esfuerzo insuficiente para identificar nuevos contribuyentes para ampliar la base impositiva; controles inadecuados en las actividades operativas y financieras de la DGT; cobertura limitada de inspecciones tributarias (9.39% de los grandes contribuyentes y 0.07% de otros contribuyentes); falta de controles de omisión adecuados con solo el 19% de las declaraciones omitidas regularizadas; y sistemas de gestión de riesgos inadecuados. La DGT no cuenta con una estrategia integral de cumplimiento para combatir la evasión y elusión de impuestos.

Las operaciones aduaneras en Costa Rica son costosas e ineficientes. En 2017, la Asamblea Legislativa ratificó el Acuerdo de Facilitación de Comercio, de la Organización Mundial del Comercio, por lo cual se creó el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC) para apoyar su implementación. Sin embargo, el puntaje de Costa Rica en *Doing Business 2020*, del BM, para Comercio Transfronterizo es 77.6, ocupando el puesto 80 de 190 economías. Tanto el tiempo como el costo para exportar desde Costa Rica exceden el promedio de los países de la OCDE. El Informe del *Doing Business 2020* señala que se necesitan 20 horas para completar el proceso de despacho de exportaciones (de las cuales 1,8 horas se gastan en aduanas) y 80 horas para completar el proceso de despacho de importaciones (de las cuales 72 horas se gastan en aduanas). Este desempeño se debe en parte a los complejos y redundantes procedimientos y controles manuales que aplica la DGA. La información proporcionada a los comerciantes, las operaciones de logística, los corredores y otros clientes a menudo es insuficiente para respaldar el cumplimiento. Como resultado, los procesos de aprobación e inspección son lentos y costosos en comparación con los de los países de la OCDE.

Hay espacio para mejorar la facilitación del comercio, particularmente en lo que se refiere a la cooperación y coordinación de todas las agencias reguladoras transfronterizas y operadores logísticos involucrados en el proceso de autorización, la armonización y el acceso multimodal a los datos, y la implementación de un modelo de gestión de riesgos basado en información anticipada e inspección única coordinada de carga.

La falta de un sistema efectivo de gestión de riesgos quebranta la eficiencia operativa en aduanas. El conjunto actual de herramientas de gestión de riesgos hace poco para fortalecer los controles aduaneros o facilitar el comercio. La DGA y la Policía de Control Fiscal (PCF) utilizan elementos de análisis de riesgos para guiar sus acciones de control. Sin embargo, estos se aplican parcialmente. Un estudio de 2016 sobre operaciones aduaneras publicado por la Contraloría General de la República concluyó que era imposible identificar un impacto estadísticamente significativo del "semáforo rojo" (revisión física de la carga) en la recaudación de impuestos. En 2017, el porcentaje de inspecciones fue del 10% (9% rojo y 1% amarillo) y la tasa de hallazgos fue de solo 3.2%.

Las transferencias, gastos obligatorios y presupuestos incrementales limitan la capacidad del Gobierno de asignar recursos de acuerdo con las necesidades y prioridades de las políticas. En 2018, alrededor del 44% del gasto del Gobierno Central fueron dados por disposiciones constitucionales y otras disposiciones legales. No existe una estructura general de gobernanza u orientación política para un gran sector de empresas estatales. El Ministerio de Hacienda (MH) ha comenzado a trabajar en un presupuesto orientado a resultados, iniciando con cuatro instituciones para el presupuesto 2020 y tres adicionales para el 2021. Sin embargo, la planificación efectiva de gastos sigue siendo limitada, el presupuesto es en gran medida incremental, anual y hace un uso limitado de la información de desempeño, revisiones de gastos o evaluaciones de programas.

Existen importantes deficiencias en el manejo del efectivo y la deuda. Aunque Costa Rica ha implementado una Caja Única, en todo el Gobierno Central, incluidas las ramas judicial y legislativa, la Tesorería Nacional (TN) no supervisa todos los recursos públicos, ya que representan 53 entidades descentralizadas y 30 entidades descentralizadas no comerciales. El 59% del gasto público no están incluidos en la Caja Única. En diciembre de 2018 se aprobó una estrategia de gestión de la deuda, para lo cual será necesario actualizar los sistemas para consolidar la información, facilitar la coordinación y el acceso al mercado.

Los sistemas de información y de control, contabilidad e informes financieros están fragmentados, además existen múltiples sistemas de información para la gestión de recursos humanos y de la planilla. Los datos poco confiables sobre el personal socavan los controles de la nómina y han permitido aumentos en los salarios del sector público, que representan el 40% del gasto total, para superar el crecimiento de los ingresos. Costa Rica adoptó las Normas Internacionales de Contabilidad (NICSP) en 2008 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas de 2018, establece el 01 de enero de 2023 como la fecha límite para su implementación. Sin embargo, se necesita trabajar en la integración de los sistemas tecnológicos para que la información financiera pueda ser consolidada y de acceso en tiempo real. Actualmente, algunas funciones críticas de contabilidad e informes financieros se llevan a cabo manualmente mediante hojas de cálculo.

Por otra parte, y más allá de políticas institucionales para la aplicación de la gestión por procesos, el Ministerio de Hacienda realiza sus funciones bajo una estructura funcional que se deriva en duplicaciones de esfuerzos y espacios o “zonas grises” que no permiten cerrar los ciclos operativos. Lo anterior se hace evidente en el registro, el cobro, la gestión de las exoneraciones y zonas francas, las compras autorizadas sin el pago de impuestos, las fiscalizaciones, entre otras situaciones.

Anudado a lo anterior, los sistemas de gestión de ingresos utilizados poseen grandes rezagos. Actualmente, DGT ejecuta seis aplicaciones de TI de administración tributaria que no están bien integradas y que requieren trabajo manual adicional para consolidar los datos. Esto impide el intercambio automático de información entre aplicaciones, haciendo que se presenten dificultades en la generación de una visión integral de los datos del contribuyente, o bien, permitir la identificación de riesgos. Anudado a lo anterior, la DGT no posee un sistema de cuenta corriente automatizado que garantice el control y la integridad de los datos de ingresos fiscales. Por otra parte, los sistemas de registro de contribuyentes y gestión de impuestos también están pobremente integrados, lo que lleva a registros incompletos e inexactos. El único sistema de TI moderno en uso por DGT es un sistema de recepción de declaraciones y registro electrónico de contribuyentes. Sin embargo, los datos de pago se ingresan manualmente y no existen cuentas corrientes de los contribuyentes en donde se ingrese la información de cada declaración. Esta práctica es costosa y propensa a errores a la hora de ingresar los datos y realizar cobro a los contribuyentes debido a que deben reconstruirse la información.

Durante los últimos años, se han presentado grandes problemáticas dadas por la desactualización del sistema informático utilizado para para gestionar los procesos y procedimientos aduaneros. El Sistema de Tecnología de la Información para el Control de Aduanas (TICA), puesto en operación en 2005, no cubre muchos procesos y procedimientos, lo que dificulta el control y contribuye a retrasos en el despacho de las mercancías. Además, las auditorías iniciales del sistema revelaron serias preocupaciones de seguridad. El sistema no funciona bien en dispositivos móviles o tabletas, y el sitio principal en sí mismo no responde de manera rápida y efectiva a sus usuarios. La cartera de aplicaciones de la DGA no incluye herramientas, como aplicaciones, sitios web visibles en dispositivos móviles y chats de servicio, instrumentos que resultan ser comunes en muchos otros países.

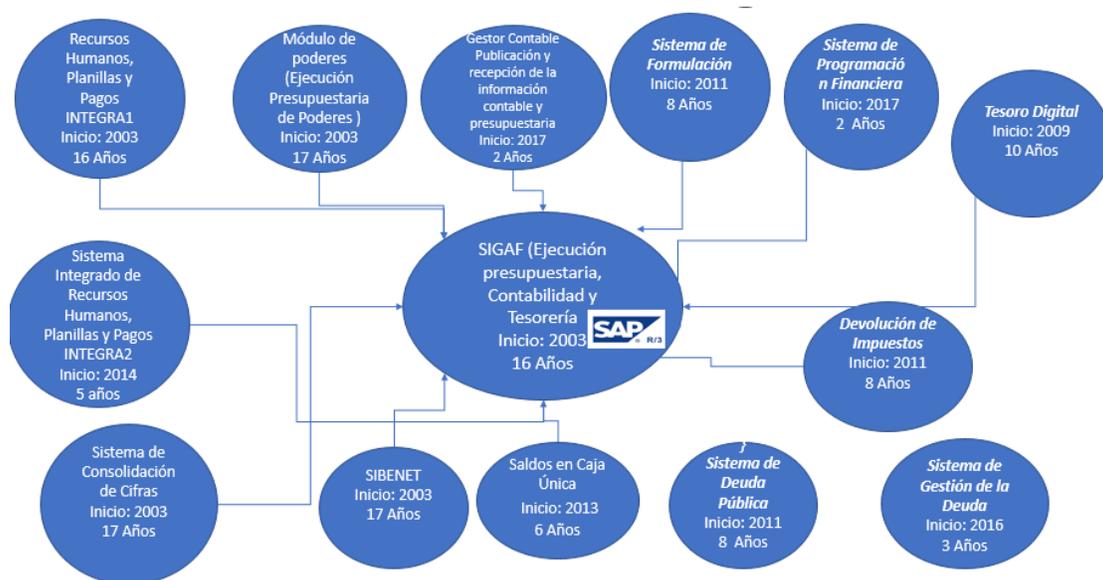
No existe interoperabilidad entre los sistemas de gestión de ingresos y gastos para mejorar los registros y establecer los controles de la información. Del lado de los ingresos, tanto DGA como DGT administran sus sistemas de información de manera independiente y el intercambio de información es mínimo. Esto conduce a la duplicación de datos, fomenta la subfacturación y la baja recaudación, y dificulta la identificación de la evasión fiscal y el control de las exenciones. Anudado a lo anterior, el TICA no considera los requisitos de interoperabilidad de otros sistemas, como la Ventanilla Única de Comercio Nacional o los sistemas de logística para el seguimiento de la carga (por ejemplo, autoridades portuarias y aeroportuarias, gerentes de almacén, transportistas, agentes de carga, etc.).

Por el lado del gasto, no hay integración o automatización de procesos dentro de los diferentes sistemas de gestión financiera, incluido SAP². Esta situación causa serias dificultades durante la preparación, ejecución y evaluación del presupuesto y los ciclos de ejecución. Lo anterior debilita la gestión de la deuda, ya que los datos sobre la deuda acumulada no se integran ni se mantienen.

La gestión de los recursos humanos está mal equipada para apoyar la reforma fiscal y la modernización tecnológica. La Dirección de Tecnologías y Comunicación (DTIC) carece del personal y los recursos son insuficientes para diseñar y administrar sistemas de TI que obtienen y utilizan información en la cantidad y calidad necesarias. Existe una capacidad técnica limitada para gestionar los riesgos de cumplimiento, optimizar el uso de los recursos o garantizar la sostenibilidad.

En lo referente al rezago tecnológico, a manera de ejemplo, la figura 1, muestra los años de operación de los sistemas tecnológicos utilizados por las dependencias que forman parte del Viceministerio de Egresos:

Figura 1: Sistemas tecnológicos del área de Egresos



Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, MH, 2019.

² SAP, por sus siglas en alemán (*Systeme Anwendungen und Produkte*) que significa en español “sistemas, aplicaciones y productos”.

Por lo anterior, es indispensable que los desarrollos tecnológicos del Ministerio respondan a las necesidades del negocio y a la vez funcionen adecuadamente con el fin de brindar servicios de calidad a la ciudadanía, y a la vez la información que se genere pueda ser utilizadas como herramientas para el análisis de datos y toma de decisiones. Esta realidad se visualiza más claramente al analizar con ejemplos concretos la interrelación que existe entre los principales procesos de negocio del Ministerio y las tecnologías de información que los soportan, según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1 Relación Procesos del Negocio y Servicios de TI

| Dependencia | Relación con las TI | Impacto de las TIC en los procesos del Área |
|---|---|--|
| <p>Dirección General de Aduanas</p> | <p>Para la gestión de las aduanas se utiliza el Sistema Informático de Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA), Sistema de consulta de información histórica de aduanas (SIA), Sistema Gestión de Información de Valores de Automóviles (Cartica) y Sistema de Mensajería Electrónica (VAN), a través del cual se interrelacionan las empresas importadoras y exportadoras del país, así como los transportistas, auxiliares de la función pública de Aduanas, agentes aduaneros, entre otros (aproximadamente son 3000 personas).</p> <p>Adicionalmente utiliza las tecnologías de información para la facilitación, control y administración del riesgo aduanero.</p> <p>Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que las políticas que rigen las aduanas se ven influenciadas por decisiones políticas internacionales, donde el país como miembro de diferentes grupos debe respetar los acuerdos tomados, y donde la mayoría se ven traducidos en reglas de negocio a implementarse en el sistema.</p> | <p>La operación de las aduanas depende de la disponibilidad del sistema TICA; donde una falla puede llegar a tener impactos millonarios en las importaciones y exportaciones del país; eso sin mencionar el costo para los usuarios y el daño a la imagen pública del Ministerio y del país. Adicionalmente el impacto en los sectores industriales al presentarse problemas para que sus productos puedan ingresar o salir del país como consecuencia de un fallo en el sistema.</p> <p>Dado lo anterior, se han definido mecanismos contingentes para atender las exportaciones, así como trámites de importaciones urgentes (por ejemplo, cuando se trata de productos perecederos), disminuyendo el impacto de las fallas en los sistemas.</p> |
| <p>Dirección General de Tributación</p> | <p>La recaudación de impuestos, junto con la gestión aduanera, permite la recolección de ingresos para el Gobierno Central.</p> <p>Para apoyar los procesos internos de esta Dirección se utilizan los siguientes sistemas informáticos: ATV, SIAT, Sistema de Tributación Digital, Sistema para la Gestión de las Declaraciones de los Grandes Contribuyentes (Tribunet), Facturador Gratuito, Sistema de Tributación Directa y Sistema Costarricense de Información</p> | <p>Los sistemas utilizados en la Dirección de Tributación no sólo permiten registrar y cobrar los impuestos de los ciudadanos, sino que también permite realizar análisis posteriores para identificar evasores de impuestos, anomalías en el proceso de pagos, entre otros. Por lo anterior, la falta de disponibilidad de los sistemas fallas en la integridad, confiabilidad y confidencialidad de sus procesamientos puede impedir realizar una adecuada recolección de impuestos que implica un menor nivel de ingresos para el país.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | <p>Jurídica (SCIJ) y el sistema para el registro de las declaraciones recibidas por las entidades bancarias.</p> <p>Los sistemas a disposición de los contribuyentes son: Sistema de Ayuda para el llenado de declaraciones (EDDI), Sistemas para el envío las declaraciones informativas (Declara), Sistema de Identificación de Contribuyentes (SIC) y Sistema de Recibo de Pago.</p> | <p>Cabe mencionar que la falta de suficientes recursos económicos puede impedir que el Gobierno provea una serie de servicios o que deba recurrir a niveles mayores de endeudamiento; que finalmente conlleve impactos en el desarrollo del país.</p> |
| Dirección General Contabilidad Nacional | <p>La Contabilidad Nacional es la responsable de llevar los registros contables del Poder Ejecutivo y el Sector Público, para ello se apoyan principalmente en el SIGAF y Gestor Contable, así como el acceso a consultas a sistemas como: TICA, SIAT, INTEGRRA, entre otros.</p> <p>Adicionalmente, existe una dependencia directa del Banco Central de Costa Rica, específicamente con el sistema SINPE.</p> | <p>Actualmente el 80% de las actividades de la Contabilidad Nacional se realizan manualmente, se carece de sistemas integrados para que todas las entidades faciliten los registros contables y su control.</p> <p>Esta situación refleja la importancia del apoyo tecnológico, que permitiría aprovechar más eficientemente los recursos en tareas tácticas y estratégicas, en lugar de focalizarse en tareas operativas manuales que pueden incidir en la integridad y confiabilidad en la información producida.</p> |
| Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa | <p>Los principales procesos de esta Dirección se encuentran soportados en los sistemas informáticos: SIGAF, Sistema de Control de Bienes del Estado (Sibinet) y Sistema de Compras Públicas (SICOP).</p> <p>Estos sistemas que no solo son utilizados por el Ministerio sino también por las diferentes entidades de Gobierno Central.</p> | <p>La no disponibilidad de estos sistemas afecta directamente la operación de los procesos de dicha Dirección, puesto que se verían afectados el registro de los bienes del Gobierno Central y la gestión de compras electrónicas.</p> <p>Adicionalmente, debe considerarse que el atraso en los procesos de compra puede tener implicaciones financieras significativas.</p> |
| Tesorería Nacional | <p>Los procesos de la Tesorería Nacional se apoyan los sistemas: Tesoro Digital, SIGAF, INTEGRRA 1 y 2, Sistema de Interfaces de Pagos (SIPS) y el Sistema de Control Contable de Fondos (CCF). Otros sistemas pertenecen a entidades como la Bolsa Nacional de Valores y el Banco Central de Costa Rica.</p> <p>La Tesorería es la responsable de realizar todos los pagos del Gobierno Central y administra la caja chica del Estado, por lo tanto, su papel es vital para garantizar la operación de las diferentes instituciones.</p> | <p>Actualmente en el Gobierno Central únicamente se realizan pagos electrónicos, por lo que, si los sistemas no están disponibles o presentan fallas de alguna naturaleza, no es posible llevar a cabo dichos pagos; que incluyen desde la provisión de recursos financieros para la operación de las entidades cliente hasta el pago de los salarios de todos los funcionarios del Gobierno Central.</p> <p>Adicionalmente, actividades relacionadas con la gestión de la deuda y de liquidez, también se ven afectadas en el caso de que no se cuente con tecnología disponible y confiable.</p> |
| Dirección General de Presupuesto Nacional | <p>Esta Dirección es la responsable de la consolidación, aprobación y control del</p> | <p>La Ley de Presupuesto Nacional debe aprobarse en una fecha definitiva todos los años, para ello</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | <p>presupuesto de todos los órganos del Gobierno Central; actividad que se realiza a través del Sistema de Formulación Presupuestaria, SIGAF e INTEGRA.</p> <p>Específicamente en el caso del Sistema de Formulación Presupuestaria es utilizado no solo por el Ministerio, sino también por sus entidades cliente y la Asamblea Legislativa quien es la responsable de aprobar la Ley de Presupuesto Nacional.</p> | <p>la disponibilidad del sistema para que los diferentes entes del Gobierno Central realicen su propuesta de presupuesto es clave; caso contrario la operación del Gobierno Central y la provisión de los servicios al ciudadano se verían imposibilitados, por cuanto nuestra legislación exige que se cuente con un presupuesto aprobado para realizar cualquier trámite financiero posterior.</p> |
| Dirección General de Crédito Público | <p>Para la obtención de financiamiento para el país, la Dirección de Crédito Público se apoya en los diferentes sistemas informáticos del Ministerio, tales como SIGAF, Compra Red, INTEGRA, entre otros.</p> <p>Adicionalmente, utilizan el sistema SIGADE.</p> | <p>Para garantizar la operación de las diferentes entidades del Gobierno Central, nuestro país utiliza el financiamiento de diferentes entes a nivel internacional. Para el control de dicha deuda se utilizan sistemas, donde la disponibilidad, integridad y confiabilidad de la información procesada por éstos, es clave para garantizar una adecuada gestión de los fondos públicos. Aunado a lo anterior, debe considerarse que una falla en estos sistemas podría exponer al país a sanciones internacionales por no cumplir con sus compromisos.</p> |
| Dirección General Administrativa y Financiera | <p>La Dirección General Administrativa y Financiera se apoya en los sistemas: SIGAF, SICOP, INTEGRA, Sistema de Transportes y Sistema Control de Plan de Compras (SIPI), como apoyo a la provisión de los servicios financieros, de contratación administrativa y de administración del recurso humano y servicios para todas las áreas del Ministerio de Hacienda.</p> | <p>Esta Dirección brinda servicios a lo interno del Ministerio, por lo que su función es crítica para garantizar su operación efectiva y contribuir con el cumplimiento de sus estrategias. Por lo tanto, la no disponibilidad de los sistemas puede impactar en la operación de las otras áreas del Ministerio y poner en riesgo su imagen y afectar el desarrollo socioeconómico del país.</p> |
| Dirección General de Hacienda | <p>Esta Dirección se apoya en el Sistema de Exoneraciones (Exonet), y TIMON que brinda información de la recaudación y cifras fiscales del Ministerio de Hacienda. Sistema de valoraciones de Vehículos. Este Sistema permite a los contribuyentes consultar el valor fiscal, características y monto del impuesto a la propiedad de un vehículo determinado por el Ministerio de Hacienda.</p> | <p>El no contar con este sistema afecta la gestión operativa de esta Dirección, con un impacto directo sobre el manejo de los trámites de exenciones tributarias.</p> |
| Secretaría Técnica Presupuestaria | <p>Se apoya en el Sistema de Consolidación de Cifras del Sector Público Costarricense (SICCNET). Modelo de Información Empleo Público que brinda la información de puestos y otra información de funcionarios del Gobierno Central y otras instituciones públicas conforme se han ido incorporando</p> | <p>El no contar con estos servicios limita el desarrollo de las actividades que debe realizar dentro de sus funciones.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>según el plan de trabajo de la STAP (incluye instituciones autónomas, universidades, banca, órganos desconcentrados, entre otros).</p> <p>Modelo de Información de Presupuesto que brinda la información del presupuesto estimado y ejecutado a nivel de todas las instituciones que actualizan la información desde el SIPP</p> | |
|--|---|--|

Fuente: Elaboración propia, 2020.

1.1.4. Optimización de la situación base

El Ministerio de Hacienda, consciente de la necesidad de modernizar su gestión bajo una visión de organización basada en procesos, ha realizado importantes esfuerzos con el fin de propiciar la integración e integralidad de todas las actividades que se realizan desde las distintas dependencias que lo componen.

Por lo cual, se ha trabajado con los recursos existentes, y algunas asistencias técnicas en realizar mejoras superficiales en los procesos institucionales, sin embargo, trabajando con sistemas desactualizados y poco integrados. Anudado a lo anterior, con los recientes cambios en la normativa se han presentado grandes desafíos en gestión de los procesos, cambiando formas de trabajo para adaptar la operativa institucional a su nuevo entorno.

La gobernanza de las áreas de ingresos y egresos se encuentra fragmentada, lo que dificulta la consecución de los objetivos institucionales. Dicha fragmentación de funciones se da no sólo para el Ministerio en su conjunto, sino también hacia adentro de las propias dependencias.

A pesar de los esfuerzos institucionales por subsanar esta fragmentación funcional, aún se carece de las herramientas tecnológicas, recursos y capacidades para generar visión completa de los procesos que permita articular las funciones de las distintas áreas para el logro de su cometido con mayor efectividad.

Mantener la forma de trabajo, por la carencia de recursos para reestructurar la gestión actual, genera que se los servicios brindados no mejoren su calidad y las herramientas tecnologías estén desactualizadas. Esto último genera un trabajo adicional al personal, ya que la consolidación y análisis de datos se realiza en forma manual esto entre otras problemáticas.

El Ministerio de Hacienda cuenta con 59 sistemas de información desintegrados con una edad promedio de 19 años desde su puesta en producción a saber:

Los principales sistemas que operan son:

- Sistema de la Administración Tributaria (SIAT): implementado en el 1994 con una edad de 26 años
- Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF): implementado en el año 2003 con una edad de 17 años
- , Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planilla y Pagos (INTEGRA): implementado en el año 2003 con una edad de 17 años

- Sistema de Tecnología de la Información para el Control de Aduanas (TICA): implementado en el año 2005 con una edad de 15 años

En este marco, y debido a la gran cantidad de información que se procesa a nivel ministerial, se requiere contar con soluciones tecnológicas que permita generar información certera, oportuna y confiable; con el fin de brindar métricas, informes y reportes con datos para la toma de decisiones para todos los niveles de la organización. Para afrontar parte la problemática, desde la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC), se ha realizado un gran esfuerzo por crear desarrollos con recurso interno; que satisfacen parcialmente las necesidades y requerimientos de las distintas dependencias del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, el Ministerio posee diversidad de sistemas, lenguajes de programación, infraestructura (servidores, enlaces), diferentes motores de bases de datos que son utilizados diariamente por las distintas áreas que lo componen. Estos trabajan de forma independiente, lo cual no permite la integración entre procesos que tienen relación entre sí; con el fin de tener la información centralizada para un acceso eficiente y eficaz a los datos para el cruce de información y así obtener resultados para crear los planes de acción requeridos. Esta situación no puede ser subsanada mediante desarrollos internos, dada la rigidez y desactualización de los sistemas.

Esto dificulta la administración, soporte, mantenimiento y sostenibilidad de las tecnologías con las que contamos en el Ministerio. Adicionalmente se debe contar con un recurso humano especializado en las diferentes herramientas con las que se diseñaron los sistemas que soportan la operación de los procesos de la Institución.

1.1.5. Alternativas de solución

Mantener la situación actual (sin proyecto o actualización de los sistemas)

Mantener la situación actual, implica continuar trabajando con sistemas desactualizados y poco integrados. Lo anterior pone en riesgo una adecuada gestión de los procesos, perpetúa la ineficiencia en la rendición de cuentas, asumiendo mayores riesgos en la gestión del gasto y la deuda; además de la no percepción de ingresos debido a los márgenes de evasión y elusión.

Un escenario en que no se toma ninguna medida implica continuar trabajando con sistemas de tecnología que no están bien integrados y requieren trabajo adicional para la consolidación de datos, evitando el intercambio de información entre las aplicaciones y dificultando la formación de una vista integrada de los datos de los contribuyentes e identificar los riesgos.

Por otra parte, INTEGRA solamente realiza pago de planilla, mientras que INTEGRA2 tiene las herramientas para realizar la gestión requerida, no obstante, el traslado de todos los ministerios a este sistema constituye todo un reto. Por otra parte, SIGAF no soporta el traslado de más de 50 órganos descentrados. Por su parte, el sistema de contabilidad nacional presenta los mayores rezagos, lo cual es de vital importancia para el adecuado monitoreo.

Los problemas antes señalados no pueden ser subsanados mediante desarrollos internos, dada la urgencia de contar con las soluciones de clase mundial que permitan ejecutar con eficiencia la recaudación y gestión del gasto. Por otra parte, los sistemas actuales no son posibles de actualización debido a la rigidez y

desactualización de los sistemas. Además de no contar con las capacidades técnicas en conocimiento de herramientas más actualizadas y de vanguardia, las cuales nos ayuden a desarrollar las necesidades del Ministerio.

Es importante tener presente que, al alrededor de 59 sistemas en operación demandan actividades de atención como: soporte, mejoras, actualizaciones o nuevos requerimientos. Estas incidencias son producto por cambios a las leyes, cambios requeridos en los procesos por solicitud de las dependencias, además de una demanda expedita requerida por las dependencias; en donde la obsolescencia con la que se cuenta en los sistemas no permite una atención con tiempos de respuesta óptimos.

Remplazo de los sistemas actuales: Búsqueda de recursos externos, a través de organismos multilaterales.

La ampliación radical del uso de herramientas digitales es la línea estratégica para la mejora de los servicios a la ciudadanía costarricense y al contribuyente. La limitada capacidad de servicios que se le brindan al contribuyente genera riesgos en la captación de los tributos (Aduanas y Tributación) de forma oportuna; permitiendo la evasión fiscal por la falta de herramientas de control.

Contar con herramientas tecnológicas que nos garanticen una estructura de operación con las mejores prácticas, de acuerdo con estándares y certificaciones internacionales, y de esta forma brindar al Ministerio sistemas desarrollados con las últimas tecnologías y que responda con la sostenibilidad, actualización y mejoras a lo largo del tiempo.

El esquema ideal consiste en tener uno o varias soluciones tecnológicas que estén integrados, que se comuniquen entre sí por medio de un bus de interoperabilidad; el cual orquesta la interacción de los usuarios con los sistemas disponibles. Incluyendo a esta solución, un lago de datos³ para realizar los procesos de inteligencia de negocios, minería, *machine learning*⁴ y análisis predictivo.

1.1.6. Selección de la alternativa de solución

La alternativa de solución seleccionada debe ser “reemplazo de los sistemas actuales: Búsqueda de recursos externos, a través de los organismos multilaterales”.

Lo anterior tomando en consideración la escasez de recursos financieros del Ministerio y el tamaño de los desafíos que se presentan. A nivel de tecnología, el desarrollo e implementación de una arquitectura robusta de TI recomendada, a través de un modelo propio (“hecho en casa”) no se ve factible

Por tanto, se recomienda que se utilicen, tanto como sea posible, soluciones comerciales y/o de código abierto utilizadas como mejores prácticas en el marco de los componentes de arquitectura propuestos, enfocando los recursos humanos para el desarrollo en la adaptación y evolución de los sistemas transaccionales, así como en la integración de los diversos componentes

El Ministerio de Hacienda ha solicitado el apoyo del Banco Mundial para el diseño e implementación de reformas para abordar estos desafíos de gestión de ingresos y gastos. Las reformas buscan aumentar los ingresos a

³ Se refiere al depósito de datos masivo y de fácil acceso para almacenar “*big data*”, diseñado para conservar todos los atributos de los datos, especialmente cuando no se conoce el alcance de los datos o su uso.

⁴ Corresponde a la disciplina científica del ámbito de la Inteligencia Artificial que crea sistemas que aprenden automáticamente.

través de mejoras en el cumplimiento voluntario y mejorar la alineación de las políticas y la calidad del gasto público. Además, se abarcan cambios en el marco regulatorio e institucional para la gestión de ingresos y gastos, inversiones significativas en los sistemas de información de modernización e integración y cambios fundamentales en la cultura organizacional.

Por otra parte, se buscará el establecer una cultura de servicio en la administración tributaria y aduanera reconociendo a los contribuyentes como clientes. Las prácticas fortalecidas de gestión de riesgos y el uso de sistemas de inteligencia empresarial ayudarán a combatir la evasión fiscal y aduanera. La política fiscal estará basada en evidencia.

La planificación y el presupuesto se alinearán con la política y adoptarán una perspectiva orientada a resultados a medio plazo que respalde los objetivos de desarrollo sostenible del Gobierno. Esta transformación en la forma en que opera el Ministerio de Hacienda requerirá inversiones sustanciales en tecnología de la información y un compromiso sostenido con la gestión del cambio y el desarrollo de capacidades.

1.1.7. Objetivos del proyecto

Objetivo General

Modernizar y digitalizar los sistemas del Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto y facilitar la gestión de la deuda y convertir la cultura institucional para que se trate a los ciudadanos como un cliente

Objetivos específicos

- Implementar sistema de administración financiera integral que permita mejorar la eficiencia del gasto público y las prácticas de sostenibilidad fiscal, mediante la alineación de políticas y la implementación de soluciones informáticas robustas.
- Incrementar el cumplimiento tributario mediante el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas que permitan la automatización de los procesos tributarios centrales, combatiendo la defraudación, la optimización de la eficiencia operativa y la efectividad de la administración tributaria que se deriven en mejoras de los servicios a los contribuyentes.
- Automatizar los controles aduaneros y procedimientos de despacho para así propiciar la facilitación del comercio y mejorar el entorno empresarial sin comprometer la recaudación de ingreso.
- Integrar los sistemas de información del Ministerio de Hacienda con el fin de contar con un lago de datos, que facilite la generación de reportes e indicadores para la toma de decisiones de alto nivel.
- Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad.

1.1.8. Resultados esperados

La ejecución de este proyecto generará impactos macroeconómicos, los cuales pueden ser contemplados con mayor detalle el apartado 2.3.5 “Impactos Macroeconómicos”, del presente documento.

En la figura 2 se ilustra la cadena de resultados, donde se puede apreciar el vínculo entre las intervenciones clave del proyecto, los resultados intermedios específicos y el objetivo de desarrollo. La cadena de resultados

se basa en una serie de supuestos fundamentales: (i) la adquisición oportuna de los insumos del proyecto, incluyendo consultorías, capacitación, bienes y equipo tecnológico; (ii) ejecución satisfactoria de programas de capacitación y fomento de la capacidad en todas las instituciones del Gobierno de Costa Rica, en apoyo de todos los componentes del proyecto; (iii) implementación de los nuevos sistemas informáticos para la gestión de las finanzas públicas, la administración tributaria y aduanera y la gestión de los recursos humanos; (iv) la ejecución satisfactoria de actividades de gestión del cambio; y (iv) apoyo continuo al proyecto, y los cambios que este implique a nivel institucional, de parte de las autoridades políticas y jefaturas institucionales.

Figura 2: Cadena de resultados

| Desafíos | Intervenciones | Resultados intermedios | Resultados | Objetivo del proyecto |
|--|---|---|--|---|
| Gasto público insosteniblemente alto, mala alineación de políticas, perspectiva de planificación a corto plazo e ineficiencia en el gasto, débiles controles en la ejecución del presupuesto | 1. Gestión Financiera Pública | Estrategia de gestión de las finanzas públicas en el mediano plazo | Política fiscal fortalecida y capacidades de planificación | Mejora de la eficiencia operativa y de asignación del gasto público |
| | | Herramientas para la toma de decisiones basada en evidencia | | |
| | | Planificación de gastos, presupuestos y gestión de inversiones públicas | | |
| Aplicación de normas contables y de información financiera | Mejoras en los estándares de información financiera y control de gastos | | | |
| Fortalecer la gestión de activos | | | | |
| Gestión de recursos humanos y controles de gastos | | | | |
| Implementación de la estrategia de gestión de la deuda | Información financiera completa y oportuna | | | |
| Sistema integrado de información de gestión financiera. | | | | |
| Sistema de información de gestión de recursos humanos. | | | | |
| Baja recaudación de ingresos debido al bajo cumplimiento y debilidades operativas en los sistemas y prácticas de administración tributaria | 2. Administración Tributaria | Mapear y rediseñar procesos tributarios | Procesos fiscales simplificados y automatizados | Mayor efectividad en el desempeño de la administración tributaria |
| | | Sistema integrado de administración tributaria | | |
| | | Actualización del marco normativo | | |
| | | Implementación de aplicaciones orientadas al cliente | Mejoras en los servicios al ciudadano y al contribuyente empresarial | |
| Mejora de los servicios presenciales | Cumplimiento mejorado de los requisitos fiscales | | | |
| Aplicar de estrategia de cumplimiento basada en el riesgo | | | | |
| Encuestas periódicas para retroalimentar la gestión | | | | |
| Mejorar las herramientas y capacidades de auditoría fiscal | | | | |
| Aumentar la capacidad de análisis de datos | | | | |
| Operaciones aduaneras costosas e ineficientes, que limitan la competitividad del país y su capacidad para generar ingresos relacionados con el comercio. | 3. Administración Aduanera | Mapeo y reingeniería de procesos de administración aduanera | Controles aduaneros y procedimientos de despacho de aduanas fortalecidos y automatizados | Mejor desempeño en la facilitación del comercio |
| | | Nuevo sistema de gestión aduanera | | |
| | | Actualización del marco normativo | | |
| | | Desarrollo de herramientas y capacidades analíticas y técnicas | Prestación mejorada de servicios que facilitan el comercio | |
| | | Adquirir equipos de laboratorio y otras herramientas. | | |
| | | Desarrollar servicios digitales, aplicaciones móviles y un portal comercial | | |
| Integrar aduanas y sistemas de ventanilla única | Mayor capacidad para detectar y tratar los riesgos comerciales | | | |
| Realice estudios de liberación de tiempo y reduzca los cuellos de botella | | | | |
| Desarrollar e implementar un marco de gestión de riesgos | | | | |
| 4. Fortalecer la función de gestión de recursos humanos del MH y las soluciones integradas de tecnología de la información | | | | |
| 5. Administración del Proyecto | | | | |

Fuente: Documento de evaluación del proyecto, BM, 2020.

1.1.9. Vinculación con políticas, planes y estrategias de desarrollo

Este proyecto es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, principalmente con los establecido en el Área Estratégica de Estabilidad Económica, en las siguientes intervenciones estratégicas:

- Gestión de la Hacienda Pública:
 - Reducir el déficit mediante una combinación de incremento en los ingresos y eficiencia en el gasto, para contribuir con el desarrollo del país: Lo anterior mediante la modernización sistemática de los procesos del Ministerio, utilizando herramientas y recursos informáticos acorde a los hallazgos propios del desarrollo del proyecto. La correlación existente entre ingreso y gasto se ve optimizada mediante un robustecimiento de las plataformas informáticas y su interconexión adecuada, pensando en un análisis oportuno de la información en términos de eficiencia.
 - Incrementar la carga tributaria mediante estrategias de gestión integral de riesgos, digitalización y promoción de reformas legales para contribuir en la reducción del déficit fiscal: El análisis de datos producto de la obtención de información en las plataformas existentes, se ve acompañado en dos vías como son, la capacidad aumentada para recibir información de los usuarios de los procesos y sistemas, así como el nivel de procesamiento e inteligencia de datos que permita hacer ajustes requeridos para el incremento en la recaudación, detectando tendencias negativas al sistema y subsanándolas esquemáticamente según sea la necesidad.

- Gestión del Gasto y la Deuda del Gobierno Central
 - Asignar a las entidades del Gobierno Central los recursos para atender las prioridades nacionales en procura del desarrollo económico y social del país, complementariamente al establecer acciones de mejora que robustezcan la administración financiera, la adecuada utilización del gasto público respecto su efectividad y pertinencia: Las plataformas referentes a dicha administración presentarán mejoras substanciales en cuanto a control, seguimiento, efectividad y uso, lo cual contribuye directamente al desarrollo económico.

Por otra parte, el proyecto se vincula de forma directa con los objetivos del Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del Ministerio de Hacienda, el mismo se desarrollará contribuyendo activamente a la consecución de las metas establecidas. Explicado lo anterior se detalla la relación existente entre los objetivos estratégicos con los componentes del proyecto:

- Objetivo Estratégico 1: Incrementar el cumplimiento tributario mediante el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y procesos eficientes de trabajo, para combatir la evasión: El proyecto considera como componente el mejorar la eficiencia operativa y la efectividad de la administración tributaria en Costa Rica, así como mejorar los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio en Costa Rica. En ambos casos con una injerencia directa en la apertura de posibilidades de una mejor fiscalización mediante el uso de herramientas de procesamiento y análisis de datos acordes a una adecuada articulación operativa.
- Objetivo Estratégico 2: Mejorar la eficiencia e inteligencia en el gasto público, mediante la aplicación de la gestión para resultados en el desarrollo, para contribuir en la reducción del déficit fiscal. Consecuentemente

el proyecto considera de la misma manera, mejorar la eficiencia del gasto público y las prácticas de sostenibilidad fiscal, robusteciendo sistemáticamente la operativa, mediante interacción de sistemas y herramientas informáticas.

- Objetivo Estratégico 3: Alcanzar un nivel sostenible de la Deuda del Gobierno Central y controlar sus riesgos mediante una estrategia adecuada de gestión, para la consolidación de las finanzas. En consonancia con el objetivo 2, y con relación con el componente relacionado con mejorar la eficiencia del gasto público y las prácticas de sostenibilidad fiscal, es importante recordar que la deuda del Gobierno Central, integra de manera importante, un aspecto vital de la administración financiera, la cual será intervenida e impactada directamente con el proyecto, con una modernización técnica, operativa y tecnológica.
- Objetivo Estratégico 4: Modernizar la gestión institucional, mediante la aplicación de un modelo enfocado a procesos, para mejorar los resultados. Es atendido mediante las acciones del proyecto llevadas a fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad. La evaluación y análisis del modelo institucional, desarrollando los hallazgos encontrados, para un adecuado rediseño de los procesos, de manera eficiente y adecuada, mediante la dotación de herramientas robustas, son parte de la estrategia institucional y del proyecto.
- Objetivo Estratégico 5: Mejorar la gestión tecnológica mediante el uso de tecnologías innovadoras que permitan la integración y seguridad de la información, para la toma de decisiones. Transversalmente en el componente denominado, fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad. La adquisición de herramientas y soluciones informáticas, de manera adecuada a la estructuración operativa de los procesos, se constituye como el eje central del proyecto, para brindar las condiciones de funcionamiento, eficientes del Ministerio de Hacienda, y por añadidura a los servicios en las líneas de trabajo de este.

Adicionalmente, este proyecto guarda una alineación con la “Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022” del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), contribuyendo en los siguiente ejes estratégicos y líneas de acción:

Figura 3: Ejes estratégicos y líneas de acción de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, del MICITT, 2020.

Seguidamente se muestra en detalle los dos ejes estratégicos con los que se vincula directamente el proyecto:

Tabla 2. Vinculación con Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022

| Ejes Estratégicos | Líneas de Acción |
|-------------------------|--|
| Pura Vida Digital Eje 1 | Portal Nacional de Gobierno Digital <ul style="list-style-type: none"> • Portal Web – catálogo único de servicios y trámites de Gobierno Digital • Interoperabilidad de atributos – punto único de información pública del ciudadano. • Certificaciones y constancias digitales con firmas digitales y sello electrónico. • Principio “solo una vez”, presentación única de requisitos para tramites públicos. |
| CR Inteligente Eje 2 | Código Nacional de Tecnologías de Digitales <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de Interoperabilidad nacional • Estandarización de los servicios • Experiencia del usuario • Accesibilidad • Plataforma de servicios digitales compartidos • Adquisición eficiente de licencias de software. • Aprovechamiento eficiente de los centros de datos del estado. • Impulsar la articulación y desarrollo de centros de contacto. |

Fuente: Elaboración propia con base en la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022, del MICITT, 2020.

1.1.10. Determinación del área de influencia

Al ser un proyecto que impactará la gestión integral del Ministerio de Hacienda, se determina que el área de influencia del mismo es para todo el territorio nacional. Si bien, físicamente la inversión no tendrá un espacio geográfico determinado, el uso de los servicios y sistemas, dados a la ciudadanía en general, son de acceso a todas las personas en cualquier parte del territorio nacional.

1.1.11. Beneficiarios del proyecto

Este apartado presenta los actores de una u otra forma se verían beneficiados por la implementación de este proyecto. El Ministerio de Hacienda por sus competencias tiene una alta incidencia en la gestión que realiza el Estado Costarricense a escala país y tiene una interacción con una diversidad de actores públicos y privados, ubicados en Costa Rica pero también fuera del país. La identificación de los principales actores se realizó con base en el criterio de experto de funcionarios del Ministerio.

Cabe señalar que la participación de los distintos sectores identificados podría mejorar la sostenibilidad del proyecto, incrementando su aceptación, y contribuir significativamente al éxito de su diseño y ejecución. En relación con este último punto, en el marco del presente Proyecto se considera clave porque se busca transformar este ministerio, para responder a los retos de la Costa Rica Bicentenario.

Este grupo de actores, identificados como beneficiarios, se encuentran conformados por el conjunto de personas físicas y jurídicas que son el universo de usuarios (as) finales de los sistemas y servicios institucionales, los cuales son tanto internos como externo al Ministerio. Asimismo, considerando las áreas de

ingresos como de egresos, se ubican en dos ámbitos el público y el privado. Al respecto, y para efectos del presente documento se dispusieron cuatro categorías de beneficiarios:

- Funcionarios del Ministerio de Hacienda y funcionarios del Poder Ejecutivo, se beneficiarán al contar con sistemas más eficientes y efectivos para el desarrollo de sus labores diarias, la obtención de información oportuna y de alta calidad, lo cual permitirá contar con una base sólida para gestionar y utilizar esa información para la toma de decisiones. Por otra parte, con la implementación de este proyecto se fortalecerá el papel del Ministerio de Hacienda en el proceso de desarrollo de políticas como coordinador del sistema de gestión financiera pública.
- Instituciones públicas se verán beneficiadas contando con una mayor previsibilidad en los sistemas financieros e información para la toma de decisiones. Esto ayudará a las entidades a administrar los recursos de manera más eficiente y efectiva.
- Los ciudadanos y sector privado, dadas las mejoras en los servicios prestados en las administraciones tributarias y aduaneras, la reducción de los costos de transacción para los contribuyentes y comerciantes, y una mayor orientación al cliente en estos servicios.
- Organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, que realizan análisis fiscales, se beneficiarán del acceso a información de mejor calidad y más oportuna sobre las finanzas públicas que pueden utilizar para distintos fines.

En general, la sociedad costarricense se verá afectada positivamente dado que los desarrollos tecnológicos, contemplados en este proyecto, permitirán una mejor toma de decisiones de política fiscal basadas en información financiera más completa, precisa y oportuna.

1.2. ANÁLISIS DE MERCADO

1.2.1. Conceptualización del mercado

Mejorar la gestión de la información de los servicios que brindan el Ministerio de Hacienda, y desarrollar mayor capacidad de infraestructura de tecnología e interoperabilidad; dando herramientas a los funcionarios del MH y usuarios de los sistemas que convergen en dichos espacios para el análisis de la información, oportuna toma de decisiones respecto a los servicios y su rendición de cuentas.

1.2.2. Definición y características del bien o servicio

El proyecto propuesto apoyará la modernización de los procesos, procedimientos y sistemas tecnológicos para la integración de información e implementación de cambios en la gestión del Ministerio de Hacienda. Dada la globalidad del mismo, esta modernización se enmarca en cinco componentes principales, para los cuales la Tabla 3 muestra los principales productos esperados.

Tabla 3. Productos esperados según componente

| Componente | Productos esperados |
|---|--|
| Fortalecimiento de la gestión del gasto público | Estrategia de gestión de las finanzas públicas en el mediano plazo |
| | Herramientas para la toma de decisiones basada en evidencia |
| | Instrumentos para mejorar la planificación de gastos, presupuestos y gestión de inversiones públicas |
| | Herramientas para la aplicación de normas contables y de información financiera |
| | Estrategia de gestión de deuda implementada |

| | |
|--|---|
| | Sistema Integrado de Información de Gestión Financiera. |
| | Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos. |
| | Procesos tributarios rediseñados |
| Mejora de la eficiencia y orientación al cliente de la administración tributaria | Sistema Integrado de Administración Tributaria |
| | Marco normativo actualizado |
| | Aplicaciones digitales orientadas al cliente |
| | Servicio presencial mejorado |
| | Estrategia de cumplimiento basada en el riesgo |
| | Encuestas periódicas a contribuyentes |
| | Herramientas de auditoría fiscal |
| | Instrumentos para el análisis de datos |
| Mejorar los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio en Costa Rica | Procesos aduaneros rediseñados |
| | Sistema de gestión aduanera |
| | Marco normativo actualizado |
| | Equipos de laboratorio |
| | Servicios digitales, aplicaciones móviles y un portal comercial |
| | Integración del sistema a ventanilla única |
| | Estudios de liberación de tiempo |
| | Marco de gestión de riesgos implementado |
| Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad | Sistema de recursos humanos institucional el modelo de comunicación interna |
| | Sistema de gestión de documentos digitales |
| | Servicios en la nube |
| | Equipos de red y telecomunicaciones |

Fuente: Elaboración propia, 2020.

1.2.3. Identificación de la población objetivo

Tal y como fue mencionado en el apartado 1.1.11., dado el ámbito de acción del Ministerio de Hacienda, se posee una gran incidencia en la gestión que realiza el Estado Costarricense a escala país y tiene una interacción con una diversidad de actores públicos y privados.

Cabe mencionar que, en lo que respecta a la modernización tecnológica, la siguiente Tabla muestra los principales actores y su interacción con los sistemas digitales del Ministerio:

Tabla 4: Actores y su interacción con los sistemas digitales del MH

| Actores | Interacción con sistemas del MH |
|-----------------------|---|
| Gobierno Central | Usuarios de los siguientes sistemas: INTEGRA, TICA, Tributación Digital, SIGAF. |
| Sector Público | Usuarios que utilizan los siguientes sistemas: ATV, SIGAF, Perfil hacendario, Cuenta Corriente, Registro Único Tributario, Portal Web Corporativo, INTEGRA, TICA, Tributación Digital, SIGAF. |
| Ciudadanía en general | Usuarios de los siguientes sistemas: TICA, ATV, Facturador Gratuito |

Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, MH, 2020.

1.2.4. Estimación de la demanda

Tomando la naturaleza de las funciones del MH, los servicios prestados son demandados según las necesidades de los usuarios, mismos que se categorizan en:

- Usuarios internos: Funcionarios del Ministerio de Hacienda
- Usuarios externos:
 - Ciudadanos, empresas, auxiliares de la función pública
 - Otras instituciones públicas

En este contexto es importante aclarar que, en el caso del área de egresos los servicios son demandados principalmente por usuarios internos y usuarios externos de otras instituciones públicas. Es por lo anterior que, se determina que, con la implementación de este proyecto, se espera un aumento considerable de la demanda para estos servicios, tomando en consideración que el acceso a ellos, debido a que pone a disposición de todos los funcionarios alrededor de 150.000,00 los tramites personales como son vacaciones, permisos incapacidades, entre otros.

La siguiente tabla muestra en detalle la cantidad de usuarios de los principales sistemas de egresos, a enero 2020, lo cual representa la demanda actual de los mismos:

Tabla 5: Cantidad de usuarios en algunos de los sistemas del área de egresos

| Sistemas | Usuarios Internos (Funcionarios MH) | Usuarios Externos | |
|----------|--|--|-------------------------------------|
| | | Ciudadanos / Empresas / Auxiliares de la Función Pública | Instituciones Públicas ⁵ |
| INTEGRA | 4 038 | 0 | 9 097 |
| SIGAF | 199 | 0 | 530 |
| SIAT | 1 308 | 0 | 0 |

Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, MH, 2020.

Por otra parte, en el caso de los servicios brindados por área de ingresos, especialmente por DGT y DGA, se espera que, con el rediseño de procesos, la puesta en operación de nuevos sistemas tecnológicos y el desarrollo de herramientas para el análisis e integración de datos, la capacidad de ambas Direcciones aumente, permitiendo contar con mayores controles e información certera.

Al respecto es importante tomar en consideración la evolución histórica del aumento de obligados tributarios activos, situación que puede ser observada en la Tabla 6, lo anterior durante el periodo 2010-2019.

⁵ Se refiere a la cantidad funcionarios de instituciones públicas que cuentan con licencias o permisos para hacer uso de los sistemas.

Tabla 6: Tasa de crecimiento de Obligados Tributarios Activos por Administración Tributaria 2010 al 2019

| Administración Tributaria | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| San José | 9,9% | 2,3% | -10,7% | 2,6% | 6,9% | 5,3% | -0,4% | -0,6% | -4,2% |
| Alajuela | 11,3% | 6,7% | -7,1% | 4,3% | 6,7% | 6,5% | 1,5% | 1,5% | 2,1% |
| Cartago | 13,8% | 7,6% | -5,4% | 6,0% | 7,3% | 6,7% | 2,6% | 1,9% | 2,4% |
| Heredia | 10,6% | 5,7% | -8,1% | 5,0% | 6,5% | 5,7% | 1,4% | 0,8% | -2,3% |
| Guanacaste | 13,2% | 10,8% | -9,3% | 3,5% | 11,0% | 10,9% | 3,5% | 7,1% | 4,3% |
| Puntarenas | 9,2% | 7,8% | -9,6% | 4,3% | 9,4% | 9,4% | 2,3% | 3,7% | 1,9% |
| Limón | 13,2% | 10,9% | -10,1% | 6,1% | 9,8% | 8,4% | 3,4% | 4,5% | -0,2% |
| Zona Norte | 12,7% | 8,2% | -8,0% | 2,6% | 6,8% | 5,3% | 0,8% | 0,1% | -1,3% |
| Zona Sur | 15,8% | 11,9% | -7,0% | 3,9% | 8,0% | 6,5% | 1,4% | 3,4% | 20,8% |
| Grandes Contribuyentes | -1,0% | -2,6% | -0,6% | -1,4% | -2,5% | -0,9% | -0,7% | -16,8% | 18,1% |
| Total | 11,1% | 5,4% | -9,0% | 3,7% | 7,4% | 6,3% | 1,0% | 1,2% | -0,2% |

Fuente: Dirección General de Tributación, MH, 2020.

Cabe señalar que se espera que, con la implementación de este proyecto, se reduzcan las limitaciones de los sistemas informáticos, permitiendo así que el número de trámites digitales sea mayor y más expedito, lo cual deriva en un uso más eficiente de los recursos asignados para la prestación servicios a los ciudadanos. Asimismo, el digitalizar servicios permitiría reasignar recursos para mejorar la gestión de la administración tributario, y de esta forma mejorar los controles y realizar los cruces de información requeridos para identificar casos de personas físicas o jurídicas que por las limitaciones de los sistemas actuales escapan a las obligaciones tributarias o eluden parte de estas. Lo anterior, podría eventualmente significar no solo un incremento en los ingresos tributarios, sino en los obligados tributarios, por ende, en la demanda de los servicios.

Por otra parte, en el caso de Aduanas, la siguiente tabla muestra el dato histórico de la cantidad de declaraciones de importaciones, desde 2010 a 2019.

Tabla 7: Cantidad de Declaraciones Aduaneras Registradas según tipo Régimen de Importación 2010 a 2019

| Tipo De Régimen / Año / Régimen | Cantidad de DUAS |
|--|------------------|
| IMPORTACION | 4.895.607 |
| 2010 | 382.767 |
| 01-Importacion Definitiva | 310.627 |
| 04-Importacion Temporal | 5.985 |
| 05-Reimportacion | 1.962 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 355 |

| | |
|---|----------------|
| 09-Zona Franca | 63.838 |
| 2011 | 445.410 |
| 01-Importacion Definitiva | 350.724 |
| 04-Importacion Temporal | 7.507 |
| 05-Reimportacion | 2.143 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 325 |
| 09-Zona Franca | 74.863 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 9.848 |
| 2012 | 451.618 |
| 01-Importacion Definitiva | 349.995 |
| 04-Importacion Temporal | 8.179 |
| 05-Reimportacion | 1.884 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 297 |
| 09-Zona Franca | 76.057 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 15.206 |
| 2013 | 453.751 |
| 01-Importacion Definitiva | 349.697 |
| 04-Importacion Temporal | 9.535 |
| 05-Reimportacion | 1.839 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 271 |
| 09-Zona Franca | 76.952 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 15.457 |
| 2014 | 467.358 |
| 01-Importacion Definitiva | 358.316 |
| 04-Importacion Temporal | 9.812 |
| 05-Reimportacion | 1.851 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 316 |

| | |
|---|----------------|
| 09-Zona Franca | 83.322 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 13.741 |
| 2015 | 498.885 |
| 01-Importacion Definitiva | 381.531 |
| 04-Importacion Temporal | 9.695 |
| 05-Reimportacion | 1.782 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 360 |
| 09-Zona Franca | 92.316 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 13.201 |
| 2016 | 528.693 |
| 01-Importacion Definitiva | 405.042 |
| 04-Importacion Temporal | 10.586 |
| 05-Reimportacion | 1.805 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 201 |
| 09-Zona Franca | 97.941 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 13.118 |
| 2017 | 547.833 |
| 01-Importacion Definitiva | 425.559 |
| 04-Importacion Temporal | 10.768 |
| 05-Reimportacion | 1.666 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 204 |
| 09-Zona Franca | 99.399 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 10.237 |
| 2018 | 560.274 |
| 01-Importacion Definitiva | 429.226 |
| 04-Importacion Temporal | 11.124 |
| 05-Reimportacion | 1.499 |

| | |
|--|----------------|
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 195 |
| 09-Zona Franca | 110.164 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 8.066 |
| 2019 | 559.018 |
| 01-Importacion Definitiva | 417.494 |
| 04-Importacion Temporal | 11.504 |
| 05-Reimportacion | 1.410 |
| 06-Reimportacion Perfeccionamiento Pasivo | 197 |
| 09-Zona Franca | 121.249 |
| 11-Perfeccionamiento Activo | 7.164 |

Fuente: Dirección General de Aduanas, MH, 2020.

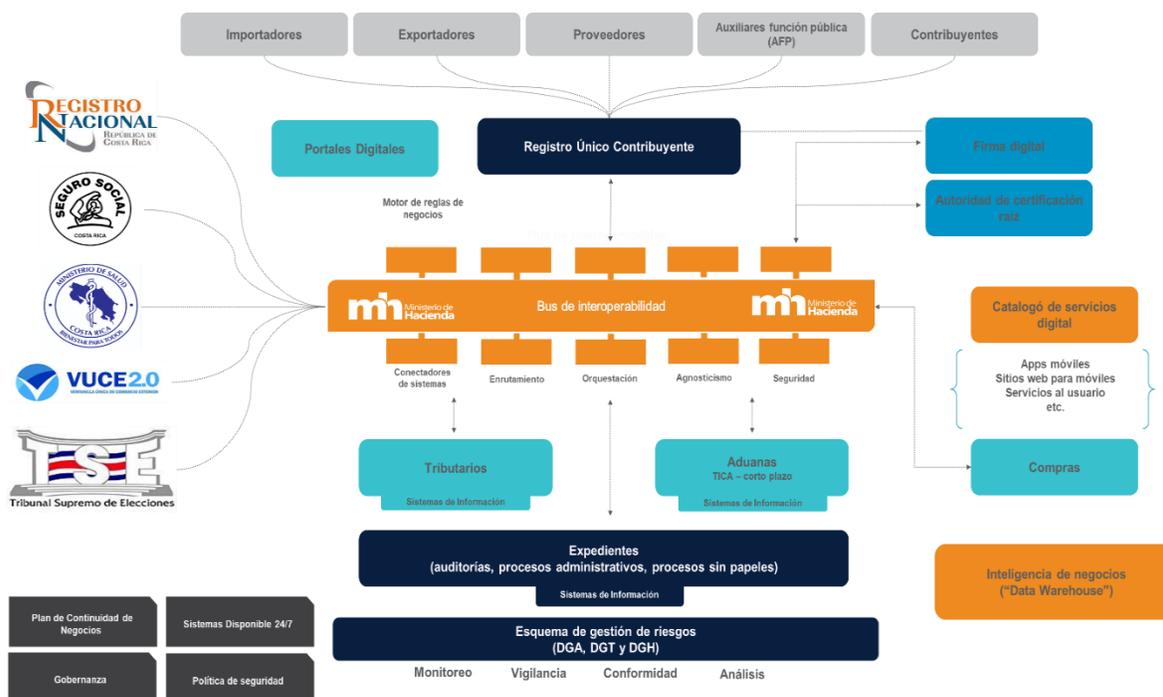
1.2.5. Estimación de la oferta

En línea con el apartado y por la naturaleza del proyecto, se puede afirmar que el Ministerio de Hacienda es el único proveedor de los servicios relacionadas a la administración de las finanzas públicas.

En este sentido, y dada la transformación digital que se desea lograr mediante la implementación del proyecto, se debe tomar en consideración lo señalado en el apartado anterior, sobre los demandantes, siendo esta la oferta de servicios.

Respecto a los sistemas tecnológicos, con la implementación de este proyecto se espera poner en práctica el bus de interoperabilidad, el cual contempla una arquitectura orientada al servicio, tal y como se muestra a continuación:

Figura 42. Bus de interoperabilidad para el Ministerio de Hacienda



Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, MH, 2020.

Lo anterior, con el fin de contar con un adecuado sistema de gobernanza tecnológica, lo cual se deriva en un aumento de la capacidad del almacenamiento, análisis de la información, y automatización de procesos. Aumentando así la oferta de servicios digitales orientado en la transformación y modernización digital.

1.2.6. Demanda insatisfecha del proyecto

En comparación con sus homólogos, el país posee bajos ingresos fiscales para financiar las necesidades de desarrollo. Las evidentes debilidades en la estructura del sistema tributario actual, anudado a otros elementos, han generado la disminución en la recaudación de impuestos.

Las operaciones aduaneras en Costa Rica son costosas e ineficientes. Tanto el tiempo como el costo para exportar desde Costa Rica exceden los promedios de los países de la OCDE.

A pesar de la puesta en operación para el Gobierno Central, de una Caja Única, el Ministerio de Hacienda, mediante la Tesorería Nacional, no fiscaliza la globalidad de los recursos públicos. Adicionalmente, los sistemas de control, contabilidad e informes financieros están fragmentados.

Existen diversos sistemas de gestión de recursos humanos que coexisten, lo cual genera que la información sea poco confiable. Anudado a lo anterior, algunas funciones críticas de contabilidad y consolidación de informes financieros se llevan a cabo manualmente mediante hojas de cálculo.

La tecnología de la información obsoleta dificulta la gestión de ingresos y gastos. El SIGAF ya no es adecuado para su propósito y requiere modernización para abordar las debilidades en el control de gastos e informes.

El Sistema TICA, ha alcanzado el límite de su vida útil por lo cual se presentan problemas de manejo de riesgo contribuyendo a retrasos en el despacho de mercancías en las fronteras.

Todo lo anterior deja en evidencia la interoperabilidad limitada de los sistemas tecnológicos del Ministerio, siendo que las dependencias que componen el área de ingresos poseen sistemas de información que trabajan de manera independiente generando que haya un escaso intercambio de datos entre ellos, entorpeciendo el proceso de control e identificación de alertas. En el caso del área de egresos la interoperabilidad de los sistemas es nula provocando dificultades en el proceso presupuestario, manejo de deuda, procesos contables y gestión de recursos humanos.

Todas las barreras y deficiencias mencionadas anteriormente dificultan el adecuado manejo de las finanzas públicas y constituyen una demanda insatisfecha sobre los servicios en una sociedad en constante evolución.

1.2.7. Análisis de precios y tarifas

Dada la naturaleza de los nuevos sistemas del Ministerio, y al ser brindados a nivel interinstitucional y externo, no realiza cobro de tarifas.

1.2.8. Canales de comercialización

Los servicios del Ministerio de Hacienda se brindan a nivel interinstitucional y externo. Por lo cual, se determina que los canales de comercialización directos (productor-usuario). Dichos servicios son promovidos por el Gobierno Central y Ciudadanía en general.

1.2.9. Estrategias de información y divulgación

Resulta importante una oportuna sensibilización y capacitación para la puesta en funcionamiento de los sistemas que se vayan de desarrollar y que responden a las distintas áreas del Ministerio de Hacienda.

Es vital que los funcionarios del Ministerio y del Poder Ejecutivo comprendan claramente los beneficios e importancia de cada acción que se desarrolla y cómo esta contribuye de forma significativa para la concreción de una cultura enfocada en el seguimiento constante y oportuno de la información.

Por otra parte, tanto los funcionarios destacados en la DTIC como de las distintas Direcciones del Ministerio, que darán mantenimiento y serán usuarios de los nuevos desarrollos tecnológicos, deben contar con capacitación respecto a los sistemas y todas las funcionalidades que estos engloban.

Anudado a lo anterior, y dada la modernización de los servicios otorgados por el Ministerio, se contempla el desarrollo de una estrategia de comunicación dirigida a los usuarios de los sistemas como son los auxiliares de la función pública, los funcionarios de otras instituciones públicas, los contribuyentes la función y a la ciudadanía en general. Para este último punto, se está trabajando con la Unidad de Comunicación Institucional en el diseño de una campaña interna y externa de comunicación, con el objetivo de brindar a los funcionarios y usuarios de los sistemas la información relacionada al proyecto, concientizar sobre los cambios que implica su implementación y los resultados esperados.

1.3. ANÁLISIS TÉCNICO

1.3.1. Localización geográfica del proyecto

Al ser un proyecto que impactará la gestión del Ministerio de Hacienda, se determina que el área de influencia de este proyecto es para todo el territorio nacional. Si bien, físicamente la inversión no tendrá un espacio geográfico determinado, el uso de los servicios y sistemas, dados a la ciudadanía en general, se espera que sean de acceso a todas las personas en cualquier parte del territorio nacional.

1.3.2. Componentes del proyecto

Los componentes del proyecto se detallan a continuación:

Componente 1: Fortalecimiento de la gestión del gasto público.

Este componente fortalecerá la capacidad del MH en las áreas de política fiscal y planificación, gestión y control de gastos. Asimismo, apoyará la reorganización de las funciones y prácticas de gestión financiera, el desarrollo de capacidades y los sistemas de tecnología de la información. Promoverá la toma de decisiones basada en la evidencia y la integración del cambio climático y las consideraciones de género en la gestión financiera pública. El mismo se encuentra conformado por tres subcomponentes, los cuales se muestran a continuación:

- Fortalecer la política y planificación del gasto: Mejorar la alineación de políticas y la efectividad del gasto público y apoyar el desarrollo de una estrategia de gestión financiera que guiará el proceso de reforma a mediano plazo. Asimismo, el desarrollo y aplicación de herramientas para la toma de decisiones basadas en evidencia donde se incluyen: (i) revisiones periódicas de gastos y evaluaciones de programas; (ii) integración del cambio climático, (iii) gestión del riesgo de desastres y consideraciones de género en la planificación del gasto; (iv) fortalecimiento de las prácticas de inversión pública, en todo el ciclo del proyecto y la gestión de carteras y activos; (v) fortalecimiento de la planificación de gastos, incluidos los instrumentos fiscales, de gastos y presupuestarios de desarrollo a mediano plazo; (vi) aplicación sistemática de presupuestos orientados a resultados; y (vii) consolidación de información y presentación de informes de gestión fiscal.
- Simplificar el ciclo del gasto público: Mejorar la integración funcional, la confiabilidad y la puntualidad de la información, y los procesos de gestión financiera, abarcando la formulación y ejecución del presupuesto, contabilidad, tesorería, inversión pública, gestión del recurso humano y gestión de activos. El subcomponente apoyará en: (i) revisión y actualización del marco institucional, legal y operativo; (ii) simplificación y racionalización de procesos y procedimientos propuesto de la administración financiera; (iii) expansión de la cuenta única del tesoro; (iv) aplicación de normas internacionales de contabilidad, que incluyen las NICSP; (v) diseñar e implementar una estrategia de gestión de la deuda y un programa de emisión; (vi) racionalizar el registro de ingresos para el presupuesto y la contabilidad; (vii) fortalecimiento de los controles de nómina; y (viii) fortalecimiento de los procedimientos de gestión de activos.
- Modernizar los sistemas de información de gestión de las finanzas públicas: Renovación de los sistemas de información de gestión financiera pública, lo que deriva en mejoras en la funcionalidad, la tecnología y la interconectividad. El sistema cubrirá una solución de software integrada que incluya: (i) formulación y gestión presupuestaria; (ii) gestión de pagos y recibos; (iii) gestión de efectivo; (iv) contabilidad (automática y registro); (v) gestión de la deuda; (vi) gestión de inversiones públicas; (vii) gestión de activos e inventarios;

y (viii) cálculo de nómina y gestión de recursos humanos. Además, se integrará con sistemas de información internos y externos, incluido el sistema de contratación.

Componente 2. Mejora de la eficiencia y orientación al cliente de la administración tributaria

Este componente busca mejorar las capacidades operativas de la Dirección General de Tributación (DGT) y la Dirección General de Hacienda (DGH), con el fin de aumentar la cobertura de control, facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y reducir las brechas de cumplimiento. Lo anterior, fortaleciendo los procesos centrales y los sistemas de información que respaldan la gestión, la recaudación y el control fiscal, y garantizando la interoperabilidad entre los procedimientos y servicios. Por otra parte, abarca mejoras en la prestación de servicios a los contribuyentes, minimizando los costos de cumplimiento, limitar las prácticas de evasión de impuestos y garantizar la continuidad del servicio. Los subcomponentes son los siguientes:

- Racionalizar y automatizar los procesos tributarios centrales: Modernización y simplificación de los procesos operativos de DGT y DGH, a través de: (i) mapeo y la reingeniería de los procesos comerciales centrales de la administración tributaria; (ii) implementación de un sistema integrado administración tributaria y gestión de información fiscal; (iii) desarrollo de una cuenta corriente sólida de contribuyentes y un modelo integrado de cumplimiento tributario; (iv) desarrollo de un administrador de casos que permita la administración y el seguimiento de los problemas internos y los procedimientos de los contribuyentes, desde su origen hasta su conclusión; (v) mejoras en el registro de contribuyentes y la funcionalidad de facturación electrónica; y (vi) desarrollo de servicios digitales. Asimismo, se desarrollará un análisis para la actualización del marco normativo existente.
- Mejorar los servicios al contribuyente, tanto para los ciudadanos como empresas: Implementación de aplicaciones orientadas al cliente para el registro de contribuyentes, presentación de declaraciones electrónicas, servicio de asistencia automatizado y acceso en línea a registros y perfiles de contribuyentes, a través de puntos de acceso multicanal y aplicaciones móviles. Asimismo, abarca mejoras en los servicios prestados en las distintas oficinas de campo⁶. Se implementarán mecanismos de participación ciudadana para la mejora continua y encuestas periódicas a los contribuyentes para generar datos que permitan identificar y analizar las necesidades de los contribuyentes.
- Diseñar e implementar una estrategia integral de cumplimiento: Fortalecimiento de la gestión del cumplimiento mediante la introducción de una estrategia de cumplimiento dirigida y basada en el riesgo, la cual promueve el uso más eficiente de los datos y las fuentes de información fiscal para los controles preventivos, la auditoría fiscal y la aplicación. Esta estrategia incluirá el diseño e implementación de un sistema integrado de gestión de riesgos que permita contar con una visión integral del riesgo sobre el comportamiento de los contribuyentes. Asimismo, se introducirán técnicas y mecanismos de auditoría avanzada que permitan que los datos coincidan automáticamente con la información de terceros, permitiendo una detección más efectiva de la evasión y el fraude fiscal.

Componente 3: Mejorar los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio en Costa Rica

Este componente fortalecerá los procedimientos, controles y servicios de Dirección General de Aduanas (DGA) y la Policía de Control Fiscal (PCF) para facilitar el comercio, mejorar el entorno empresarial y sostener la recaudación de ingresos. Lo anterior, mediante la implementación de actividades que se centren en la

⁶ Administraciones Tributarias de: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas, Limón, Zona Norte, Zona Sur y Grandes Contribuyentes

introducción de procedimientos simplificados de despacho y control, basados en el riesgo que reduzcan el esfuerzo y el tiempo de los comerciantes para cumplir con los trámites y procedimientos de importación, exportación y tránsito. Los subcomponentes corresponden a:

- Fortalecer los controles aduaneros y los procedimientos de despacho: Revisión y actualización del marco normativo, mapeo y rediseño de los procesos comerciales básicos de administración de aduanas y el reemplazo del Sistema de Tecnología de la Información para el Control de Aduanas (TICA). Respecto al último punto, el nuevo sistema incorporará lo relacionado a gestión de riesgos, trazabilidad de carga, cumplimiento histórico de cada comerciante, intercambio de información y reconocimiento de Operadores Económicos Autorizados. Por otra parte, abarca el desarrollo de capacidades técnicas de DGA y PCF, mediante la implementación de una política operativa y una estrategia de sostenibilidad para la adopción de tecnologías modernas y una mejor gestión de datos para inteligencia y gestión de riesgos.
- Mejorar los servicios de facilitación del comercio: Simplificación de los servicios y aplicaciones orientadas al cliente para facilitar las transacciones comerciales y el acceso a la información. Dentro de las actividades programadas se encuentran: (i) asistencia técnica para acelerar la liberación y el despacho de mercancías, como el procesamiento previo a la llegada, los envíos acelerados y la cooperación de la agencia fronteriza; (ii) desarrollo de servicios digitales, aplicaciones móviles para facilitar los servicios comerciales y desarrollo de un portal de información comercial; (iii) integración de datos entre aduanas, la ventanilla única de comercio y otras agencias fronterizas para acelerar el despacho fronterizo y proporcionar información precisa; (iv) capacitación continua sobre nuevos procedimientos para comerciantes; y (v) estudios de liberación de tiempo y reducciones continuas de cuellos de botella en los procesos comerciales
- Implementar un marco basado en el riesgo y auditoría posterior al despacho: Desarrollo e implementación de un sólido marco de gestión de riesgos para mejorar el rendimiento de DGA y PCF, y promover un uso más eficiente de la información para la retroalimentación de los resultados de las inspecciones y apoyar la auditoría, el control y la gestión de las aduanas. El nuevo sistema se basará en una estrategia integral de cumplimiento aduanero que diferencia los controles para los comerciantes y otros operadores aduaneros. Asimismo, se permitirá compartir información con la administración tributaria para proporcionar una visión integrada del riesgo de los comerciantes y operadores de aduanas. También, compartirá información e interactuará con los sistemas de otras agencias fronterizas para facilitar el comercio y mejorar el control.

Componente 4: Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad.

Este componente fortalecerá la gestión de recursos humanos del MH, modernizará e integrará su infraestructura tecnológica y respaldará las operaciones de gestión del cambio. Este contempla tres subcomponentes:

- Fortalecer la gestión de recursos humanos: Fortalecerá las funciones de gestión de recursos humanos de MH a través del desarrollo e implementación de una estrategia integrada de gestión de recursos humanos; el cual incluye un programa de desarrollo de capacidades internas y gestión de conocimiento. Asimismo, implica la modernización de los sistemas de recursos humanos y el modelo de comunicación interna. El proyecto fortalecerá la integridad y la transparencia de las operaciones de gestión del potencial humano, mejorando la función de auditoría interna, la unidad de investigación interna y diseñando e implementando una estrategia integral de transparencia.
- Modernizar e integrar la infraestructura de tecnología del Ministerio de Hacienda: Apoyará la modernización de la infraestructura del MH, así como el modelo operativo y las capacidades institucionales para promover

una agenda de transformación digital. Busca el diseño y la implementación de, entre otras cosas: (i) una arquitectura empresarial que mejorará la interconectividad e interoperabilidad de los sistemas, incluidos los procesos transversales integrales para el intercambio de información, los datos y las arquitecturas tecnológicas en todo el Gobierno; (ii) arreglos modernos de Gobierno de TI que incluyen un plan de continuidad del negocio; (iii) un sistema de gestión de documentos digitales; (iv) una plataforma de análisis de datos para administraciones de ingresos y gastos; y (v) una estrategia para migrar la infraestructura tecnológica a una nube, incluida la actualización de los equipos de red y telecomunicaciones. Dadas las deficiencias actuales en seguridad de TI, este subcomponente proporcionará soporte específico para ciberseguridad.

- Soporte operativo y gestión del cambio: Desarrollo de una estrategia de gestión del cambio y la creación de capacidad de gestión. La estrategia incluirá elementos como: (i) sensibilización de los funcionarios del MH, sobre los objetivos y cambios derivados del proyecto; (ii) capacitación del personal sobre el uso de los nuevos sistemas tecnológicos; (iii) campaña de comunicación para sensibilizar a las partes interesadas y capacitar a los contribuyentes sobre las nuevas regulaciones y herramientas.
- Asistencia técnica flexible: Aborda cuestiones técnicas y políticas a través de insumos de asistencia técnica, a corto plazo, que surgirán en el proceso de modernización institucional proceso de reforma.

Componente 5. Gestión de proyectos y desarrollo de capacidades

Este componente aborda la coordinación y gestión del proyecto para garantizar la entrega exitosa y oportuna de todas las actividades y resultados de este. Se abarca el financiamiento de la Unidad de Coordinación del Proyecto dentro del MH.

1.3.3. Tamaño

A partir del diseño o rediseño de los procesos del Ministerio, se estarían dictando las líneas para definir las soluciones tecnológicas a implementar. Esto con base en las necesidades de almacenamiento y procesamiento de la información.

1.3.4. Tecnología y procesos

La ejecución de las acciones de este Proyecto estará a cargo de la Unidad Ejecutora que sea definida para su coordinación. Esta deberá aplicar las normas financieras y técnicas que permitan el desarrollo de la planificación del Proyecto, en conjunto con los demás productos que se plantean en el marco del *Proyecto Hacienda Digital para el Bicentenario*. Los procesos de contratación, el calendario de inversiones y los presupuestos, deberán contar con la no objeción del Banco Mundial, quien será el prestatario.

El desarrollo del proyecto requiere el uso de una infraestructura tecnológica que soporte la implementación con otras aplicaciones, así como su interacción con la nube tecnológica.

Respecto al recurso humano que sea destacado en la fase de desarrollo del proyecto, se requiere que el mismo cuente con amplia experiencia en conocimiento en materia tributaria, aduanera y gestión financiero. Además, en manejo de entornos de desarrollo en la nube esto incluye el uso de .Net y Java, los cuales son lenguajes de programación. También experiencia en estas tecnologías son software empresarial de las cuales se pueden nombrar: conversión de versiones, servicios IIS, Team Foundation Server, RWD (Responsive Web Design), BPM (Business Process Management) Patterns WorkWith, WorkWithPlus y Smart Devices; los cuales permiten a las

compañías modelizar, implementar y ejecutar conjuntos de procesos o actividades relacionadas. Además de conocimiento en Bases de Datos como ejemplo: SQL, ORACLE, SYBASE.

1.3.5. Ingeniería

La infraestructura tecnológica desarrollada en el marco del Proyecto será alojada en la nube que suscribirán a nombre del Ministerio de Hacienda. En este sentido, no se requiere de nuevas instalaciones ni la modificación de las existentes.

Cabe señalar que para la implementación de los desarrollos tecnológicos se requerirá un mayor análisis, el cual será derivado de las actividades que se desarrollen en el marco del Proyecto de *Hacienda Digital para el Bicentenario*.

1.3.6. Criterio de la comunidad sobre la propuesta técnica del proyecto

En línea con la normativa vigente y según los lineamientos en materia de protección de datos, los nuevos desarrollos tecnológicos que deriven este proyecto deberán garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 24 de la Constitución Política, que trata sobre el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones. Asimismo, y se debe tomar en consideración lo establecido en la Ley 8968 de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales.

Por lo antes citado, durante el diseño de los distintos desarrollos tecnológicos, se deberán mantener consultas, según corresponda, con la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes, órgano adscrito al Ministerio de Justicia y Paz. Lo anterior, con el fin de que atienda lo establecido en la normativa en cuanto a garantizar el respeto a sus derechos fundamentales y derechos de la personalidad, concretamente, su derecho a la autodeterminación informativa y la defensa de su libertad e igualdad con respecto al tratamiento automatizado o manual de los datos correspondientes a su persona o bienes.

1.3.7. Responsabilidad social

En línea con este principio, la puesta en operación de los nuevos desarrollos tecnológicos resguardará toda información de los usuarios y se cumplirá la normativa tributaria de la restricción de acceso a los datos. Lo anterior, de manera que su dignidad personal no sea perjudicada, pero a la vez garantizando la oportuna exposición de la información a través de los mecanismos formales, en los casos en que la integridad o seguridad personal y familiar se encuentre en riesgo y sea necesario reportar a las instituciones competentes.

1.4. ANÁLISIS DE RIESGO A DESASTRES

1.4.1. Análisis de emplazamiento de sitio

Los softwares que serán adquiridos en el marco de este proyecto serán alojados en una plataforma de nube que se está desarrollando e implementando para el Ministerio de Hacienda, este servicio es administrado por el Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación (DTIC), el cual se ubica en la Torre B, Edificio SIGMA⁷, Boulevard Dent, Avenida 5, San Pedro de Montes de Oca, San José. Esta ciudad que cuenta con un

⁷ Actualmente el edificio es arrendado. En el caso de la finalización del contrato de alquiler, la Administración velará el traslado de la DTIC a una localidad de cumpla con los estándares de seguridad, espacio y riesgo a desastres, entre otros.

clima tropical, con temperaturas alrededor de 28°C, donde las lluvias son usuales por las tardes y en ocasiones acompañadas de tormentas eléctricas, con mañanas despejadas. Las pendientes a su alrededor son leves, no hay ríos cerca. Anudado a lo anterior, se debe tomar en consideración los datos históricos de la ciudad de San José, la cual se ha visto influenciada por cenizas de los volcanes Irazú y Turrialba

Cabe mencionar que actualmente, DTIC cuenta con proveedores a efectos de alojar ciertas aplicaciones sensibles en sus centros de datos, los cuales cumplen con los más altos estándares de seguridad definidos para este tipo de establecimiento a nivel mundial. No obstante, con la implementación de este proyecto, se espera que los datos sean migrados a la nube garantizando la seguridad y alta disponibilidad de los servicios. Los servicios del MH deberán estar disponibles los 365 días del año las 24 horas.

1.5. ANÁLISIS AMBIENTAL

1.5.1. Identificación y valoración de impactos ambientales

Desde del entorno público y privado, el Gobierno de Costa Rica busca alcanzar un mayor desarrollo sostenible en todas las áreas de producción nacional. Lo anterior, conservando y protegiendo el ambiente, los recursos naturales del país y promoviendo el progreso económico y social, mediante acciones armónicas, coordinadas, sistematizadas y uniformes.

En este contexto, en el país se cuenta con una serie de leyes, reglamentos, directrices, resoluciones, procedimientos, metodologías, entre otros, que son de acatamiento obligatorio. Ejemplo de ello es la Ley N° 5833, Ley Orgánica del Ambiente mediante la cual se establece en su artículo 17 que:

“Artículo 17.- Evaluación de impacto ambiental. Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental.”

Por otra parte, se debe tener en consideración lo que se establece en el Decreto Ejecutivo N° 32966-MINAE, febrero de 2006, que contiene la Guía -Estudios de Impacto Ambiental y Pronósticos-Plan de Gestión Ambiental, valoración de los impactos ambientales y términos de referencia.

Anudado a lo anterior, con la entrada en vigencia en 2013 del Decreto Ejecutivo N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), se dictan los requisitos y procedimientos generales para determinar la viabilidad ambiental del proyecto (Evaluación de Impacto Ambiental).

Según la Resolución N° 1909-2017-SETENA, emitida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), sobre la “Modificación a la Resolución 2373-2016-SETENA: Proyectos de muy bajo impacto”, se definen las actividades de muy bajo impacto de la siguiente manera:

Artículo 3. -Definiciones 1. “Actividades de Muy bajo impacto ambiental potencial, se refiere a las actividades humanas que, por su naturaleza no provocan alteración negativa del ambiente y que

no representan una desmejora de la calidad ambiental del entorno en general o de alguno de sus componentes, ni afectación a la salud de la población, debido a que las emisiones atmosféricas, vertidos de aguas residuales, manejo de residuos ordinarios y especiales y ruido se ajustan a las disposiciones establecidas en la regulación vigente. Además, no se utilizan productos peligrosos y no generan residuos de este tipo (...)"

Bajo este marco normativo, el proyecto en mención no representa amenazas para el ambiente debido a su naturaleza. El proyecto fomenta un Ministerio de Hacienda que funcione bajo el esquema cero papeles y que disminuya los costos de transporte de los usuarios, disminuyendo costos de transporte y de uso de papel al ciudadano.

1.6. ANÁLISIS LEGAL Y ADMINISTRATIVO

1.6.1 Aspectos legales

El Ministerio de Hacienda fue creado mediante el Decreto Ejecutivo LV, con el nombre de Tesorería General de Hacienda del Estado el 14 de octubre de 1825. El 25 de octubre de ese mismo año, se cambió su nombre por el de Dirección General de Hacienda. En 1948 y a raíz de una serie de modificaciones a sus objetivos y funciones, se varió de nuevo su nombre por el de Ministerio de Economía y Hacienda.

En 1966 como resultado de la separación de la Dirección General de Estadísticas y Censos y la Dirección General de Integración Económica de la Cartera de Economía y Hacienda, pasa a llamarse Ministerio de Hacienda.

El MH es el encargado de asegurar a la sociedad costarricense los recursos financieros, al menor costo posible, para satisfacer las necesidades sociales y promover su adecuada asignación; además, es un ente que contribuye a la gobernabilidad ejerciendo una sólida rectoría en el ámbito fiscal del país y apoyando a las instituciones y clientes para el logro de los objetivos prioritarios nacionales.

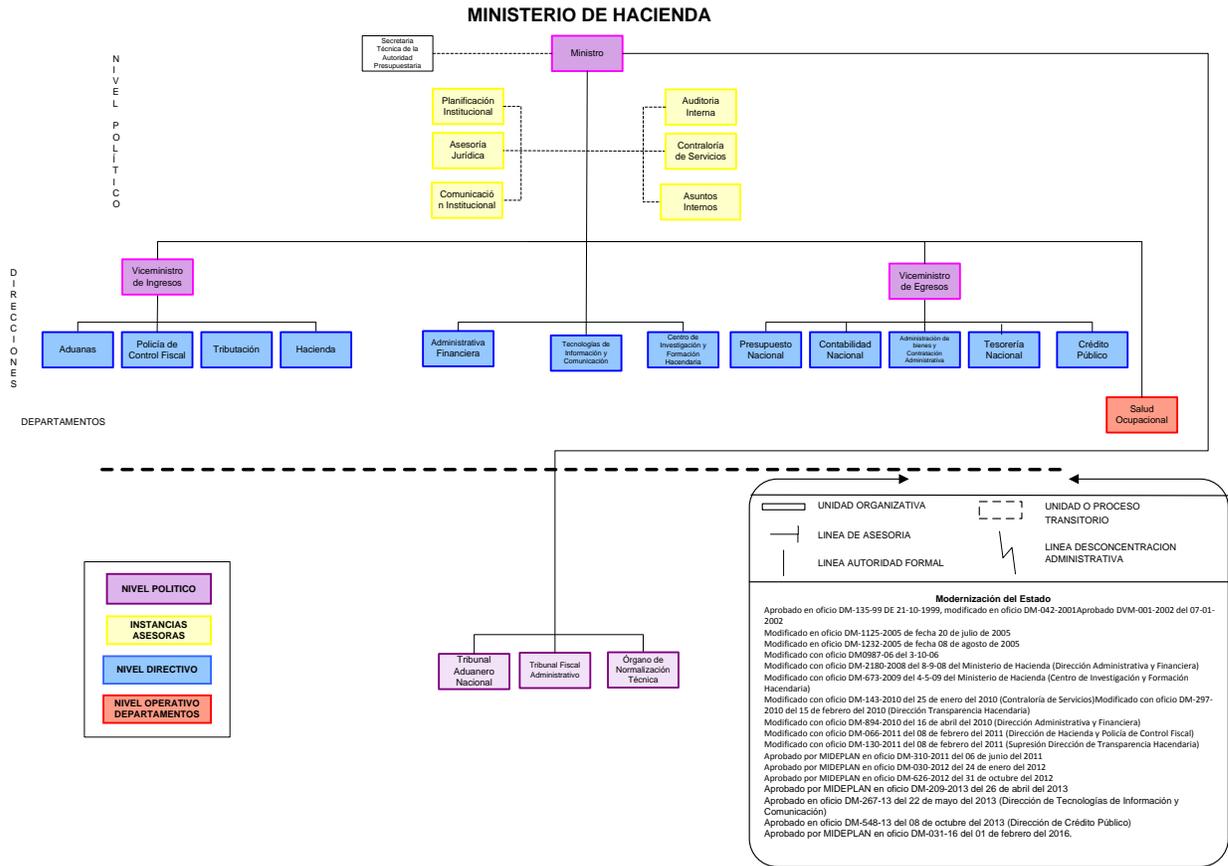
La misión y visión del Ministerio pueden ser apreciadas a continuación:

- **Misión:** Somos la institución rectora de la política fiscal que garantiza la obtención y aplicación de los recursos públicos, según los principios de economía, eficiencia y eficacia, mediante procesos modernos e integrados, para lograr una sociedad más próspera, justa y solidaria.
- **Visión:** Ser la institución líder, innovadora y eficiente en la gestión responsable y transparente de la política fiscal, para propiciar la mejora en la calidad de vida de los habitantes de Costa Rica.

1.6.2. Organización y estructura administrativa

A continuación, se muestra la última estructura organizativa, avalada y aprobada por el Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en julio del 2017. En la figura 3 se detallan las dependencias que la conforman al Ministerio de Hacienda:

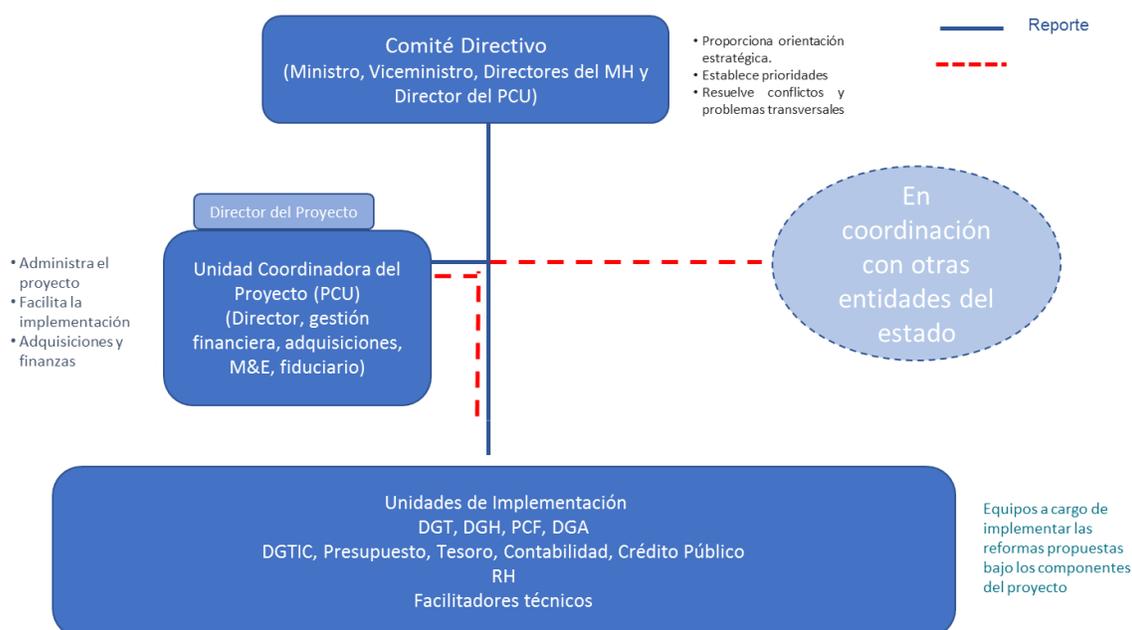
Figura 53. Organigrama institucional del Ministerio de Hacienda



Fuente: Dirección de Planificación Institucional, MH, 2020.

Para efectos de este proyecto se implementará una Unidad Ejecutora (UE), la cual deberá rendir cuentas a un Comité Directivo y será la responsable de la implementación del proyecto y todas las actividades de se deriven del mismo. Esta Unidad deberá estar integrada por un equipo de profesionales técnicos responsables de la ejecución de cada una de las actividades, considerando el proceso de planificación, presupuesto, ejecución. En la siguiente figura se muestra la propuesta de estructura de gobernanza para este proyecto:

Figura 6. Propuesta de Estructura de Gobernanza



Fuente: Documento de evaluación del proyecto, BM, 2020.

Se debe destacar que, actualmente se están solicitando recursos al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con el fin de definir la estructura de la UE. Dicha asistencia brindará apoyo en el diseño e implementación de la Unidad Ejecutora, con el propósito de gestionar, en forma eficiente e integrada, el portafolio las actividades contempladas en el presente Proyecto. Los insumos derivados de esta asistencia serán el detonante del inicio de la estructura de implementación del proyecto Hacienda Digital.

Cabe señalar que los principales insumos, de se esperan obtener con este apoyo, son: (i) diseño de la estructura, con sus respectivos perfiles, roles y responsabilidades; (ii) análisis de las mejores prácticas y metodologías para la Gestión de Proyectos; y (iii) diseño de políticas, procedimientos, formularios y estándares para gestión del proyecto.

1.6.3. Planificación y programación de la ejecución del proyecto

Para la implementación de este proyecto se debe contar con la aprobación de los actores que participan en el debido proceso de gestión del apoyo presupuestario. Las acciones y/o actividades para realizar la estructura desglosada de trabajo, el plan de adquisiciones y demás acciones vinculadas para la ejecución serán responsabilidad de la Unidad Ejecutora del Proyecto.

Tomando en consideración que la fecha de inicio del proyecto aún se encuentra por definir, el plan del proyecto detalla las actividades a realizar para un periodo de 7 años, que es el tiempo estimado de ejecución del proyecto, a partir de su aprobación. El mismo puede ser consultado en el documento anexo “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx” específicamente en hoja “cronograma-costeo”.

1.6.4. Valoración de riesgos institucionales del proyecto (SEVRI)

De acuerdo con a las directrices publicadas por la Contraloría General de la Republica, acerca del SEVRI, se realiza el siguiente ejercicio para la identificación y valoración de los riesgos:

Tabla 8. Valoración de riesgos institucionales del proyecto

| Ámbito de Riesgo | Riesgo | Factor de Riesgo | Posibles Consecuencias | Nivel de Riesgo | Acciones para minimizar el riesgo |
|---|--|---|--|-----------------|---|
| Circunstancias políticas | No se permita la continuidad con los objetivos, planes y proyectos institucionales | Cambios en las autoridades gubernamentales | Procesos de contratación planificados sin realizarse. Procesos de contratación declarados infructuosos. Pérdida de Recursos (tiempo y dinero). | Alto | Agilidad para realizar los procesos de contratación con el fin de asegurar las contrataciones en el 2022 |
| | | Políticas públicas inconsistentes e ineficientes. | Procesos extensos de contratación. Tiempos excesivos para la aprobación del préstamo del BM. | Alto | Respaldo documental de las mejoras que se tendrán con la implantación de los proyectos del préstamo, para la defensa y convencimiento de las autoridades involucrados en la aprobación. |
| Circunstancias Económicas y financieras | Incapacidad de hacer frente a las necesidades institucionales | Recorte del préstamo | Reducción del alcance de los proyectos del préstamo No cubrir las necesidades identificadas para el Ministerio de Hacienda | Considerable | Justificación de las necesidades del Ministerio para su modernización. Estudios de mercado para justificar los costos del proyecto. |
| Comportamiento Humano | Pérdidas financieras, de imagen, confiabilidad de usuarios internos y externos | Falta de competencia, aptitud e integridad del personal | Dependencia en la experiencia de los proveedores. Aumento en el costo del proyecto al contratar especialistas. | Considerable | Capacitaciones y entrenamiento continuo. Involucrar al personal en los procesos técnicos del proyecto. |

| | | | | | |
|--|--|-----------------------|---------------------------|------|---|
| | | Resistencia al cambio | Mala actitud al proyecto. | Alto | <p>Ejecución de una gestión de cambio apropiada.</p> <p>Involucramiento del equipo de trabajo en los procesos.</p> <p>Desarrollo de una estrategia de comunicación asertiva del proyecto.</p> |
|--|--|-----------------------|---------------------------|------|---|

Fuente: Elaboración propia, 2020.

CAPÍTULO II: EVALUACIÓN DEL PROYECTO

2.1.1. ANÁLISIS FINANCIERO: EL PROYECTO NO GENERA INGRESOS

2.1.1. Costos del proyecto

2.1.1.1. Costos de inversión

El proyecto tiene un costo total de \$156,968,500.00. A continuación, se detalla el monto para cada uno de sus componentes:

Tabla 9. Costos del proyecto según componente

| Componentes | Costos |
|---|-------------------------|
| Componente 1. Fortalecimiento de la gestión del gasto público | \$48,837,000.00 |
| Componente 2. Mejora de la eficiencia y orientación al cliente de la administración tributaria | \$28,456,000.00 |
| Componente 3. Mejorar los controles aduaneros y los servicios para facilitar el comercio en Costa Rica | \$52,336,000.00 |
| Componente 4. Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad. | \$22,579,500.00 |
| Componente 5. Gestión de proyectos y desarrollo de capacidades | \$4,760,000.00 |
| Total | \$156,968,500.00 |

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En documento adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx” específicamente en hoja “cronograma-costeo”, se muestra el detalle de los costos por actividad para cada componente.

2.1.1.2. Costos de operación

Costos financieros: El presente proyecto, al ser financiado con recursos externos, en este caso con el apoyo presupuestario del BM, debe cumplir con una serie de compromisos con este organismo multilateral.

Tal y como se aborda en detalle en el apartado 2.1.3, se debe cancelar una comisión inicial, pagadera una única vez, así como comisiones de compromiso por concepto de dineros no desembolsados. Igualmente deben cancelarse intereses periódicos.

El detalle de estos rubros puede encontrarse en el documento adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx”, específicamente en la hoja “Intereses y Comisiones”.

2.1.2. Ingresos

El proyecto no genera ingresos para el Ministerio de Hacienda, ni para ninguna otra institución pública. No obstante, las mejoras en procesos asociadas al proyecto generan ahorros por eficiencia y mejora en la recaudación

2.1.3. Aspectos presupuestarios del proyecto

Los recursos para la ejecución del presente Proyecto, gestionado por el MH, provendrán de un crédito otorgado al Gobierno de la República de Costa Rica por el BM, para fortalecer el Proyecto de Hacienda Digital para el Bicentenario.

La moneda del financiamiento es dólares americanos. El plazo del empréstito es de 32.5 años, que incluye 7 años de período de gracia. Las amortizaciones se pagarán en cuotas semestrales, consecutivas, y en lo posible iguales, siendo que la primera cuota se pagará a los siete años y medio contados a partir de la fecha de aprobación del crédito por parte del Directorio del Banco.

El plazo para el desembolso de los recursos del crédito es de siete años. El primer desembolso que gire el BM estará condicionado a que se cumplan las condiciones de efectividad que se establezcan en el Contrato de Préstamo.

El Gobierno pagará semestralmente intereses a una tasa de interés anual basada en Libor a 6 meses más un margen (el cual actualmente es de un 1.80%), una comisión de compromiso sobre recursos no desembolsados y una comisión inicial (pagadera una sola vez y sobre el monto del financiamiento), cuya referencia actual es de un 0.25% anual en ambas comisiones.

2.2. ANÁLISIS DE COSTOS: EL PROYECTO NO GENERA INGRESOS

2.2.1. Tasa Social de Descuento (TSD)

Según el MIDEPLAN, la tasa social de Descuento en el caso de Costa Rica es 8,31%.

2.2.2. Flujo de costos

El flujo de costos puede ser apreciado en el documento adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx”, hoja “Flujo de Costos”.

- El Valor Actual de los Costos viene dado la siguiente formula

$$VAC = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

Donde:

C_t = igual al costo total del proyecto en el año t.

t = años correspondientes a la vida del proyecto que varía entre 0 y n.

0 = año inicial del proyecto, en el cual comienza la fase de inversión.

r = tasa social de descuento (TSD).

Siendo que la Tasa Social de Descuento (TSD) establecida por el MIDEPLAN es del 8.31%, y considerando el total de inversiones y costos de cada año según se muestra en el flujo de costos adjunto, se obtiene el siguiente resultado:

$$VAC = \$166.8 \text{ millones}$$

- El Costo Anual Equivalente (CAE) viene dado por la siguiente formula

$$CAE = VAC * \frac{(1 + r)^t * r}{(1 + r)^t - 1}$$

Obteniendo el siguiente resultado:

$$CAE = \$14.98 \text{ millones}$$

2.3.1 Calculo de precios sociales

Para el cálculo de precios sociales, se consideran los siguientes factores:

- Tasa Social de Descuento= 8.31 %.
- Factor estándar de conversión = 0.9394
- Factor de conversión para mano de obra calificada alta = 0,947.

2.3.2 Costos Económicos Sociales

Para el desarrollo del proyecto “*Hacienda Digital para el Bicentenario*” se considera la participación de mano de obra calificada para todas las consultorías, debido al nivel de especialización requerida. Para las demás actividades, y dado que se cuenta con desglose detallado de cada una de las actividades, se descuenta con el factor estándar de conversión indicado en la sección anterior.

El detalle de los costos puede encontrarse en el archivo adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx”, hoja “*Flujo de Costos*”.

2.3.3 Beneficios

Para realizar una cuantificación de los beneficios del proyecto, se utilizan insumos provistos por el BM con los cuales se logra cuantificar beneficios derivados de:

- Ahorro debido al fortalecimiento de los controles de gastos (1% del gasto anual)
- Reducción de la evasión fiscal (0,5% del PIB anual)
- Reducción de los costos de administración tributaria (reducción del 5% durante 3 años)
- Reducción de los costos de cumplimiento aduanero para los exportadores (en 0.1% del valor de las exportaciones)

En el archivo adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx”, en la hoja “*Flujo de Costos*” se detalla la cuantía de los beneficios antes señalados que equivalen a un 0.75% el PIB en el 2021, 1% del PIB en el 2022, 1.25% del PIB en el 2023 y un 1% del PIB en el 2024. Para los siguientes años se esperan beneficios equivalentes a 0.5% del PIB.

2.3.4 Flujo económico social

En el documento adjunto “03-01-20200207-Hacienda-Digital-para-el-Bicentenario.xlsx”, en la hoja “Flujo de Costos” se detalla el flujo económico social del proyecto.

Para los cálculos se utilizan los factores conversión indicados en la sección 2.3.1.

2.3.5 Calculo de Indicadores

- Valor Actual Neto Económico (VANE)

$$VANE = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

$$VANE = \$11666 \text{ millones}$$

- Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE)

$$TIRE = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$$

$$TIRE = 5082\%$$

Dado que la TIRE es mayor a la TSD, se concluye que el proyecto es socialmente rentable.

- Relación Beneficio / Costo (R B/C)

$$R \frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

Donde

- B_t = Flujo neto positivo en el periodo t.
- C_t = Flujo Neto Negativo en el periodo t.
- r = Tasa Social de Descuento. (TSD)
- n = horizonte (años) de evaluación del proyecto.

$$R \frac{B}{C} = 43.69$$

Como la “Razón Beneficio/ Costo” es mayor que uno, se concluye que el proyecto es socialmente beneficioso.

2.3.6 Impactos Macroeconómicos del proyecto

El proyecto beneficiará a todos los actores económicos como resultado de sistemas de administración financiera pública (egresos e ingresos) más efectivos, que se espera que conduzcan a mejores resultados fiscales, un

gasto público más eficiente y efectivo, que finalmente conduzca a mejoras en la infraestructura y los servicios públicos. Si bien no es directamente cuantificable, es probable que surjan beneficios económicos de mayor nivel en términos de un mayor crecimiento económico, como resultado de una perspectiva macroeconómica más estable, y un menor riesgo de la gestión fiscal y la gestión de la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo y la perspectiva macro.

Dentro de los principales impactos a nivel macroeconómico se destacan los siguientes beneficios resultantes de la implementación del proyecto:

- Ahorro debido al fortalecimiento de los controles de gastos: Se estima que los ahorros derivados de mayores controles en el gasto público se traducen en un 1% del gasto anual. Los ahorros surgen de las ganancias de eficiencia a través de revisiones de gastos, un mayor control de gastos en todas las categorías de gastos, mayores controles en el pago de salarios y la inversión en infraestructura moderna de TI.
- Reducción de la evasión fiscal. Se estima que los aumentos en los ingresos, dados por la reducción de la evasión fiscal, serán del 0,5% del PIB. Por otra parte, se espera una reducción de la brecha de cumplimiento mediante el uso de análisis basados en el riesgo de contribuyentes que no cumplan con los requisitos, auditorías más efectivas y un mayor cumplimiento voluntario.
- Reducción de los costos de administración tributaria: Se estiman una reducción en los costos administrativos del 5%.
- Reducción de tiempo en la prestación del servicio al contribuyente: Reducción del tiempo los trámites para el pago de impuestos, fomentando un mayor uso de las transacciones en línea.
- Reducción de los costos de cumplimiento aduanero para los exportadores. Los beneficios económicos se estiman en 0.1% del valor de las exportaciones. Se generará un ahorro de tiempo mediante la racionalización y la automatización de los procedimientos aduaneros. Asimismo, se proyecta una disminución del número de inspecciones, así como la focalización de estas, y el uso de tecnologías no intrusivas.

Referencias

- Banco Central de Costa Rica. (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Informe de la Consultoría en Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para la Dirección General de Contabilidad Nacional*.
- Banco Mundial. (2020). *Documento de evaluación del proyecto*.
- Banco Mundial. (s.f.). *Doing Business Costa Rica 2020*. Obtenido de <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/costa-rica/CRI.pdf>
- Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, Ministerio de Hacienda. (2019). *Informe Taller Desing Thinking*.
- Dirección General de Aduanas, Ministerio de Hacienda. (2019). *Plan Estratégico DGA 2019-2023*.
- Dirección General de Tributación, Ministerio de Hacienda. (2019). *Plan Estratégico DGT 2019-2023*.
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *Ejes Rectores para el Fortalecimiento de las Administraciones de Ingresos*.
- Fondo Monetario Internacional. (2019). *Lineamientos Estratégicos para la Gestión de Recursos Fiscales*.
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Diagnóstico para la evaluación de la administración tributaria - TADAT*.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018). *Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 2018-2022*.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Plan Estratégico Institucional 2019-2023*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022*.