

Informe Técnico



***MUNICIPALIDAD DE CARTAGO:
Reglamento de licencias de funcionamiento
de la Municipalidad del Cantón Central de
Cartago***

Abril 2021

Contenidos

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	6
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
I. Descripción del problema.....	6
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular.....	8
III. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.....	10
IV. Conclusiones	14
CAPÍTULO II.....	16
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS	16
Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.....	16
Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.	17
Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales del mismo.....	17
II. Consistencia de cada uno de los objetivos.....	18
Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.....	19
Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.	23
Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.	26
III. Vigencia y validez de los objetivos.....	30
Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.....	31
Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.....	31
Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales del mismo.....	32
IV. Conclusiones	34
CAPÍTULO III.....	36
IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA.....	36
I. Lista de opciones identificadas	36

a.	Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago y actualización de fórmula de pago de impuesto incluyendo fecha de caducidad.....	38
b.	Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona.....	42
c.	Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.....	42
d.	Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.....	43
II.	Escogencia de las opciones preferentes	43
a.	Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago y actualización de fórmula de pago de impuesto incluyendo fecha de caducidad.....	44
b.	Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona.....	46
c.	Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.....	47
d.	Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.....	47
III.	Criterios para validar procedencia de opciones	49
	Conclusiones	52
	CUARTO CAPÍTULO	53
	ANÁLISIS DE IMPACTO.....	53
I.	Introducción.....	53
II.	Análisis de cargas administrativas.....	54
1.	Análisis de contexto	54
2.	Perfil de los regulados	55
3.	Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios	56
4.	Cuantificación de Costos.....	57
	Aplicación para la administración.....	58
	Administrados	62
III.	Análisis de Riesgos.....	64
1.	Metodología de Análisis de riesgo.....	64
2.	Análisis de Riesgos.....	66
	Riesgo de fomento de la informalidad.....	67
	Riesgos asociados a aspectos tecnológicos	68
3.	Conclusiones	68

ANEXO No. IV.1.....	71
Municipalidad de Cartago: Mapa de procesos de licencias de funcionamiento	71
ANEXO No. IV.2.....	73
Cargas administrativas para los procesos (por día).....	73
Anexo No. IV.3	77
Algunos resultados de la encuesta.....	77

INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Municipalidad de Cartago.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 13 regulaciones, 82 trámites asociados a ellas y más de 480 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 13 regulaciones identificadas las tres más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Licencias de Funcionamiento, Licencias para la venta de bebidas alcohólicas con contenido alcohólico y Licencias de Construcción con base en el Plan Regulador Urbano y el Reglamento de Construcciones de la Municipalidad.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento legal en la Ley No.7248, Ley de Patentes de la Municipalidad de Cartago y su Reglamento de Licencias de Funcionamiento.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la Municipalidad para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de la regulación en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y la Municipalidad de Cartago.

CAPÍTULO I

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

I. Descripción del problema

La regulación que se revisa en este informe es el “Reglamento de Licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago” vigente desde su publicación en la Gaceta No. 234, alcance 274 del 9 de diciembre de 2019, posterior a su aprobación en la sesión ordinaria del Concejo municipal del 20 de agosto de 2019, según el artículo XXIII del acta No. 257-19.

De conformidad con el artículo 1 de dicho Reglamento, el objeto de la norma es organizar lo preceptuado en la Ley 7248, “Impuestos Municipales de Cartago”, del 21 de julio de 1991, la que se ajusta al párrafo primero del artículo 88 del Código Municipal, según el cual, *“para ejercer cualquier actividad lucrativa, debe contarse con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado...”*

Por su parte, el objeto de la Ley 7248 es establecer que todas las actividades lucrativas desarrolladas en el cantón deben pagar un canon a la municipalidad, esto para la obtención de la licencia de funcionamiento denominado patente, sin embargo, esta ley no establece el procedimiento para la aplicación de lo dispuesto en ella, siendo claro que esta es uno de los medios con que cuenta la Municipalidad para obtener parte del financiamiento para su funcionamiento, por lo que la existencia de un marco jurídico para el “¿qué?” pero no para el “¿cómo?” genera la necesidad o el problema de cara a los municipios en lo relativo a la seguridad jurídica en esta materia, situación que se mantuvo por bastante tiempo.

No será sino hasta el 5 de julio del 2002, que en La Gaceta 129, se publica un listado de trámites y sus requisitos, así como el alcance de algunos de ellos, gestión que se realiza “con fundamento en la Ley No. 8220, publicada en el Alcance No. 22 a La Gaceta No. 49, de fecha 11 de marzo del 2002; emite los requisitos que requieren para efectuar trámites en la Institución”. Esta constituye la primera compilación que se hace todos estos trámites, sin embargo, no se corresponden con una regulación que fundamente cada uno de dichos trámites y requisitos.

Posteriormente, durante los años 2003 y 2005, se publican una serie de reglamentos en aras de establecer una regulación a ciertas actividades económicas, estos fueron:

- Reglamento para la regulación del funcionamiento de Karaoke dentro de la jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago (La Gaceta No. 104 del 30 de setiembre del 2003).
- Reglamento de Ventas Ambulantes del Cantón Central de Cartago (La Gaceta No. 50 del 11 de marzo de 2004)

- Reglamento que regula la actividad de Perifoneo dentro de la jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago (La Gaceta No. 195 del 11 de octubre de 2005)
- Reglamento No. 214, Reglamento para la Regulación del Funcionamiento e Instalación de Juegos, Espectáculos Públicos o Diversiones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago (La Gaceta No. 4 del 5 de enero de 2006)
- Reglamento Ventas Ambulantes del Cantón Central de Cartago (La Gaceta No. 133 del 11 de julio de 2005)

Por otra parte, de acuerdo con el informe AI-INF.002-2015, de la Auditoría Interna de la Municipalidad el Departamento de Patentes no contaba con un Reglamento específico que regulara su actividad. En dicho Informe la Auditoría Interna urgió a la administración a dictar un reglamento para las patentes comerciales, otorgándole en aquel momento un plazo de 4 meses para implementar dicha regulación, indicando que los enunciados normativos deberían ser claros y específicos y abogando porque se partiera “de un análisis técnico profesional, acorde con las nuevas necesidades, que demanda este siglo, buscando en todo momento, dejar atrás los vicios costumbristas, que aunque, de alguna manera, algunos han servido y han cumplido, ya en su mayoría han sido superados y hasta llegar en algunas ocasiones a estar desfasados.”¹

Esto evidencia dos aspectos. Por un lado, se tiene un marco regulatorio para ciertas actividades específicas, posiblemente las menos relevantes, pero no existía un marco general para el fuerte de las licencias de funcionamiento. Por otro, el marco regulatorio además de disperso resulta incompleto de cara al ejercicio de sus competencias por la Municipalidad y de cara a los regulados, que necesitaban claridad sobre el desarrollo de esta actividad por parte de la administración.

Sin embargo, la nueva regulación no se emite sino hasta en el año 2019 derogando todas las regulaciones específicas y sustituyéndolas por una más general y comprensiva de todas las actividades sujetas a la solicitud de licencias de funcionamiento.

Esta nueva regulación responde a la necesidad o al problema del desorden en su alcance respecto del ejercicio de las competencias municipales y de las relaciones de esta con sus regulados. En términos del informe de la Auditoría Interna comentado, dicha problemática puede enunciarse de la siguiente manera:

“Primero debe haber una regulación a la altura de las exigencias actuales; segundo, debe atenderse con la máxima urgencia, la eficiencia y eficacia, en los enunciados de dicho cuerpo normativo, que van a permitir, tanto al jerarca, así como a sus colaboradores y facilitadores, tener en claro y de manera específica, sus competencias, actividades, plazos, alcances máximos y mínimos, sobre lo que es permisible sus acciones, así como se denotan consecuencias por alteración u omisión. En tal ámbito de regulación, de dicho

¹ Municipalidad de Cartago, Auditoría Interna, (2015), Informe I-INF-002-2015. Resultados estudio en Departamento de Patentes y Tarifas. Proporcionado por la Municipalidad.

instrumento, derivará el manual procedimental. Ahora bien, al contar con un instrumento de dicho género, deberá valorarse si es consecuente con el reglamento y leyes que rigen la materia.”

En resumen, la necesidad de ajustarse a la ley 7248, teniendo en cuenta que dicha ley puede estar obsoleta luego de 30 años de vigencia, por medio del establecimiento de nuevos parámetros para que una empresa inicie y continúe su actividad comercial dentro del cantón, por medio de la uniformidad y actualidad, tanto jurídica como tecnológica, de los requerimientos para la obtención de una licencia de funcionamiento, y asignar el rol de la administración por medio de la formalización de las labores del Departamento de Patentes, incluyendo la fiscalización respectiva para el cumplimiento de los parámetros establecidos en el reglamento.

II. Vigencia de la situación que se pretendía regular

Tal y como se comentó en el acápite anterior, la regulación bajo análisis se dictó el 20 de agosto del 2019 y entró en vigor el 9 de diciembre del mismo año, al publicarse en el Alcance No. 274 a La Gaceta No. 234. Es decir, que se está ante una regulación prácticamente recién emitida, con un año de vigencia, y que por supuesto, apenas ha empezado a solventar la necesidad o problemática a la que respondió su emisión.

Por otro lado, esta regulación no fue sometida al proceso de control ex ante que aplica el Ministerio de Economía, Industria y Comercio a las nuevas regulaciones a emitirse, por lo que no se cuenta con un parámetro de comparación para determinar cómo ha sido su evolución.

Con la emisión de la nueva regulación, de mayor alcance que las que estaban vigentes, estas últimas referidas a las regulaciones sobre ventas ambulantes, la actividad de perifoneo, funcionamiento de karaoke, funcionamiento e instalación de juegos, espectáculos públicos o diversiones, fueron derogadas y pasaron a ser parte de la estructura normativa que aplica el reglamento vigente.

Asimismo, es conveniente revisar la relevancia de estas actividades dentro de la gestión municipal, dada la materialidad que puede representar. La Municipalidad cuenta con 5.735 licencias, distribuidas de la siguiente manera:

Tabla No. I.1

Municipalidad de Cartago: principales tipos de patentes otorgadas y vigentes
Enero 2021

Tipo de Patentes	Total	Porcentaje
Comercial	5.329	92.92%
Estacionaria	1	0.02%
Licores	369	6.43%
Transporte Privado	24	0.42%
Transporte Público	12	0.21%

Total	5.735	100.00%
-------	-------	---------

Fuente: sistema CORE-Municipalidad de Cartago, aplicación Web con licencia de Microsoft-Dynamics.

A nivel fiscal la operación de estas micro, pequeñas y medianas empresas representan para la Municipalidad un importante flujo de ingresos a pesar de las dificultades que enfrentan los emprendedores y las actividades productivas en general para consolidarse como tales. Los ingresos derivados por este rubro para el año 2020 se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 1.2
Municipalidad de Cartago: Presupuesto 2020

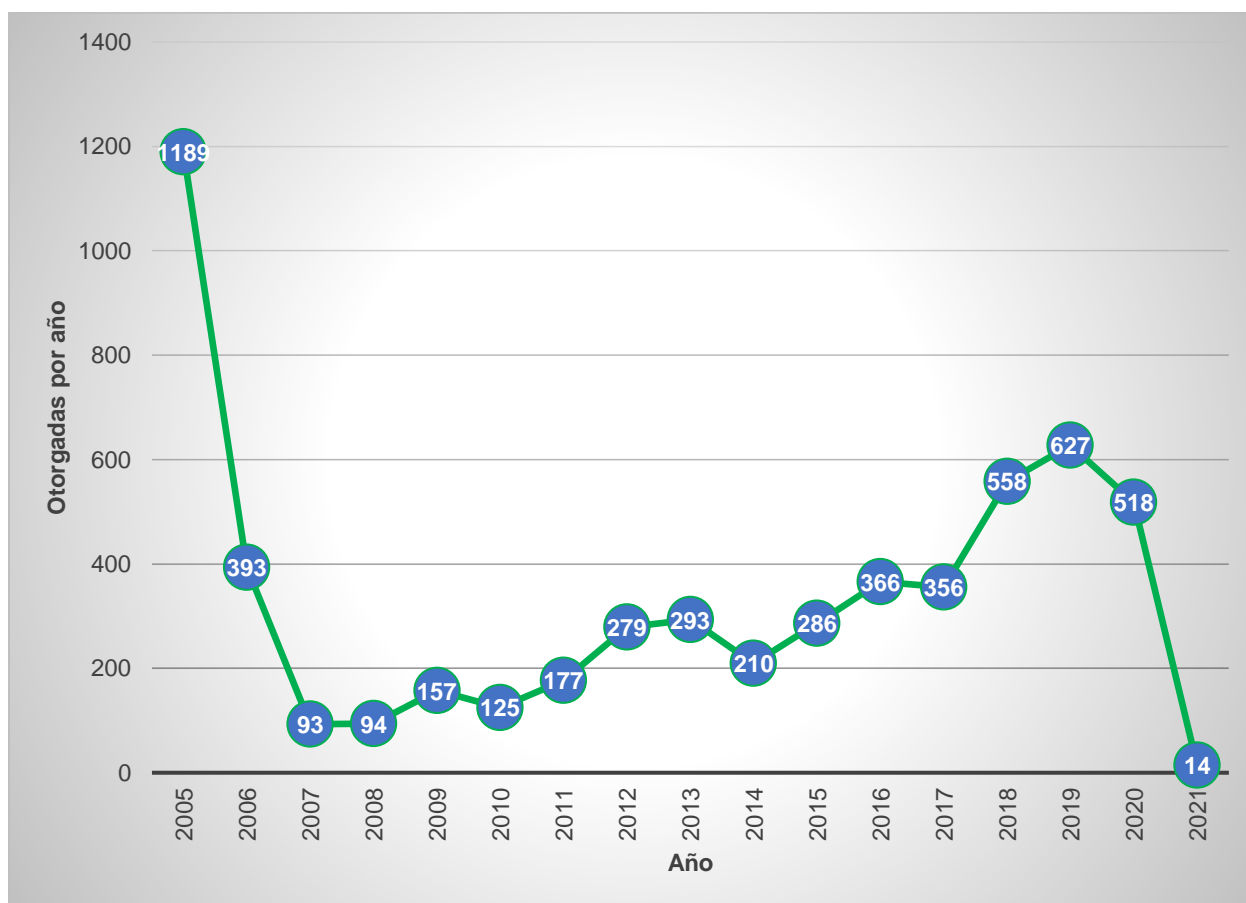
Detalle	Monto	Porcentaje relativo
Ingresos totales	26.888.303.653	100%
Ingresos tributarios	10.694.204.300	39,77%
Otros impuestos a los bienes y servicios	4,765,182,300	17.72%
Licencias profesionales comerciales y otros permisos	4,765,182,300	17.72%
Impuesto sobre rótulos públicos	2,733,700	0.01%
Patentes municipales	4,626,503,000	17.21%
Patentes de licores	135,945,600	0.51%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad.

Estos ingresos equivalen a 17.21% de los ingresos totales y un 43,3% de los ingresos tributarios. Estos son los que le permiten atender una serie de gastos de la administración municipal, por lo que es importante mantener una regulación actualizada y que permita el surgimiento de nuevas actividades productivas, tan necesarias en la coyuntura actual de contracción económica.

De acuerdo con el gráfico siguiente, entre los años 2006 y 2020, la cantidad promedio de licencias otorgadas fue de 286, sin embargo, en los últimos 5 años, el promedio alcanzó las 485 por año. Esto muestra la importancia de esta actividad no solo para generar ingresos a la Municipalidad sino también por su impacto en la economía local.

Gráfico No. I.1
Municipalidad de Cartago: cantidad de licencias de funcionamiento otorgadas por año.
2005-2021



Nota: El año 2005 es acumulado. Para el año 2021 corresponde al mes de enero.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago

En síntesis, la entrada en vigor de la regulación se da ante la necesidad de atender problemas en términos de gestión, relacionados con el fortalecimiento del papel del Departamento de Patentes en la administración y fiscalización de esta actividad, articular, ordenar y actualizar la regulación necesaria para una actividad tan importante, y la incorporación de mejoras tecnológicas en dicha gestión.

III. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.

Se insiste en que, por tratarse de una regulación emitida recientemente, esta será una primera evaluación de su impacto sobre las actividades productivas a las que se aplica. Sin embargo, no se trata de una actividad nueva, pues como se ha documentado en los acápite anteriores, los esfuerzos de sistematización y ordenamiento jurídico, administrativo y de fiscalización no son nuevos, pues los trámites asociados a esta

regulación se han venido desarrollando desde el momento que se emitió la Ley No. 7248 del año 1991.

En consecuencia, se ha evolucionado de una situación donde no se contaba con una regulación específica para toda la materia de licencias de funcionamiento a una regulación incompleta, dispersa y sin claridad de responsabilidades de sus ejecutores, a otra de emisión reciente que trata de superar dichas condiciones.

Tal y como se ha indicado esta regulación está dirigida a todas las actividades económicas que tanto las personas físicas como las jurídicas desarrollen en el cantón de Cartago. Esto hace que se cuente con una gran cantidad de actividades económicas que, si bien debe ser muy similares se identifican con diferentes denominaciones. A manera de ejemplo, en la tabla siguiente, se describen las principales actividades económicas asociadas a una licencia de funcionamiento.

Tabla No. 1.3
Municipalidad de Cartago: Perfil de regulados basado en la mayoría de las patentes registradas

Actividades Lucrativas de mayor porcentaje	Total
Pizzerías	24
Ópticas, venta de lentes (anteojos) sin servicio de oftalmología	32
Actividades de oficinas principales	33
Venta al por menor en tienda sin especialización de artículos	35
Ferreterías, venta al por menor	36
Transporte Terrestre	36
Parqueos	40
Supermercados	42
Oficina administrativa centralizada	44
Librería, venta al por menor	45
Piezas y accesorios de vehículos automotores, venta	48
Bares	55
Cafeterías	55
Construcción de edificios	57
Venta de batidos naturales (batidos de frutas)	58
Farmacia	59
Taller mecánico	61
Almacenamiento, en general	62
Zapatería	62
Panadería, horneado en el local	65
Carnicería	73
Abarrotes, venta al por menor	74
Boutique, venta de ropa al por menor	75
Barbería	76

Repuesto para carro, venta al por menor	77
Bares	81
Verdulerías	95
Restaurante	108
Minisúper	238
Sala de belleza	125
Bazar, venta por menor	129
Pulpería	137
Sodas, servicio de alimentación	188
Restaurante	193
Tiendas de ropa, venta al por menor	234
Otros	2883
Total	5735

Nota: otros incluyen a todas aquellas categorías que tienen menos de 20 licencias otorgadas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

Indudablemente, el parque empresarial del cantón no se dista mucho de las características del resto del país, en el tanto que la gran mayoría corresponden a micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que la solicitud de la licencia de funcionamiento implica empezar un proceso de formalización que conlleva una serie de costos para el empresario, incluido el impuesto mismo. Esta realidad que genera una carga económica importante para las empresas que recién inician, puede convertirse en el primer obstáculo para la implementación de la regulación y, por ende, en la solución a la necesidad que suscitó su promulgación. Es decir, que es muy posible que muchas actividades económicas se mantengan en el sector informal.

En abono a este obstáculo es importante traer a colación el informe del MEIC, sobre el “Impacto de la pandemia por Covid19 en las PYME costarricenses”. Indica dicho documento que el parque industrial que conforma nuestro país se compone mayoritariamente por empresas de tamaño micro y pequeño, siendo Cartago la provincia que alberga el 9% de dicho parque industrial, empresas que en el 2020 reportaron pérdidas de hasta un 75% en ventas, no siendo las empresas del cantón de Cartago una excepción.

No obstante, ante la probabilidad de que no se resuelva el problema de la informalidad con esta regulación, sino que puede ser un estímulo para no formalizarse, la Municipalidad ha hecho un gran esfuerzo en la incorporación de la tecnología para el soporte del proceso de gestión de una licencia de funcionamiento, habiendo logrado reducir los plazos a un promedio de 3 días. Es claro que aún se cuenta con limitaciones de interoperabilidad con los sistemas de otras instituciones como el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Salud, lo que obliga a solicitar requisitos que podrían ser verificables fácilmente, si dicha interoperabilidad fuera plena. Esto provoca que siempre se den retrasos en la obtención y envío de la información.

Por otro lado, de conformidad con el Expediente Legislativo No. 21.795², Reforma a la Ley de Impuestos Municipales de Cartago, Ley No 7248 y sus reformas, ley que constituye el antecedente inmediato de esta regulación, la misma puede resultar insuficiente a partir de los problemas que enfrenta dicha Ley 7248, dado que fue emitida hace 30 años. Esto permite identificar algunos obstáculos en la eficiencia de la regulación, a pesar de haberse publicado recientemente.

Entre los obstáculos que pueden surgir están:

- Cobertura de todas las actividades económicas. Indica la exposición de motivos de la modificación propuesta que: “Cabalmente, y en virtud de su antigüedad, excepciona del pago del impuesto de patente a entidades aseguradoras públicas (Instituto Nacional de Seguros) y a los bancos públicos, lo que no obedece a la realidad legal imperante desde hace bastantes años. Asimismo, por omisión, no se comprendió dentro de las actividades gravadas el arriendo masivo de bienes y servicios, materiales e inmateriales, a pesar de su evidente carácter lucrativo y de la proliferación que han tenido actividades relacionadas como las inmobiliarias en todo el país, fenómeno del que no ha escapado este cantón, y que se ha plasmado en la construcción masiva de centros comerciales y similares, en los que la persona o sociedad propietaria los arrienda y obtiene de ello una renta.”
- Diferencias en la forma de tasar el impuesto, lo que desincentiva las nuevas inversiones. Es a partir de esto que el término del cálculo del impuesto toma relevancia ya que el cobro de este es a partir de la renta líquida gravable y ventas o ingresos brutos. Lo anterior detallado de la forma “Se aplicará el dos por mil (2/1000) sobre las ventas o los ingresos brutos, más un ocho por mil (8/1000) sobre la renta líquida gravable. Dicha suma dividida entre cuatro determinará el impuesto trimestral por pagar. En los casos en que los declarantes no obtengan renta líquida gravable, aunque sean declarantes del impuesto sobre la renta o cuando no puedan calcular dicha renta líquida por no ser declarantes de ese impuesto, se aplicará el cuatro por mil (4/1000) sobre las ventas o ingresos brutos. En el caso de actividades temporales la determinación se hará en base a lo declarado en el formulario de autoliquidación presentada.”³
- Falta de incentivos para actividades nuevas y la informalidad. No es posible establecer un impuesto diferenciado para los sujetos pasivos que realicen actividades lucrativas nuevas, por lo que en el proyecto en comentario se propone que el impuesto anual a pagar será de un cuarto de salario base conforme al establecido en la Ley N.º 7337, actualizable anualmente conforme se incremente el salario de la categoría ocupacional contemplada en esa ley. Este impuesto deberá modificarse con base en la primera declaración que le corresponda presentar al patentado.

² Asamblea Legislativa, 2020. Expediente Legislativo No. 21.7952, Reforma a la Ley de Impuestos Municipales de Cartago, Ley No 7248 y sus reformas Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

- Costos energéticos altos que impiden la inversión y nueva creación de actividades lucrativas en el cantón central de Cartago. En el presente año, el alcalde de Cartago ha solicitado al ICE y la ARESEP una rebaja en los precios de la electricidad industrial ya que los precios de este insumo en el país son los más caros de Centroamérica, existiendo una diferencia de \$0.052 por kilowatt, lo cual es un factor importante que impide la colocación de nuevas empresas e inversiones en el cantón; “una rebaja permitiría una mayor reactivación económica y con ello una demanda más amplia del servicio, que permitiría a los proveedores eléctricos también mejorar su recaudación.”⁴

IV. Conclusiones

1. La regulación como tal tiene su fundamento la Ley No. 7248, Impuestos Municipales de Cartago, del año 1991.
2. Durante cerca de 10 años se aplicaron trámites y requisitos, sin contar con una regulación que sirviera de fundamento a estos, emitiéndose una publicación de cuáles eran dichos trámites y requisitos en el año 2002. En los años siguientes se emitieron algunas regulaciones para actividades específicas como ventas ambulantes, perifoneo, karaoke y espectáculos públicos, pero el grueso del resto de las actividades económicas no contaba con una regulación específica.
3. Lo anterior generó una regulación incompleta, dispersa y desordenada, siendo necesario contar con una regulación comprensiva de todas las actividades regulables según la Ley No. 7348, actualizada, que viniera a ordenar administrativa y tributariamente la actividad económica del cantón, así como el correcto registro y fiscalización de dicha actividad.
4. La regulación no se emitió sino hasta finales del año 2019, por lo que su evaluación corresponderá a un período corto, sin embargo, plantea limitaciones derivadas de la obsolescencia de su fundamento, es decir, la Ley No. 7248.
5. Es indudable la importancia que tiene dentro de los ingresos tributarios de la Municipalidad la recaudación que genera este impuesto, por lo que su adecuada regulación es fundamental para lograr el equilibrio entre el ser fuente de ingresos y a la vez no desincentivar la actividad económica local.
6. Aun cuando es una regulación muy reciente, es posible identificar algunos obstáculos que inciden en su eficiencia y en su implementación. Por un lado, el otorgamiento de la licencia de funcionamiento es un paso en el proceso de

⁴ Gómez Tomás (2020), “Alcalde de Cartago pide al ICE y a ARESEP rebajar tarifas eléctricas para atraer inversión y poder generar empleos”, El Observador, recuperado de: [Alcalde de Cartago pide al ICE y a ARESEP rebajar tarifas eléctricas para atraer inversión y poder generar empleos - El Observador CR](#)

formalización de una empresa, la que, al enfrentar importantes costos de operación y funcionamiento, puede optar por no buscar la licencia. Es decir, que la informalidad es de por sí un obstáculo importante.

7. Surgen algunos problemas de interoperabilidad de los sistemas, de modo que, aunque se cuente con sistemas informáticos robustos, no necesariamente esto conlleva la adecuación comunicación con los sistemas de otras instituciones, lo que incide en el regulado y la presentación de requisitos que podrían ser fácilmente verificables de existir tal interoperabilidad.
8. El sistema de tarifación del impuesto fijado en la ley y que regula el reglamento constituye por sí una carga más pesada para los regulados, lo que se ha calculado por la misma Municipalidad hasta en un 20% de sobrecarga, lo que no permite mejorar el clima de negocios y favorecer el desarrollo de emprendimientos.
9. A lo anterior se aúna la imposibilidad de establecer algún tipo de incentivo para las nuevas actividades productivas o aquellas que estando en la informalidad quieran o busquen su formalización.
10. Actualmente la Municipalidad de Cartago impulsa una reforma a la ley de patentes de No.7248, la cual pueda representar una oportunidad de competitividad en el cantón, una mejora en el clima de negocios y una mayor justicia tributaria que logre conservar el equilibrio financiero de la institución, ya que el impuesto de patentes podría disminuir en promedio un 20%.

CAPÍTULO II

IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Una vez identificado el problema que pretendía resolver la regulación, se continua con la siguiente fase del análisis AIR ex post, que es la identificación de los objetivos de la regulación, estos deben ser afines y relacionados con la problemática de la regulación.

Los objetivos deben responder a la pregunta ¿si todos estos objetivos se cumplen, el problema se ha eliminado o se ha reducido a un nivel aceptable?

De acuerdo con el Reglamento de Licencias de Funcionamiento de la Municipalidad de Cartago este “tiene por objeto organizar las normas que regulan la gestión del Departamento de Patentes de la Municipalidad de Cartago, de conformidad con lo preceptuado en la Ley 7248, lo señalado en el artículo 88 siguientes y concordantes del Código Municipal y artículo 2 inciso d) del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y será de observación obligatoria para los funcionarios municipales, involucrados directa o indirectamente en las gestiones de licencia municipal y la determinación del impuesto de licencia municipal.”

Es decir, que el Reglamento persigue una finalidad general organizativa del ejercicio de la función de regulación de las actividades económicas que se quieran desarrollar en el cantón, con un enfoque tributario importante, ya que para obtener y mantener vigentes este tipo de licencias se requiere realizar un pago periódico en función de los ingresos generados por la actividad productiva.

Por otra parte, no hay que perder de vista que esta regulación fue emitida a finales del año 2019, por lo que su aplicación tiene poco más de 12 meses de haber iniciado, por lo que el impacto y alcance de esta aún requiere de un período más largo de uso.

También es importante reiterar que el Reglamento encuentra su fundamento en la Ley No. 7248, Ley de Impuestos de la Municipalidad de Cartago.

No obstante, teniendo en cuenta ese marco general se han identificado los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.

Con anterioridad a diciembre del 2019, la Municipalidad contaba con una serie de reglamentos a los que los interesados en iniciar formalmente una actividad comercial debían acudir para definir el reglamento correspondiente a una actividad similar a la que se pensaba establecer y, así tener claridad de los requisitos que debían cumplir. Estos reglamentos eran:

- Reglamento de Ventas Ambulantes del Cantón Central de Cartago
- Reglamento que regula la actividad de Perifoneo dentro de la jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago
- Reglamento para la Regulación del Funcionamiento de Karaoke, dentro de la jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago,

- Reglamento para la Regulación del Funcionamiento e Instalación de Juegos, Espectáculos Públicos o Diversiones dentro de la Jurisdicción de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago

Por otro lado, también se contaba con una lista de trámites que aplicaba la Municipalidad, la cual fue publicada en el año 2002.

Esta dispersión podía generar confusión en los regulados por actividad comercial.

Conforme al Código Municipal, la Municipalidad tiene competencia para dictar el reglamento correspondiente y adoptar las medidas administrativas, a fin de ejercer una adecuada fiscalización de la misma. Teniendo en cuenta lo anterior, un reordenamiento era necesario para permitir, tanto al jerarca, así como a sus colaboradores y facilitadores, tener en claro y de manera específica, sus competencias, actividades, plazos, alcances máximos y mínimos, sobre lo que es permisible sus acciones, así como se denotan consecuencias por alteración u omisión.

Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.

El Código Municipal habilita a las municipalidades a cobrar un impuesto por las actividades lucrativas que se desarrollen dentro de su jurisdicción. En el caso de la Municipalidad de Cartago el ingreso que se presupuestó por concepto de patentes comerciales para el año 2020 fue de $\text{C}\$4.626,5$ millones, lo que representó el 17,2% de los ingresos totales y el 43,3% de los ingresos tributarios.

La manera de realizar el cálculo de este impuesto se establece de una forma muy general en la ley 7248, en el que se define su base en la renta líquida gravable y los ingresos brutos, por lo que ahondar en el tema y establecer unos lineamientos para su pago es uno de los fines de la regulación.

Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales del mismo.

La relación entre mayor nivel de inversión y más actividad económica es vital, de ahí que al regular este tributo el ordenamiento de las diferentes actividades económicas que se desarrollan en el cantón y su utilidad para generar ingresos que permitan financiar el aparato de gobierno local, el gran reto que esto conlleva es no constituirse en una barrera de ingreso y creación de nuevas actividades económicas en el cantón.

Por ello, en el Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Cartago 2010-2020⁵ se estableció como un objetivo “generar una estrategia para la atracción e incentivo de inversiones”, por medio de las siguientes acciones:

- Promover la reducción de impuestos, entre otros.
- Agilizar y simplificar trámites para actividad empresarial.
- Garantizar seguridad jurídica para la operación de las empresas.

Por otro lado, se tramita en la Asamblea Legislativa una reforma a la Ley No.7248, Ley de Impuestos de la Municipalidad de Cartago, que, según el señor Alcalde “esta propuesta de ley representa entonces una oportunidad para que el cantón de Cartago mejore su clima de negocios y favorezca el desarrollo de emprendimientos; normalizando temas mínimos de cobro, rentas muy bajas (promueven exiguos), pero en particular respetando las potestades de la normas aplicando incentivos y manteniendo el adecuado equilibrio de las sanas finanzas municipales.”⁶

No obstante, esta intención, no puede perderse de vista lo indicado por la Sala Constitucional en el voto 22474-2019 del 13 de noviembre del 2019, aclarado mediante el voto 2371-2020 del 7 de febrero de 2020, que analizó la constitucionalidad de dos artículos de la Ley No. 7248, indicando que:

“En este sentido, debe tenerse en cuenta que este tributo tiene como hecho generador el simple ejercicio de una actividad lucrativa en una jurisdicción territorial determinada y, por lo tanto, en modo alguno puede configurarse como un impuesto a las utilidades, o como en el caso en estudio, como un incentivo a la producción o la riqueza, motivo de su establecimiento,”

Consecuentemente, podría pensarse que este objetivo secundario de la regulación requerirá de ajustes legales para poder materializarse como tal. No obstante, la misma regulación prevé algunos tipos de exenciones, que podrían ampliarse legalmente para favorecer otro tipo de actividades económicas y no solo las que se instalan en las zonas francas. Es decir, la regulación vigente puede estar limitada en el alcance de este objetivo, pero ello no obsta para que, en el mediano plazo, se creen las condiciones normativas y reglamentarias para encausar mejor esta finalidad de la regulación.

II. Consistencia de cada uno de los objetivos.

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART en

⁵ Municipalidad de Cartago, 2009. “Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Cartago” 2010-2020”, p. 47, Recuperado de https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/2010_2020.pdf

⁶ Periódico digital El mundocr, edición del 23 de noviembre de 2020, Municipalidad de Cartago impulsa reformas de Ley para disminuir impuesto de patentes. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/municipales/municipalidad-de-cartago-impulsa-reformas-de-ley-para-disminuir-impuesto-de-patentes/>

español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los tres objetivos identificados en el apartado anterior:

Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los municipios para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.

a. Específico: Este Reglamento ha logrado incorporar en un solo cuerpo normativo las regulaciones aplicables para obtener una licencia de funcionamiento de una actividad comercial en Cartago. Con esto se eliminó la dispersión existente antes de 2019 y les dio claridad a las reglas a seguir por los administrados. Por otro lado, es claro el papel del Departamento de Patentes como el responsable de su gestión.

Dichas actividades se clasifican según los distintos parámetros que la institución establece y se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. II.1
Clasificación de Comercios en Cartago

Licencias	Total, por tipo de actividad	Participación Relativa
Comercial	5329	92.92%
Estacionaria	1	0.02%
Licores	369	6.43%
Transporte Privado	24	0.42%
Transporte Público	12	0.21%
Total	5735	100.00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago

Las actividades comerciales se pueden clasificar de la siguiente manera (esto porque se presentan muchas patentes de los siguientes rubros establecidos):

- Restaurantes y comida
- Servicios
- Ventas al por menor
- Construcción
- Otros

Dentro de la categoría de “otros”, se incluyen todas aquellas actividades que tienen un registro menor a 20 patentes en el cantón.

Es un objetivo primario ya que la economía del cantón se ha dinamizado en los últimos tiempos debido a la gran diversificación de oferta y demanda en los bienes y servicios, lo que provocó una clara necesidad de registrar la formalización de las diferentes actividades lucrativas que operen en el cantón.

En consecuencia, el hecho de poder clasificar y cuantificar las actividades comerciales formales que se desarrollan en el cantón y la posibilidad de tener claro quién es responsable de la gestión de estas licencias, hace que el objetivo sea específico.

b. Medible: Esta regulación contempla los requerimientos estandarizados para la obtención de una patente, lo que permite contar con un registro muy completo de las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón.

En ese sentido, se indica en el Informe de Labores del señor alcalde correspondiente al período 2019 que:

“En relación con la entrada en vigor del Sistema Core-Tributario-Patentes se obtuvo una importante disminución en los plazos de respuesta de cada uno de los trámites que ingresan a este departamento mediante la Plataforma de Servicios, que en promedio a hoy se encuentra en 8 días. Es importante mencionar que durante el periodo 2019, se logró gestionar todas las operaciones de recepción, revisión, aprobación y fiscalización de las solicitudes ingresadas en cada uno de los diferentes trámites y se ejecutaron oportunamente en cuanto a tiempo de respuesta se refiere, logrando un mejor y mayor desempeño en las funciones que realizan cada uno de los colaboradores del departamento.”⁷

Lo anterior conlleva claridad para el regulado de cuáles son las acciones que debe desplegar para obtener una licencia de funcionamiento y todas las demás actividades que resultan de su gestión. Además, los tiempos de respuesta tienden a ser manejables.

Por otro lado, la Municipalidad implementó la figura de la declaración jurada los empresarios debían presentar un total de 07 requisitos básicos y los requisitos especiales según el giro de la actividad a iniciar, trasladar, ampliar u otros y esperar para la aprobación de Licencia de Funcionamiento, para el desarrollar sus operaciones según la gestión realizada.

De acuerdo con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con la implementación de la figura de la declaración jurada, ahora se deberá presentar solamente un requisito que corresponde al Permiso de Funcionamiento Sanitario y la validación del uso de suelo, en conjunto con la Declaración Jurada, donde en momento de realizar su entrega ante la Plataforma de Servicios, podrá hacer la acción solicitada respecto de su negocio.⁸

En resumen, el objetivo está siendo medible desde el punto de vista de cargas para el regulado, sin embargo, se han adoptado otros medios para cumplir el objetivo que

⁷ Municipalidad de Cartago, 2020. Informe de Labores 2019. Recuperado de <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/informe2019-2020.pdf>

⁸ Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2020. Resumen de los 48 trámites que implementaron la Declaración Jurada en sus procesos a diciembre del 2020. Recuperado de https://www.google.com/search?safe=active&biw=1366&bih=568&sxsrf=ALeKk013w5-lxy5S_N8cC0IY-8X12DhliA%3A1614685710811&ei=DiY-YK3zMLqZwbkP0fiYMA&q=se+puede+sustituir+los+tr%C3%A1mites+de+patente+por+declaraci%C3%B3n+jurada++municipalidad+cartago&oq=se+puede+sustituir+los+tr%C3%A1mites+de+patente+por+declaraci%C3%B3n+jurada+++municipalidad+cartago&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAW6BwgAEEcQsAM6BwgjELACECc6BAghEApQv58BWLWpAmD8ugJoBXACeACAAbsBiAGLSJIBBDauNjOYAQGgAQGgAQdnd3Mtd2l6yAEIwAEB&scient=gws-wiz&ved=0ahUKEwits2BxZHvAhW6TDABHVE8BqYQ4dUDCA0

requieren regulación, tal es el caso de la declaración jurada, que no exime de cumplir con los requisitos asociados al trámite, sino que se sujetan a una verificación ex post.

c. Alcanzable: Si, ya que la misma regulación brinda las herramientas necesarias para su aplicación y gestión, como lo es el artículo 9 de la regulación:

“Artículo 9.- Propiedad de las licencias municipales y Procedimiento para su análisis y su resolución. - Las licencias municipales son un activo intangible propiedad de la municipalidad. Los diferentes formularios para trámites de licencias municipales se pueden obtener en la dirección electrónica www.municipal.gov.cr o pueden ser retirados en las diferentes Plataformas de Servicios con que cuenta la Municipalidad de Cartago, los cuales tienen el carácter de declaración jurada.

Los interesados presentaran sus solicitudes (Formularios y requisitos) ante la Plataforma de Servicios, quien registrará el trámite, asignará un número de expediente, escaneará la documentación y la remiten al Departamento de Patentes para su análisis y resolución, siendo este Departamento quien analice el cumplimiento técnico y jurídico de los requisitos, determine el monto del impuesto, emita la licencia y lo notifique.

Cuando el interesado así lo solicite, podrá aportar en la Plataforma de Servicios, el documento en original para su escaneo, sin necesidad de dejar el mismo. En este caso, el funcionario de la Plataforma deberá indicar expresamente en el sistema que ha tenido a la vista los documentos originales y posteriormente lo entregará al interesado.

Para los trámites que requieran aprobación o visto bueno de otras instancias municipales, se coordinara internamente el intercambio de información necesaria para la resolución de los trámites planteados.”

Se establece que el Departamento de Patentes es quien gestiona los procesos de formalización de las actividades lucrativas, así como la utilización de medios tecnológicos para alcanzar el objetivo.

Lo anterior, al contemplar que la institución ha realizado grandes esfuerzos en materia de actualización tecnológica, referente a los softwares utilizados para el registro de datos y aplicación de funciones. Con información brindada por parte de los funcionarios municipales, se conoce que han existido dos actualizaciones a nivel de software, la primera se dio en 2006 y la última en 2018, siendo este último sistema “CORE Municipalidad de Cartago aplicación web con licencia de Microsoft Dynamics” evidenciando el apoyo tecnológico que se cuenta para cumplir con el objetivo⁹.

⁹ Por medio de fuente primaria municipal se indica que las 140 patentes en el 2006 no corresponden a patentes otorgadas ese año, es un dato que está en función reordenamiento tecnológico que se dio en ese año, por tanto, estas patentes pudieron ser otorgadas en años anteriores a 2006.

Se evidencia que la institución cuenta al menos con los recursos tecnológicos para el procesamiento de las solicitudes de patentes y como se demuestra más adelante también cuenta con los recursos económicos.

d. Realista y relevante: El ordenamiento del ejercicio de las actividades económicas en una circunscripción territorial va dirigido a toda aquella persona que desee iniciar actividades lucrativas en el cantón como se muestra en la tabla 1, al momento existen 5.735 regulados, los cuales requieren de reglas claras para asegurar la sostenibilidad, seguridad jurídica y competitividad.

En este sentido, la revisión y mejora de la regulación contenida en el Reglamento de Licencias de Funcionamiento, que tiene su fundamento en la Ley No 7248, es esencial, sin embargo, ello dependerá a su vez de la mejora legal. Así, según la exposición de motivos del expediente legislativo No. 21795, que busca reformar dicha ley, indica que:

“...debe repararse en el hecho de que la Ley de Patentes Vigente, la N.º 7248, es de muy vieja data (está vigente desde el 22 de agosto de 1991) y ha sido objeto de una sola reforma practicada mediante Ley N.º 7802, de 7 de mayo de 1998. La Gaceta N.º 103, de 29 de mayo de 1998. Cabalmente, y en virtud de su antigüedad, excepciona del pago del impuesto de patente a entidades aseguradoras públicas (Instituto Nacional de Seguros) y a los bancos públicos, lo que no obedece a la realidad legal imperante desde hace bastantes años. Asimismo, por omisión, no se comprendió dentro de las actividades gravadas el arriendo masivo de bienes y servicios, materiales e inmateriales, a pesar de su evidente carácter lucrativo y de la proliferación que han tenido actividades relacionadas como las inmobiliarias en todo el país, fenómeno del que no ha escapado este cantón, y que se ha plasmado en la construcción masiva de centros comerciales y similares, en los que la persona o sociedad propietaria los arrienda y obtiene de ello una renta.”

Es decir, que la relevancia del ordenamiento se mantiene vigente en el tanto que se requiere estar revisando su actualidad. Esta situación enfrenta una complejidad técnica importante, ya que el reglamento no puede, por sí mismo, subsanar las deficiencias que carga una ley con casi 30 años de vigencia, y aunque existan vacíos determinados por la misma Municipalidad, no es sencillo el proceso de mejora.

Por otro lado, no puede desconocerse que esta regulación puede impactar en el desarrollo económico del cantón, limitando o ampliando las posibilidades de inversión, adicionalmente hoy día el país enfrenta un difícil ambiente económico que también afecta al cantón, y el impacto de la pandemia por Covid19 en las PYME costarricenses durante el 2020, en donde se reportan pérdidas en ventas de hasta 75% principalmente para las micro y pequeñas empresas, conlleva el riesgo de un posible desinterés en formalizar una actividad lucrativa, que es precisamente lo que busca evitar el Reglamento.

e. Específico en tiempo: La regulación como tal no tiene una cláusula de caducidad, es decir, no se plantea un plazo de vigencia a cuyo acaecimiento, sobreviene la necesaria revisión de esta parcial o integralmente.

Además, las licencias son, por su naturaleza permanentes, no requiriéndose renovación, excepto que se trate de licencias temporales o para actividades ocasionales. Esto beneficia a los regulados, pues no deben estar periódicamente haciendo procesos de renovación, pero la regulación como un todo sí debería acotar su funcionamiento en el tiempo.

Aunque el objetivo cumple con algunos criterios de consistencia, es importante mejorar la regulación en aquellos aspectos que es omisa con respecto a la práctica.

Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.

a. Específico: En primer lugar, es importante evaluar hasta dónde este objetivo es amplio, general, o más bien específico o concreto. Dado que se trata de materia con reserva de ley los lineamientos tienen que ser muy concretos, para evitar inconsistencias en su aplicación. No en vano la Sala Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 5 y 8 de la Ley No. 7248, en lo relativo a la base del cálculo del impuesto, ya que el voto 2020-02371 estableció que “En los casos en que los declarantes no obtengan renta líquida gravable, aunque sean declarantes del impuesto sobre la renta o cuando no puedan calcular dicha renta líquida por no ser declarantes de ese impuesto, se aplicará el cuatro por mil (4/1000) sobre las ventas o ingresos brutos.”

No obstante, esa decisión de la Sala Constitucional y aunque no se aplique la norma como estaba antes de la declaratoria de inconstitucionalidad, el Reglamento aún mantiene ese aspecto derogado por la instancia judicial.

Dada la forma en que está planteado el objetivo no se establece una meta específica en términos de los ingresos que deben ser percibidos por este rubro, no obstante, el fin de este objetivo es obtener financiamiento para el funcionamiento de la municipalidad. Lo que si se encuentra es una estimación de posibles ingresos que genera este impuesto.

Así, en el informe de labores del señor Alcalde del 2019, se indica que:

Cuadro No. II.2
Comparativo de ingresos por Patentes, periodo 2018-2019
Cifras en millones de colones.

	2017	2018	2019
Ingreso	4.690	4.405	4.548
Variación %		-6,07	3,24

Fuente: Municipalidad de Cartago, 2020. Informe de Labores 2019, p. 668.

Asimismo, indica el informe que “como se puede apreciar en el cuadro anterior, el comportamiento de los ingresos para el 2019 aumentó, en relación con los reportados

en el año anterior. La disminución del periodo 2018 con respecto al 2017, se debe en gran parte a la rebaja significativa en el cobro de la patente de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) que varió en 600 millones de colones, así como al problema fiscal que atraviesa el país y al cierre de negocios que ha habido en los últimos años.”

En consecuencia, el objetivo no es tan específico como se requiere.

b. Medible: Los lineamientos se encuentran definidos en la regulación, en esta se establecen la base impositiva, exenciones y forma de pago. Eso implica que para el regulado las cargas administrativas que conlleva el cálculo y pago deberían de ser transparentes y fácilmente calculable.

En el artículo 70 de la regulación se establece el cálculo:

“Artículo 70.- Cálculo. - La renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos determinarán el monto del impuesto de patentes que le corresponde pagar a cada contribuyente. Se aplicará el dos por mil (2/1000) sobre las ventas o los ingresos brutos, más un ocho por mil (8/1000) sobre la renta líquida gravable. Dicha suma dividida entre cuatro determinará el impuesto trimestral por pagar. (En los casos en que los declarantes no obtengan renta líquida gravable, aunque sean declarantes del impuesto sobre la renta o cuando no puedan calcular dicha renta líquida por no ser declarantes de ese impuesto, se aplicará el cuatro por mil (4/1000) sobre las ventas o ingresos brutos¹⁰). En el caso de actividades temporales la determinación se hará en base a lo declarado en el formulario de autoliquidación presentada.”

Para hacer dicho cálculo se requiere la presentación de la declaración al 30 de noviembre de cada año indicando el monto de la renta líquida gravable, de las ventas o ingresos brutos y el impuesto trimestral que deba pagar por concepto de patente, conforme al artículo 5 de la Ley. Esta situación también fue modificada al cambiarse período fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Mientras que en artículo 71 se establece la forma de pago, la cual se presenta a continuación:

“Artículo 71.- Forma de pago. - El Impuesto de patente, debe ser cancelado por trimestre adelantado. El atraso en la cancelación generará el pago de intereses.”

Es el Departamento de Patentes en su función de administración tributaria quien se encarga de establecer el monto que deben pagar los patentados trimestralmente, según lo establecido en los artículos 2,3 y 10 incisos b, m y n del Reglamento de Licencias de Funcionamiento de la Municipalidad de Cartago.

¹⁰ Lo subrayado fue declarado inconstitucional en la resolución de la Sala Constitucional No. 002371-20 del 7 de febrero de 2020

Para que el objetivo pueda cumplir con esta característica se requiere hacer los ajustes formales necesarios a la regulación vigente, de modo que no se generen posibles zonas grises en la aplicación de la regulación, afectando la transparencia que requiere el regulado al calcularse y pagarse el impuesto.

c. Alcanzable: La Municipalidad ha venido creando las condiciones necesarias para que el objetivo como tal se alcance. En primer lugar, se ha hecho en los últimos años un esfuerzo importante por actualizar los sistemas informáticos para tener un mejor registro de los contribuyentes, de su información, de sus actuaciones y así poder darle trazabilidad al cumplimiento de sus obligaciones con este y otros tributos.

En el Informe de Labores del Alcalde, del año 2016 se planteó que “la implementación de diversos portales para trámites y pagos en línea, facilitan a los ciudadanos el acceso a los servicios municipales desde la comodidad de su hogar, por medio de una plataforma interconectada, la cual permite realizar el pago de los tributos y otros trámites, por medio del Internet. En la actualidad nos encontramos depurando e integrando el Macro Proceso del Core Tributario- CRM con el nuevo Portal, unificando la plataforma base tecnológica con el sistema de recaudación de tributos y pago de servicios municipales. Plataforma Transaccional municipal (App), trámites, consultas plataforma ARCGIS (tributos fincas catastrales, filiales, bienes inmuebles, Plan Regulador, etc.). Interacción del ciudadano con los servicios presenciales y no presenciales para facilitar su acceso.”

A la fecha ese proceso se ha concluido y está operando plenamente lo que favorece el cumplimiento del objetivo.

Por otra parte, una política adoptada por la Municipalidad, según se deriva de sus planes operativos anuales, es el fortalecimiento de la Administración Tributaria dirigido a los procesos de servicio al cliente, fiscalización y cobranza de los tributos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Para ello, se han venido mejorando los equipos de trabajo, especialmente, los dedicados a la fiscalización.

Asimismo, este tributo está entre los más importantes que recauda la Municipalidad.

La conjunción de los anteriores elementos facilita la alcanzabilidad del objetivo.

d. Realista y relevante: Desde la perspectiva de la administración, la relevancia de los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto es muy alta, ya que individualmente es el tributo más importante que recauda la Municipalidad, al llegar a 17,2% en 2020. Desde la perspectiva de los regulados, este objetivo es igualmente relevante ya que impacta alrededor de 5.735 empresas o personas con actividades lucrativas registradas.

El requerimiento de fondos para financiar las actividades del gobierno local y su proyección a la comunidad a la que sirve hace que este tributo permita atender parte de dicha necesidad, por lo que su importancia es grande.

Las políticas de mejores servicios, desarrollo humano, ambiental y de infraestructura se fundamentan, en parte, en los ingresos que genera el tributo, de manera que el gran reto que enfrenta la corporación municipal es cómo mantener niveles aceptables de recaudación sin afectar el dinamismo de la actividad económica que es el que marca los resultados financieros del impuesto de licencias de funcionamiento.

e. Específico en tiempo: Se establece que el cálculo del impuesto es anual y a su vez determina que se paga por trimestre adelantado.

Sin embargo, la regulación como tal no incluye una cláusula de caducidad, que permita cada cierto tiempo revisar parcial o integralmente la regulación, de manera que se pueda ir mejorando y simplificando con el paso del tiempo. Esta regulación es bastante nueva, por lo que sí se requieren ajustes, básicamente estos responden a cambios externos que se han dado y afectan la regulación, producto de cambios legales o resolución de temas judiciales.

En resumen, el objetivo no es totalmente consistente, en cuanto se requieren algunos ajustes a la regulación para que pueda ser medible, transparente y acotada en el tiempo.

Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.

a. Específico: Este es un objetivo general, ya que el fomento a la atracción de inversiones, es decir, promover el establecimiento de nuevas empresas en el cantón, que generen empleos de calidad y contribuyan al desarrollo económico y social, puede materializarse de muchas formas. Sin embargo, no se han encontrado metas específicas que definan claramente cuál es el crecimiento del parque empresarial que se quiere.

La existencia de zonas francas coadyuva con este objetivo. Según PROCOMER a finales del 2019 la provincia de Cartago contaba con 52 empresas operando bajo este régimen, estando la mayoría ubicadas en el cantón central.

Por otro lado, Cartago cuenta con una Zona Económica Especial Cartago, que es una estrategia de desarrollo económico-social que fortalece la vinculación entre los sectores empresarial, gubernamental y académico, con el fin de mejorar la competitividad, el clima de inversión y aumentar el empleo de calidad en la provincia de Cartago. Cabe resaltar que esta Estrategia fue declarada de Interés Público en la Asamblea Legislativa en el año 2012.¹¹

¹¹ Zona Económica Especial Cartago, 2019. Guía de Inversión de Cartago. Recuperado de https://www.tec.ac.cr/sites/default/files/media/doc/guia_de_inversion_de_cartago_final_setiembre_2019.pdf

De acuerdo con la propuesta de gobierno del actual Alcalde¹², la visión de que el sistema tributario local coadyuve con la generación de empleo y la atracción de inversiones es parte de los esfuerzos a realizar en los próximos años, planteando lo siguiente:

- Se debe hacer un enorme esfuerzo por reactivar al sector privado, de manera tal, que crezca boyantemente y logre ofrecerle oportunidades de estabilidad laboral a los costarricenses.
- El principal obstáculo que ha manifestado el sector productivo y lo que ocasiona que Cartago no genere los puestos de empleo que requiere en la provincia, es la poca competitividad que posee derivada, entre otros, de impuestos que encarecen en demasía la producción e inseguridad jurídica que ahuyenta la inversión.
- Para ello desde la Municipalidad se impulsarán políticas públicas amigables con la generación de empleo, de forma tal, que no castigue con aumentos en tasas impositivas las posibilidades de ampliación de la fuerza laboral.

Sin embargo, no se encuentran metas específicas y concretas, por lo que el objetivo carece de la especificidad requerida por SMART.

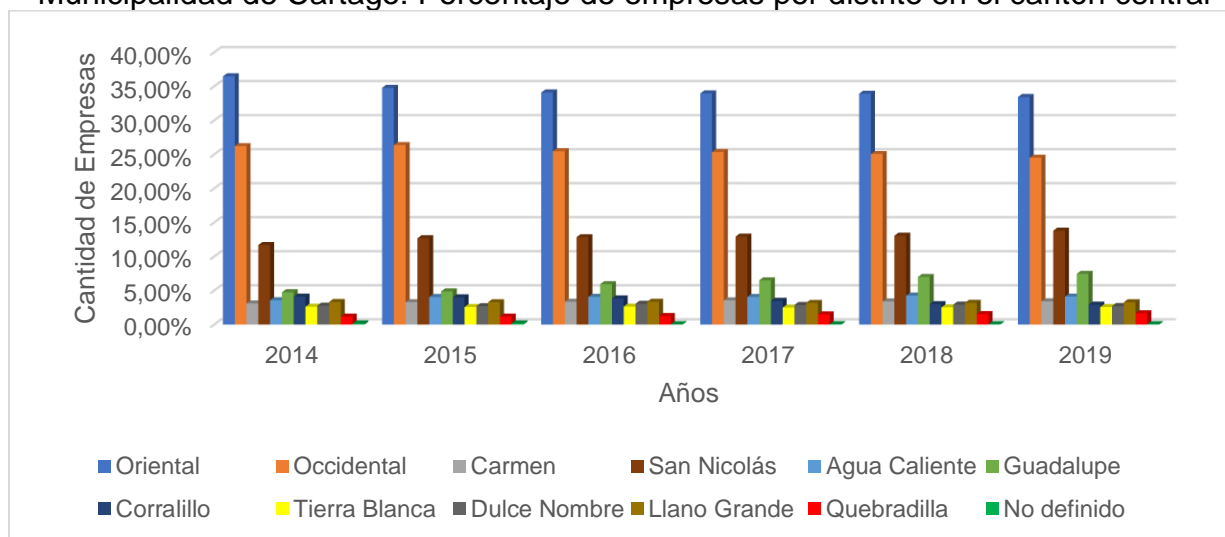
b. Medible: Al ser un objetivo poco claro se dificulta su medición. Sin embargo, se pueden crear indicadores para que se considere este objetivo en una futura actualización de la regulación. Los indicadores que se desarrollen serán indicadores de impacto, que permitan cuantificar el beneficio que recibirán los regulados.

Por otra parte, es importante determinar si el acceso a los beneficios que se establezcan conllevará cargas adicionales para los regulados, cuidando la transparencia que se requiere en la gestión de tales beneficios, especialmente para el regulado que se interese por invertir en Cartago.

De lo expuesto hasta aquí, en efecto hay desde el punto de vista de política pública del gobierno local, un enfoque que favorezca el logro de este objetivo, máxime si se tiene en cuenta que en la jurisdicción se ha perdido competitividad, impactando la situación en términos de crear más fuentes de empleo y productividad en la zona. Esta situación se ilustra con los siguientes gráficos:

¹² Redondo, Mario. Plan de Gobierno, Cartago merece y puede estar mejor. Recuperado de <https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2020/elecciones/planesgobierno/cartago/156.pdf>

Gráfico No. II.1
Municipalidad de Cartago: Porcentaje de empresas por distrito en el cantón central

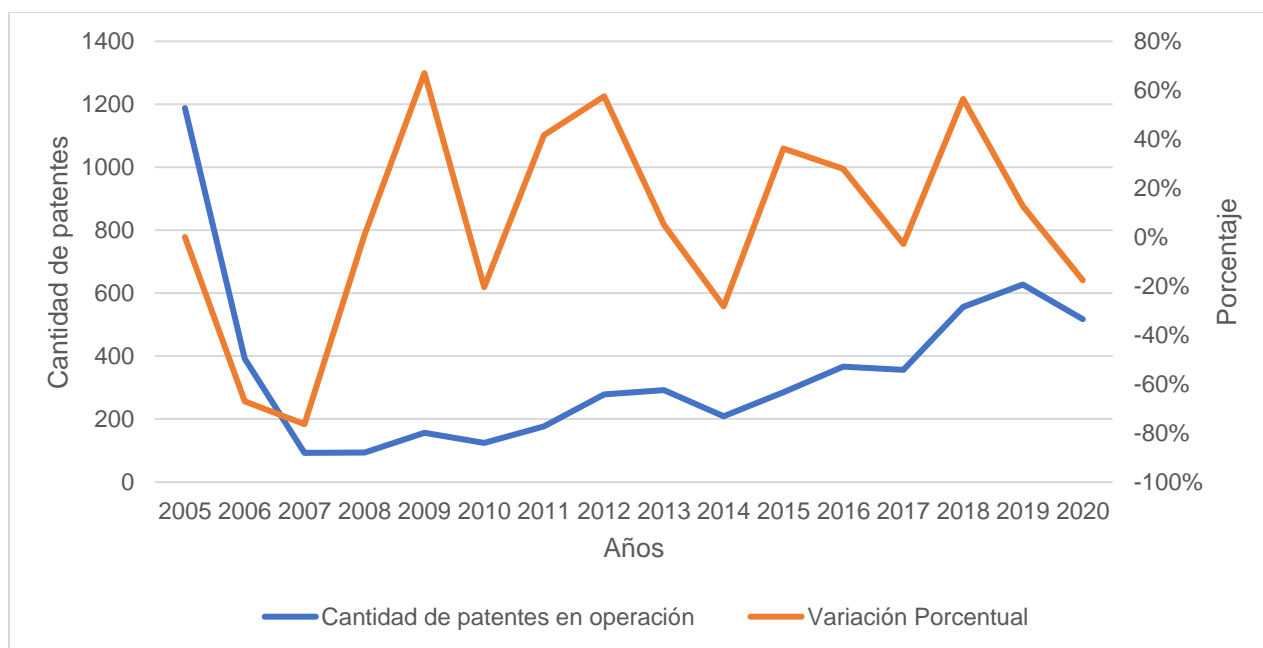


Fuente: elaboración propia con datos del INEC

Se puede concluir con la información anterior que la mayoría de las empresas del cantón se encuentran en el distrito Oriental, teniendo casi un 40% del total, similar situación se da con el distrito Occidental y en menor medida San Nicolás. Por su parte, Quebradilla es el distrito con menor cantidad de empresas, teniendo menos del 5% del total.

Por otro lado, también se debe tener en cuenta la siguiente información:

Gráfico No. II.2
Municipalidad de Cartago: Evolución de las patentes en circulación, Periodo 2005-2020



Fuente: elaboración propia con datos del INEC.

El gráfico anterior evidencia la existencia de una tendencia irregular en el otorgamiento de licencias de funcionamiento, lo cual para el periodo el 2017 a 2018 se observa un alza, sin embargo, en el 2019 se reporta un menor crecimiento, tasa que llega a -18% para el 2020, lo que en promedio para dicho período se traduce en una baja en el crecimiento que se venía viendo de -2,38%. Para el caso de la caída en 2020, indudablemente, la emergencia sanitaria del año pasado es en parte la causante de dicho comportamiento tan abrupto.

Esto lo que deja en claro es la necesidad de planificación en este sentido, lo que también se debe considerar las variaciones que se pueden enfrentar con la coyuntura económica actual, por lo anterior existe un poco grado de certeza sobre las metas que se desean lograr para el cantón.

c. Alcanzable: El hecho de que a nivel cantonal se hayan desarrollado programas, en alianzas público-privadas, de mejora productiva dentro de la provincia en los que se han tenido resultados positivos como lo es la Zona Económica Especial de Cartago (ZEEC), son acciones que favorecen la alcanzabilidad del objetivo.

En el caso del proyecto de Zona Económica Especial, se señalan como los principales logros de la iniciativa:

- Reuniones con inversionistas nacionales e internacionales.
- La elaboración de la “Guía de Inversión de Cartago”.
- Declaración de interés público por parte de la Asamblea Legislativa.
- Oficina permanente de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) en Cartago.
- Apoyo del sector empresarial establecido en la zona.
- Establecimiento de alianzas estratégicas con empresas e instituciones para fortalecer la inversión local.
- Participación en los Círculos de Calidad de Servicios y en la Comisión Interinstitucional de la Municipalidad de Cartago.
- Consolidación de la “Red de Bolsa de Empleo” de la provincia.
- Creación de 7.000 empleos directos.
- El impulso negocios por más de US\$5,000,000 mediante tres encuentros de encadenamientos productivos, en los que participaron 170 pymes de la zona y 100 compañías con presencia alrededor del mundo.

Lo anterior es evidencia de que este objetivo es alcanzable, pero se deben desarrollar estrategias reales para la generación de recursos que le permitan a la administración contar con un departamento especializado en el tema.

d. Realista y relevante: Si tenemos en cuenta de que este objetivo impactaría en la mayor parte de la población cantonal se puede considerar altamente relevante. Sin

embargo, la complejidad técnica relacionada a este objetivo es alta a pesar de contar con herramientas técnicas para la implementación de una estrategia.

Si bien, fomentar la inversión en el cantón es importante, se debe tener en cuenta la situación país que se está viviendo por la pandemia del Covid-19 dificulta el desarrollo de una estrategia a corto plazo que tenga un alto impacto, a lo que se aúna el hecho de que los incentivos fiscales para lograr este objetivo requieren de una reforma de ley que, si bien se está discutiendo en el congreso, su aprobación e implementación tomará algún tiempo adicional.

Debido a lo anterior este objetivo es relevante y su realismo estará sujeto hasta que la situación país mejore y se adapte a una estrategia con mira a mediano o largo plazo.

e. Específico en tiempo: Al no ser un objetivo específico, este no cuenta con un plazo definido ni con una fecha de inicio o fin, por lo que no se puede acotar en el tiempo. Sin embargo, el establecer fechas límite en la aplicación de estrategias es importante al momento de implementar un plan de desarrollo.

En conclusión, este objetivo deberá superar algunos obstáculos para lograr una consistencia en los términos que lo plantea la herramienta SMART.

III. Vigencia y validez de los objetivos.

Teniendo en cuenta que los objetivos son los resultados que se desean con la implementación de la regulación estos deben responder a muchos aspectos, entre el que destaca la concordancia con las políticas públicas que los originan, así como a las modificaciones a estas. Para analizar la vigencia del objetivo se debe responder las siguientes preguntas:

¿Ayuda al cumplimiento de la regulación?

¿Los indicadores evaluados permiten concluir que se ha sido exitoso con los fines de la regulación?

¿La necesidad que atiende la regulación se está resolviendo a partir de los fines establecidos?

¿Se han definido indicadores intermedios o "indirectos" con un vínculo creíble con el objetivo final?

¿Se ha venido actualizando el objetivo?

Si se ha actualizado, ¿mantiene un vínculo fuerte con la norma que lo creó?

Aplicando el cuestionario a los objetivos definidos se concluye lo siguiente:

Objetivo 1: Establecer el ordenamiento que deben seguir los municipales para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón

La formalización y el ejercicio de una actividad lucrativa no solo se delimita a la obtención de una licencia, si no a los cambios que esta puede sufrir, desde la ampliación de actividades hasta la eliminación de la licencia municipal, por lo que el ordenamiento de estas es un objetivo bastante amplio y dinámico.

A pesar de lo anterior, el resultado es muy específico ya que con la información que se obtiene de la formalización se logra crear un registro de las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón, llegando a auxiliar en el cumplimiento de los demás objetivos ya que con este las autoridades municipales tienen conocimiento sobre quienes deben realizar el pago del tributo respectivo y cuáles son las actividades que más se desarrollan y generan ingresos en el cantón.

Si bien, es una ayuda importante para el cumplimiento de la regulación, es difícil determinar si esta ha sido exitosa pues no cuenta con un fin enfocado únicamente a este objetivo, sin embargo, si se analiza su aplicación en conjunto con los objetivos 2 y 3 se puede considerar exitosa, puesto hay un registro de actividades que se da como resultado de la formalización de actividades lucrativas en el cantón.

Por otra parte, se debe tener en cuenta el dinamismo que se da en la formalización, ya que cada día se solicitan trámites relacionados a esta regulación, por lo que el registro sufre cambios continuamente, lo que deriva en la constante implementación de este objetivo.

Si bien, el objetivo no ha sufrido una actualización directa, a un nivel país se han dado situaciones, como la implementación de la declaración jurada que están forzando a una actualización de este.

El objetivo sigue siendo vigente ya que responde a una actividad constante y dinámica, sin embargo, es necesaria su actualización para que su aplicación sea más eficaz.

Objetivo 2: Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados

Se debe tener en cuenta que esta regulación se enfoca en reglamentar la Ley de Impuestos del Cantón de Cartago por lo que este objetivo ayuda al cumplimiento de la regulación. En la regulación establecen las reglas de cálculo, definiendo los parámetros utilizados para fijar los montos que los regulados deben pagar para mantener su licencia de funcionamiento.

Si bien, la necesidad que se atiende es meramente tributaria, el ingreso que la Municipalidad obtiene de estos impuestos se destina a mantener sus operaciones, así como apoyar económicamente a las responsabilidades administrativas internas y civiles. A través de los indicadores evaluados en las tablas 1 y 2 se concluye que ha sido exitoso dentro de la aplicación que exige el reglamento.

Cuadro No. II.3
Municipalidad de Cartago: Objetivo en el Plan Operativo Institucional

Metas sustantivas POI 2021	Indicador de gestión y/o resultado	Línea base 2018 / 2019	Valor meta 2021 (métrica)
Mantener el índice de morosidad en el rango de un 35% a un 40 % para el cierre del periodo 2021, considerando el efecto COVID en la economía.	Porcentaje del índice de morosidad para el cierre del periodo 2021 acorde a los resultados del indicador del modelo de Liquidación Presupuestaria CGR del periodo 2019	35,77%	35,00%

Fuente: Municipalidad de Cartago, Plan Operativo Institucional 2021, p. 53, recuperado de <https://www.muni-carta.go.cr/wp-content/uploads/2017/11/POI-2021-Municipalidad-de-Cartago.pdf>

Este objetivo podría tener un indicador intermedio o indirecto ya que, el Plan Operativo Institucional se plantea un objetivo que indica lo señalado en el cuadro anterior.

Su vigencia se basa meramente en el dinamismo de la economía, puesto que si bien los parámetros se mantienen el cálculo se debe realizar de manera anual además de que se suman o se eliminan actividades lucrativas, lo que hace necesario que se continúe con la aplicación de este, por lo que indicar que este objetivo no se encuentra vigente sería detener el cobro de este impuesto, lo que afecta directamente al funcionamiento de la Municipalidad.

Objetivo 3: Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales del mismo.

Este objetivo está contemplado para el desarrollo y competitividad de la provincia, pero no se cuenta con una clara distinción de este en el reglamento, por lo que, si bien fomentar la inversión ayudaría a un aumento de los ingresos municipales, no refuerza por si solo al cumplimiento de la regulación.

Empero, deberá cuidarse el no confundir el objetivo con un medio, ya que el dinamismo de la actividad económica que genera más y mejores empleos y posiblemente más ingresos a la Municipalidad, tiene en el instrumental tributario un medio que puede favorecer estas condiciones y permitir alcanzar el objetivo como tal.

Queda claro, con los datos brindados en el análisis de consistencia, y al ser este un objetivo secundario a la regulación, que deberán hacerse los ajustes del caso para que realmente, la regulación contemple las opciones del caso para permitir a la institución establecer metas para alcanzar el desarrollo deseado en el cantón, debiendo formularse a largo plazo, y mantenga una adecuada vinculación con la estrategia de desarrollo humano y económico cantonal estableciendo indicadores que permitan medir su grado de éxito.

Hoy en día, el señor alcalde de la municipalidad de Cartago Mario Redondo ha entablado esfuerzos referentes a la atracción de inversión para la zona. Dichos esfuerzos van de la

mano con la mejora en el ambiente de negocios lo cual se ve en las distintas notas periodísticas y en los distintos posts de sus redes sociales.

En el diario municipal “ECO Municipal” por ejemplo se indica lo siguiente “hubo una provechosa reunión con la Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Turismo de Cartago, avanzando en una agenda común para apoyar al sector productivo y estimular la generación de empleos”, además, se sostuvo un encuentro con los representantes de una empresa coreana que quiere invertir en Cartago en el campo de vehículos eléctricos y vivienda.”¹³

Aunado a esto, en el diario digital “el observador” se indica la búsqueda por parte del Alcalde en mejorar los precios de insumos esenciales para la producción como lo es la electricidad y los combustibles, dentro de las cuales ya existen acercamientos con instituciones como JASEC e ICE, bajo este tema se menciona lo siguiente “*Si mantenemos los precios actuales no vamos a recaudar nada, si logramos disminuirlos vamos a recaudar más de lo que estamos recaudando ahora*”.¹⁴

Por otro lado, la provincia de Cartago alberga según datos e informes del observatorio PYMES (pág. 8 “Impacto de la pandemia por Covid-19 en las PYME costarricenses”) un 9% del total de micros y pequeñas empresas en el país, las cuales para el 2020 reportaron pérdidas hasta por 75% en ventas para los sectores económicos comerciales y de turismo principalmente. De ahí que dicha vigencia y validez en cuanto a este objetivo se mantengan presentes.

Como conclusión, de lo anterior, esto responde a que, a pesar de no estar contemplado en el reglamento de una manera directa y no poseer indicadores directos que determinen su grado de éxito, la necesidad de mantener el desarrollo en el cantón es algo que siempre preocupará a las autoridades ya que el nivel de producción que se da en la zona afecta de manera directa la recaudación tributaria que la institución puede manejar.

Es, por lo tanto, que su validez se mantiene, sin embargo; dicha validez trasciende lo anteriormente comentado ya que el desarrollo integral para la zona no solamente contempla una importancia para los tributos que la institución logre recaudar a partir de más colocación de empresas, sino que su trascendencia le hace alcanzar aspectos sociales y económicos que son de suma importancia para la población.

Dichos aspectos tocan variables como empleo, desarrollo humano, crecimiento económico y otros que son de suma importancia para la sostenibilidad de la zona. De ahí que, la validez y vigencia que fundamentan este objetivo sean unos que se mantengan actualmente y formen parte de la responsabilidad de la institución al ser un gobierno local.

¹³ Canales Danny, 2021, [Eco Municipal - Mario Redondo anuncia interés de empresarios coreanos y argentinos en invertir en Cartago](#)

¹⁴ Gómez Tomás (2020), “Alcalde de Cartago pide al ICE y a ARESEP rebajar tarifas eléctricas para atraer inversión y poder generar empleos”, El Observador, recuperado de: [Alcalde de Cartago pide al ICE y a ARESEP rebajar tarifas eléctricas para atraer inversión y poder generar empleos - El Observador CR](#)

IV. Conclusiones

1. La consistencia versus la validez y vigencia de cada uno de los objetivos identificados debe permitir repensar los medios que se utilizan para ir alcanzando cada uno de los que se mantiene vigente. Por su parte, la consistencia tiene que ver con la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento. En este caso, en los tres objetivos analizados no se tiene suficiente información para determinar si el objetivo ya fue alcanzado, por lo que se presume que se mantienen vigentes.
2. Si bien podría pensarse que el objetivo de establecer el ordenamiento que deben seguir los municipios para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón es un objetivo que cumplió con su cometido con la emisión de la regulación, es claro, que hay una serie de situaciones del entorno y de la realidad en la que se aplica la regulación, que hacen necesaria su constante revisión y actualización. Tal es el caso de la necesidad de formalizar dentro de la regulación, como una opción de mejora regulatoria la declaración jurada de cumplimiento de los requerimientos para obtener una licencia o una modificación en sus condiciones de operación.
3. La anterior circunstancia plantea una necesidad adicional, relacionada con el proceso de fiscalización que debe realizar la Municipalidad, ya que la declaración jurada por sí misma no exime al regulado de cumplir con todas las condiciones establecidas para acceder a la licencia y las opciones de ajuste que se pueden dar, por lo deberá diseñarse y regularse un sistema de control ex post de dicho cumplimiento, cuidando de no crear situaciones e inconformidades con el ordenamiento vigente, amparándose a la posibilidad de enmienda que puede darse al que incumpla.
4. Similar situación se presenta con el objetivo de establecer los criterios de cálculo y pago del impuesto, ya que modificaciones legales y sentencias judiciales han impactado las condiciones en que este objetivo se cumple, lo que plantea la necesidad de modificar la regulación para ajustarla a esa nueva realidad. Tal es el caso de los parámetros de cálculo de la base imponible y los plazos para presentar la declaración jurada de renta gravable.
5. Como un objetivo secundario, dado el impacto que tiene la regulación sobre las diferentes actividades económicas que se desarrollen en el cantón, se ha planteado el fomento a la atracción de inversiones, no debe perderse de vista que la licencia es parte del proceso de formalización de estas actividades, existiendo el riesgo de que la regulación como tal desincentive dicha formalización, por lo que se hace necesario que se creen las condiciones legales y administrativas para que dicho riesgo no se materialice.

6. Plantear como una meta que la morosidad no sobrepase el 35% de lo presupuesto, deja entrever una gestión de cobro con debilidades. Claro está en la meta no se especifica a qué tipo de ingreso se refiere, siendo más bien a la generalidad, pero se hace necesario fortalecer la fiscalización que le compete al Departamento de Patentes, que se ha venido ajustando en ese sentido con una asignación mayor de recursos.
7. Las complejidades presentes en todos los objetivos son altas, lo anterior responde a la coyuntura que a nivel económico el país enfrenta actualmente y a nivel interno de la institución por el tipo de profesional requerido para atender las responsabilidades complejas requeridas para llevar a cabo la aplicación del reglamento.
8. La vigencia de los objetivos permanece debido a su vinculación con la estrategia de desarrollo cantonal, y a su contribución a ir solventando la necesidad a la que respondió la emisión de esta regulación. En este sentido, es importante dejar sentado que la regulación es muy nueva, ya que tiene poco más de un año de haber entrado en vigor, lo que puede limitar el análisis realizado. Sin embargo, a pesar de ser de reciente promulgación ya requiere modificaciones, sobre todo porque responde a un fundamento legal como lo es la Ley 7248, que tiene casi 30 años de haberse aprobado.

CAPÍTULO III

IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

I. Lista de opciones identificadas

Una vez identificado el problema al que responde la regulación y los objetivos que se buscan cumplir por medio de esta, se procede al siguiente paso el cuál es formular las propuestas de mejora regulatoria con base en los hallazgos y conclusiones derivadas de los puntos ya mencionados en los capítulos anteriores.

La OCDE (OCDE, 2016, p. 70-71), menciona que opciones no tradicionales asociadas a una regulación se basan en el statu quo, otorgamiento de información, auto regulación, cuasi-regulación, co-regulación y de corte más liberal el de mecanismo de mercado (no intervención).

Para el caso de la opción de status quo, esta se toma en cuenta en el caso de se valore que, no tomar acción alguna puede ser la mejor alternativa si el costo involucrado de tomar alguna acción es mayor que el que representa por sí mismo el problema por resolver. Por lo tanto, considerar esta opción también establece una base contra la cual comparar otras alternativas.

Este, además, permite identificar maneras para mejorar las políticas existentes con el fin de lograr los objetivos identificados a un bajo costo o alternativas para reformarlas a fin de ampliar su cobertura, refinar su cumplimiento y eliminar en la medida de lo posible errores u obstáculos ya identificados.

La opción de otorgamiento de información está basada en la presencia de asimetrías de información, es decir, cuando en los mercados los vendedores de un bien o servicio tienen información que los compradores no tienen, lo cual da lugar a presencia de posibles poderes de mercado que justifiquen la intervención gubernamental. Dichas intervenciones pueden estar basadas en el otorgamiento de información que compradores no poseen con el fin de dinamizar la competitividad y eliminar precisamente toda oportunidad de presencias de poderes de mercado.

Ya en otro plano, la auto-regulación es aquella donde el desarrollo de códigos o reglas de cumplimiento voluntario por parte de uno o varios sectores toma relevancia, siendo estos los del cumplimiento normativo. Por lo general, el gobierno solo desempeña un papel de proporcionar información y dirección para el efectivo cumplimiento.

De un modo similar al anterior, la cuasi-regulación se refiere al caso cuando una industria o asociación profesional desarrolla marcos regulatorios en consulta con el gobierno. Por lo tanto, la diferencia con el método anterior se basa en que es esta misma parte la que desarrolla tales estructuras regulatorias mientras que el gobierno se encarga de ejercer presión para que estas sean cumplidas.

Finalmente, los mecanismos de mercado son aquellos que presentan alternativas a la regulación prescriptiva a través de la utilización de principios económicos tales como la respuesta de los individuos a incentivos.

Los incentivos económicos permitirían entonces orientar el comportamiento de las empresas o las personas para cumplir los fines deseados. Estas alternativas confiesan que el accionar de los agentes económicos pueden encontrar mecanismos para cumplir con los resultados buscados, en lugar de prescribir las maneras en que las empresas deben operar.

Entendiendo lo anterior y en los hallazgos relacionados a la identificación del problema al que responde la regulación y los objetivos identificados en esta, resulta necesario cuestionarse la existencia de la regulación, o bien, si esta necesita un replanteamiento que le otorgue una fecha de caducidad habiendo cumplido con los objetivos y, por tanto, encontrando una solución al problema.

El Reglamento de Licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago es uno que atiende todas las actividades lucrativas que operan en el cantón, el cual se dictó con base en la Ley 7248. Por lo anterior, el problema al que atiende dicho reglamento se basa en que el propósito de dicha Ley es la establecer que todas las actividades lucrativas desarrolladas en el cantón deben pagar un canon a la municipalidad, esto para la obtención de la licencia de funcionamiento denominada patente.

No obstante, esta no establece el procedimiento para la aplicación de lo dispuesto en ella, teniendo presente que es uno de los medios con que cuenta la Municipalidad para obtener parte del financiamiento para su funcionamiento, por lo que se enfrentaba con el problema de tener establecido el “¿qué?” pero no el “¿cómo?”.

Esto generaba la necesidad o el problema de cara a los munícipes en lo relativo a la seguridad jurídica en esta materia, por lo que el reglamento se crea a partir de una necesidad de implementación por parte de la institución, así como de generar orden en cuanto al registro y otorgamiento de patentes.

Se concluye, por lo tanto, que las propuestas de mejora deben ir orientadas a ser impulsoras que solucionen los obstáculos que evitan solucionar el problema al cual responde la regulación y que permitan robustecer los objetivos identificados en esta.

Los obstáculos a la resolución del problema identificado al cual la regulación busca dar solución se basan en aspectos de incentivos económicos que permitan un mayor desarrollo en la zona. Tales obstáculos van desde la eficiencia en términos de cobertura a todas las actividades comerciales que se dan en el cantón central de Cartago, así como de los distintos incentivos necesarios para atraer mayor inversión a la zona, así como de fomentar la producción a través de la creación de más empresas en la zona en relación con mejoras de los precios de insumos o bien de costos tributarios asociados a las solicitudes de licencias comerciales.

Ya para los objetivos identificados en el reglamento, estos en términos de vigencia permanecen operando, sin embargo; el objetivo ligado al fomento de atracción de inversión para desarrollo de condiciones integrales del mismo no se ha logrado o bien, planificado una estrategia a seguir.

Por lo tanto, mucho de las propuestas de mejora están ligadas a la solvencia de los fines que se buscan con dichos objetivos, así como de lo visto a nivel del problema identificado

tomando en cuenta que estas opciones de mejora pueden ser propuestas de regulación no tradicional como se explicó al principio.

Las alternativas de mejora que se plantean son las siguientes:

- Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación tomando en cuenta fecha de caducidad, presentes en el cantón central de Cartago y actualización de fórmula de pago de impuesto incluyendo fecha de caducidad.
 - Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona.
 - Transformar la solicitud de uso de suelo para cualquier apertura de negocio o construcción en un requisito de verificación a través de lo dispuesto en el plan regulador territorial actualizado para el cantón.
 - Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento temporal con un solo requisito.
- a. Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago y actualización de fórmula de pago de impuesto incluyendo fecha de caducidad.

Esta propuesta de mejora regulatoria implica impactar la Ley 7248 y, a partir de ahí modificar el reglamento de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago.

Actualmente, hay dos temas que deben resolverse al respecto en la Ley 7248. El primero, corresponde a la cobertura o alcance del impuesto, ya que según lo dispuesto en el artículo 13 inciso b), la actividad comercial para el pago del impuesto excluye aquellas que realicen actividades de transacciones de mercado de cualquier tipo. En ese sentido se establece que:

“...b) Comercio: Comprenderá la compra y venta de toda clase de bienes: mercaderías, propiedades, bonos, moneda y otros. Los actos de valorar los bienes económicos, según la oferta y la demanda: esto es casas de representación, comisionistas, agencias, corredores de bolsa, instituciones bancarias y de seguros, salvo los estatales, instituciones de crédito y, en general, todo lo que involucre transacciones de mercado de cualquier tipo.”

Por ello, se encuentra en trámite un proyecto de reforma a la Ley No.7248 que busca modificar la exclusión señalada.

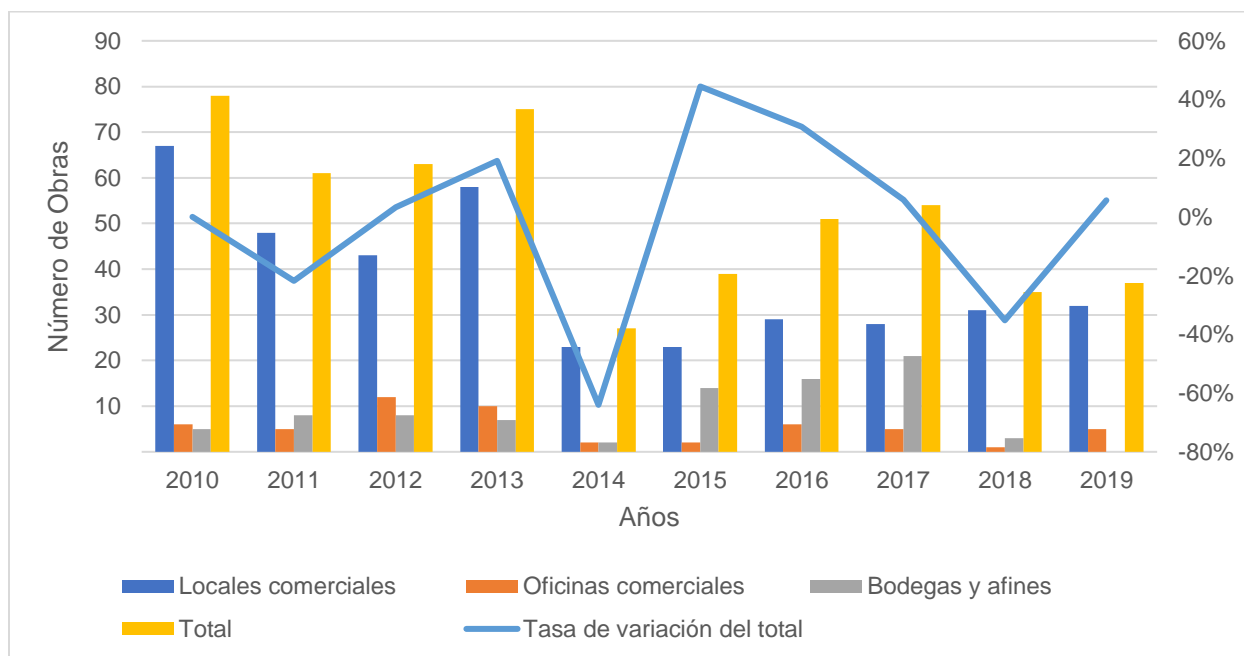
Al respecto, indica el señor diputado promotor del proyecto de reforma, Luis Fernando Chacón Monge¹⁵, por omisión, no se contempla dentro de las actividades gravadas el arriendo masivo de bienes y servicios, materiales e inmateriales, las cuales poseen un carácter lucrativo y de la proliferación que han manifestado en estos últimos tiempos actividades relacionadas al aspecto inmobiliario por todo el país. Esto responde a la visualización que se da en el cantón tras las construcciones de centros comerciales y

¹⁵ Proyecto de Ley de Luis Fernando Chacón Monge, “Reforma de la ley de Impuestos Municipales de Cartago, Ley n.º 7248, y sus reformas”

otros tipos de negocios similares, en los que la persona o sociedad propietaria los arrienda y obtiene de ello una renta, por lo que una reforma a la ley responde precisamente a esto.

El gráfico 1 muestra los datos concernientes a la cantidad de número de obras del sector comercio que se han construido para el cantón de Cartago en el período 2010-2019, que son alrededor de 500 nuevas construcciones, un promedio de 50 por año.

Gráfico No. III.1
Municipalidad de Cartago: Construcciones sector Comercio (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del INEC (Número de obras y destino por provincia y cantón).

Estos datos permiten concluir que efectivamente hay un dinamismo importante en el desarrollo de este tipo de actividades, lo que justifica la propuesta de reforma legal en discusión.

En cuanto al caso de los bancos y aseguradoras públicas, estas no se contemplan en lo estipulado por la Ley 7248, lo cual significa la pérdida de un flujo de ingresos importante para la institución ya que dichas instituciones no pagan el canon trimestral. La existencia de una ley de 30 años ha hecho que se haya desfasado la aplicación del tributo con respecto al dinamismo de la actividad económica del cantón y a la realidad nacional, que ya no hace ninguna consideración tributaria especial para este tipo de actividades.

Cuadro No. III.1
Utilidades de los principales Bancos, en millones de US Dólares
(2018-2019)

Entidad	Posición	Utilidades antes de impuestos, participaciones y diferencial cambiario	Crecimiento (2018-2019)
BAC	1	91	24%
BCR	2	73	70%
BNCR	3	50	38%
POPULAR	4	44	82%
CITI	5	19	-4%
DAVIVIENDA	6	19	61%
SCOTIA	7	17	617%
BCT	8	7	8%
PROMERICA	9	8	32%
IMPROSA	10	6	41%
GENERAL	11	4	87%
LAFISE	12	3	203%
PRIVAL	13	2	108%
CATHAY	14	0.4	9%
TOTAL SBN		343	47%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la nota de Gerardo Corrales para “República.net”¹⁶

Con lo visto en el cuadro anterior, queda claro que se está ante actividades bastante lucrativas, que en el cantón podrían estar generando utilidades, que no se están gravando por la omisión o exoneración señalada.

Por lo que existe una necesidad de realizar el cálculo del impuesto a este tipo de instituciones ya que el flujo de ingresos que podría recibir la municipalidad de Cartago por las operaciones que manejan en el cantón estas instituciones podrían ser beneficiosas, permitiéndole abarcar a la institución más ayuda social o destinos que la municipalidad considere pertinentes y que sirvan para el buen funcionamiento del cantón.

Un segundo aspecto, que debe modificarse en la Ley No. 7248 y, por ende, en el reglamento es lo relativo a la fórmula de cálculo del impuesto a pagar trimestralmente por los regulados que ostenten una licencia de funcionamiento se realiza sobre los ingresos brutos y la renta líquida gravable.

Dicho cálculo se hace conforme lo indicado en el artículo 70 del Reglamento:

“Artículo 70.- Cálculo. - La renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos determinarán el monto del impuesto de patentes que le corresponde pagar a cada contribuyente. Se aplicará el dos por mil (2/1000) sobre las ventas o los ingresos

¹⁶ Gerardo Corrales (2019), “La rentabilidad y el tamaño de la banca en Costa Rica”, La República.net, recuperado de: [La rentabilidad y el tamaño de la banca en Costa Rica \(larepublica.net\)](http://larepublica.net)

brutos, más un ocho por mil (8/1000) sobre la renta líquida gravable. Dicha suma dividida entre cuatro determinará el impuesto trimestral por pagar. En los casos en que los declarantes no obtengan renta líquida gravable, aunque sean declarantes del impuesto sobre la renta o cuando no puedan calcular dicha renta líquida por no ser declarantes de ese impuesto, se aplicará el cuatro por mil (4/1000) sobre las ventas o ingresos brutos. En el caso de actividades temporales la determinación se hará en base a lo declarado en el formulario de autoliquidación presentada.”

Literalmente este cálculo se aplicaba a razón de un 4/1000 sobre los ingresos brutos a la hora de reportar pérdidas, generando que el pago sea más alto en vez que si se reportaran utilidades para el período.

Esta condición de cobro sobre pérdidas que puedan reportar las empresas se declaró inconstitucional por la Sala IV, según el Voto N.º 2019-22474 el cual es adicionado por el Voto N.º 2020-237. Esto anula parcialmente el artículo 5 de Ley que contenía la fórmula de cálculo.

A partir de esa realidad, la propuesta de reforma a la Ley 7248, sugiere que el cálculo se modifique de la siguiente forma:

“Artículo 5- Se aplicará los dos puntos siete por mil (2.7/1000) sobre los ingresos brutos devengados incluyendo los ingresos no gravables. Dicha suma dividida entre cuatro determinará el impuesto trimestral por pagar.”

Dicha reforma, no solo solucionaría el problema apuntado por la inconstitucionalidad ya mencionada, sino que también podría implicar un pago menor para muchos contribuyentes, que en promedio alcanzaría una reducción del 16% y favorecería enormemente el clima de negocios presentado en el cantón central de Cartago.

Adicionalmente, es conveniente agregar a dichas reformas una fecha de caducidad. Lo anterior responde a que, como se menciona en el proyecto de ley, el dinamismo que se presenta a nivel de mercado en el cantón es uno que avanza más rápidamente, más aún si se toma en cuenta que las nuevas tecnologías son parte esencial de tal dinamismo y son ingrediente importante para las nuevas empresas.

La inclusión de una fecha de caducidad permitiría realizar periódicamente un proceso de revisión de la regulación y hacer los ajustes necesarios para irse adaptando las nuevas condiciones del entorno. Esto puede hacerse tanto a nivel legal como a nivel del reglamento.

Dicha caducidad podría estar de la mano con la caducidad del plan regulador territorial ya que se necesitaría la contemplación del dinamismo económico que presenta la zona para precisamente evitar las desactualizaciones relacionadas a esta materia.

b. Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona.

En diferentes medios la actual administración, ha manifestado su propósito de impulsar propuestas de mejoras que favorezcan el clima de negocios, esto a través de mejoras en los precios de materias primas esenciales para la producción (electricidad y combustibles), así como de propuestas como las de la ya mencionada reforma a la Ley 7248 para favorecer a pequeños emprendedores en cuanto al menor pago de cánones por licencias municipales.

Esto supone crear un capítulo de incentivos en relación con las facilidades para establecer una empresa en el cantón, pero también creando algunos beneficios que, sin ser ilegales o inconstitucionales, incentiven la instalación y creación de nuevas empresas.

El primer aspecto, corresponde a un ajuste total de las regulaciones que gestiona la municipalidad, esfuerzo en el que se ha venido trabajando desde hace varios años, mejorando la gestión de cada regulación en cuanto a los tiempos de atención y la revisión de requisitos. El segundo, implica crear un marco legal que permita utilizar el sistema tributario local como un medio para favorecer a las empresas que operan en el cantón y las que lleguen a crearse hacia adelante. En este sentido la reforma a la Ley 7248 plantea algunas posibilidades.

La ley limita el uso de este tributo como un incentivo solo para aquellos casos en que según su artículo 18 existan disposiciones legales proteccionistas que afecten el pago del impuesto o patente. Hoy día el reglamento solo prevé dos posibilidades de no pagar el tributo. El artículo 74 Están exentos del pago del impuesto de patente, todas aquellas organizaciones o empresas acogidas a algún régimen o ley especial, por ejemplo, las zonas francas. El artículo 91, para aquellos eventos como espectáculos públicos, cuyos ingresos tengan una finalidad social.

c. Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.

El reglamento de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago posee 15 posibles trámites a realizar para cada uno de los cuales se requiere presentar el certificado de uso de suelo para cada trámite, todos estos lo definen como un requisito de mera constatación. Sin embargo, en la práctica, el regulado debe presentar este a pesar de que es la misma Municipalidad quien lo emite.

A su vez, la ley 8220 establece que ninguna entidad pública podrá solicitar documentos que sus mismas oficinas emitan (art.2). La Municipalidad debe velar por que sea verificable directamente por parte del Departamento de Patentes, sin que esto sea una exención de este requisito.

Acorde a lo anterior, la propuesta gira en torno a que la municipalidad haga los cambios requeridos para poder utilizar sus plataformas informáticas para que los usuarios no deban presentar el requisito, sino que se pueda verificar directamente al presentar la solicitud, ya sea enlazando las bases de datos de la solicitud de patente con el de emisión

del certificado o bien enlazando el certificado de uso de suelo con el número de finca en la que se desarrollará la actividad lucrativa.

d. Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.

Las licencias de permiso de funcionamiento son esenciales si se desea iniciar operaciones lucrativas en el cantón central de Cartago o bien realizar los pagos trimestrales que permitan la permanencia de la licencia.

Lo anterior, ante lo estipulado en el artículo 11 del reglamento el cual indica lo siguiente:

“Artículo 11.- Obligatoriedad de la licencia municipal. - Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el formulario de solicitud de Licencia municipal de funcionamiento...”

Se plantea la posibilidad de que únicamente presentando requisitos ineludibles como lo son certificado de uso de suelo y el permiso de funcionamiento sanitario del Ministerio de Salud, así como una declaración jurada indicando que se va a cumplir con los requisitos faltantes, se puede otorgar un permiso de funcionamiento provisional. Claro está que este permiso provisional estará sujeto a la presentación de requisitos en plazo prudencial y al pago del impuesto respe sería revisada en verificada en un plazo prudencial. Una vez corroborados dichos requisitos se cambia el estatus a licencia permanente.

Lo anterior con el fin de tener un cantón más competitivo, que genere incentivos de emprendedurismo y colocación de empresas en la zona, la facilitación del inicio de operaciones de estas se hace ingrediente esencial para precisamente mejorar el ambiente de negocios de la zona.

II. Escogencia de las opciones preferentes

Una vez realizado el proceso de identificar a través de la lista las opciones de mejora regulatoria basadas en el problema identificado al que responde la regulación, así como de los objetivos identificados, se procede a realizar una escogencia de opciones preferentes a través de un filtro.

Dicho filtro contempla aspectos como los de efectividad, legalidad, conformidad y cumplimiento, equidad y transparencia.

De esta forma se valora si dentro de las opciones recomendadas, no se cumplen criterios ya establecidos como el de solucionar el problema al cual responde la regulación, así como de no cumplir con alguno de los objetivos ya identificados.

O, por el contrario, más bien reforzar y robustecer las formas en las cuales se soluciona el problema y se mejoran las eficiencias para responder a los fines que se desean con la regulación a través de los objetivos.

- a. Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago y actualización de fórmula de pago de impuesto incluyendo fecha de caducidad.

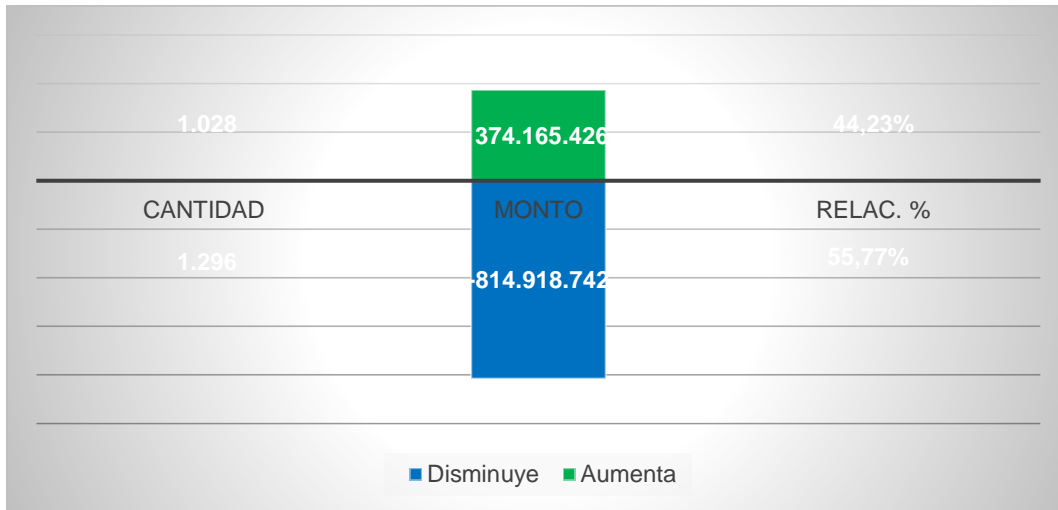
Como ya se indicó las actividades lucrativas de bancos y aseguradoras públicas que se encuentran en operación dentro del cantón están excluidas de la aplicación de la ley 7248. Tampoco se contemplan actividades como el arriendo masivo de bienes y servicios, materiales e inmateriales, las cuales poseen un carácter lucrativo.

La inclusión de dichas actividades y otras requiere pasar por una reforma legal, una modificación de la Ley 7248, sin embargo, el proceso de ajuste está avanzado, ya que en la Asamblea Legislativa se discute el Expediente 21795, que plantea una serie de cambios a la situación actual. Consecuentemente, la posibilidad de incluir estos ajustes en el Reglamento parte del supuesto del cambio en dicha ley.

En el caso de las aseguradoras y los bancos públicos, la identificación de los que realizan sus operaciones en el cantón debería ser un proceso sencillo, ya que son precisamente instituciones públicas. Sin embargo, podría haber todo un proceso que demande bastante trabajo en cuanto a la identificación y registro de las actividades que involucren arrendamiento masivo de bienes y servicios por lo que se demandaría más tiempo para su correcta implementación.

La efectividad de una reforma de este tipo, que no es de corto plazo, se enfrentaría a la situación coyuntural de la crisis económica que el país está viviendo. Debido a lo anterior, es de esperar que muchos munícipes no estén conformes con respecto a tener que pagar un canon trimestral para poder ejercer sus actividades lucrativas ya que después de todo, se trata del pago de un impuesto. A esto debe sumársele que dicha resistencia puede generar un descontento social marcado por una coyuntura teñida de pérdidas comerciales, alto desempleo y depresión de la demanda.

Gráfico No. III.2
Municipalidad de Cartago: Reforma Ley No. 7248
Análisis de impacto en 2.324 patentes



Fuente: Municipalidad de Cartago

El gráfico anterior, muestra el posible impacto que tendrá el cambio legal en las patentes vigentes. Como puede verse se favorece con un cobro menor a cerca de 55,7% de los patentados, y cerca de 44,3% enfrentarían un incremento en su cobro. Para efectos de la Municipalidad esto tendría, en el escenario de reducción, el monto que se dejaría de percibir se ubica alrededor de ¢815 millones, frente a los ¢374 millones que se pagaría de más por quienes sufrirían un aumento en el cobro. Posiblemente, la ampliación de la base imponible podría llevar a una mejora en la recaudación neta. Esto se podría mitigar el impacto negativo que se puede percibir con la reforma en trámite.

Dado el alcance de la Ley 7248, el cambio afectaría únicamente a las actividades lucrativas que operan en el cantón, afectando a los negocios mencionados anteriormente e incorporándolos al registro de la institución que deben aplicar los requisitos y los pagos trimestrales.

Finalmente, en términos de transparencia y rendición de cuentas, el reto está asociado a la posibilidad de identificar todas aquellas actividades que hoy día no están cubiertas por dicha ley, pero que aun cuando se requiere la licencia para operar, posiblemente muchas actividades se desarrollan sin dicha licencia, por lo que su localización, registro y pago, es una tarea importante para asegurar llegar a la mayor cantidad de actividades económicas productivas.

Además, dicha propuesta podría aplicarse con fechas de caducidad en la reglamentación, lo cual permita ir valorando el cumplimiento de los objetivos asociados a la regulación, así como su medición e impacto. A partir de estos resultados, se puede ir mejorando la regulación reglamentaria y, por supuesto, la legal

b. Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona.

Las estrategias de desarrollo integral son necesarias para el efectivo desarrollo de una economía más aun tomando en consideración los objetivos de desarrollo humano sostenible. Hoy en día, el cantón central de Cartago a través del Reglamento establece que es el Departamento de Patentes el que debe responder a todas las funciones de solicitud, análisis y otorgamiento de las patentes comerciales, aunado a otras muchas funciones relacionadas a este tema.

Sin embargo, no se encontró un plan de incentivos para atraer inversión o fomentar una estrategia de competitividad, que permita un abordaje eficiente del objetivo de atracción de inversión o fomento de desarrollo integral para el cantón a través de estrategias formales y estructuradas.

Se debería contar con un capítulo que regule los incentivos que la municipalidad puede dar para lograr la atracción de inversión o el fomento de una estrategia de competitividad.

Sin embargo, no se cuenta con un marco legal que soporte una iniciativa de este tipo, involucrando elementos tanto administrativos, organizativos, tributarios. En consecuencia, aun cuando se hable de que una regulación en la ley y el reglamento de licencias de funcionamiento en este sentido puede ser muy efectiva para solucionar los problemas que motivaron su emisión.

Es decir, la regulación debe establecer mecanismos, medios o herramientas que permitan el desarrollo económico del cantón evitando convertirse en una barrera de entrada a este tipo de actividades económicas.

Dentro de los aspectos legales que se deben considerar para esta propuesta, se tiene se requeriría una reforma legal que permita a la municipalidad crear, a partir de esta regulación un elenco de incentivos, lo que no resulta sencillo ya que las reformas legales no son expeditas. Esto es una barrera que debilita la posibilidad de implementación de la misma.

Claro está que, dadas las condiciones de los mercados regionales y locales, las empresas interesadas en ubicarse en una zona que ofrece ventajas permitirían una afluencia de interesados, de manera que los regulados podrían ver con buenos ojos una iniciativa en ese sentido. Sin embargo, al requerirse una reforma legal importante, se visualiza como una opción de largo plazo.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, esta propuesta puede tener algunas limitaciones, ya que, de contarse con la posibilidad jurídica de su implementación, lograr una total transparencia en las cargas administrativas para los regulados, tratándose de beneficios fiscales, administrativos, logísticos y otros, algunas veces podrían presentarse opacidades que inciden sobre este aspecto.

Indudablemente, de poder instaurarse en la regulación los aspectos aquí analizados, se requeriría de cláusulas de caducidad para estar revisando la efectividad de las medidas propuestas para alcanzar los objetivos propuestos por la regulación y resolver los problemas que dieron origen a su emisión.

c. Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.

Hoy en día, el reglamento para la tramitación de una licencia de funcionamiento establece como requisito general para iniciar varios trámites el certificado de uso suelo.

Asegurando que este requisito sea efectivamente de mera constatación, permitiría cumplir con los objetivos que busca la regulación con más eficiencia ya que, aspecto esencial en la problemática que busca resolver la regulación y, por lo tanto, no produciría consecuencias no deseadas bajo una posible aplicación.

Lo que se propone es que los regulados no deban presentar el certificado, si no que el encargado del Departamento de Patentes pueda verificar dicha información desde la plataforma respectiva. La implementación de esta propuesta no representa un mayor esfuerzo ya que requiere solamente que la Municipalidad haga el esfuerzo tecnológico de enlazar ambos trámites que se hacen a nivel institucional.

Es por esto mismo que, el comportamiento esperado tanto por la administración como por administrados sea positiva ya que, contempla menores cargas burocráticas y de proceso lo cual es un incentivo a la formalización para los mismos. Es por esta razón que, es una propuesta que le convendría aplicar a la administración.

Dado que la implementación de esta propuesta no requiere de una reforma legal sino reglamentaria, su implementación sería de corto-mediano plazo, dependiendo de las acciones que se tengan que dar para aprobar tal reforma. Posiblemente, se requiere que los sistemas de información internos puedan soportar el estudio de ubicación del inmueble para hacer una determinación precisa de su localización y verificar el uso asignado.

Esta propuesta es una que mejoraría las condiciones de todos aquellos empresarios o emprendedores que desean iniciar operaciones en el cantón central de Cartago, lo que significaría mejores condiciones para empresas.

Es de esperar, por lo tanto, que el nivel de transparencia y de rendición de cuentas para esta propuesta venga a fortalecer la posición de los regulados siempre y cuando los sistemas de información en los que se apoye su implementación tengan la información completa y sea fácilmente verificable el uso asignado al predio donde se ubicará el negocio. El ejercicio será el mismo que se aplica hoy día, solo que el receptor del certificado no es el regulado sino el regulador que tramita la gestión.

d. Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.

Esta propuesta tiene un enorme potencial para actuar de manera efectiva sobre los objetivos identificados en la regulación. Lo anterior responde a que hoy en día existen necesidades urgentes de aligerar la tramitología asociada al trámite de una licencia de

funcionamiento que mejore el ambiente de negocio del cantón central y aporte a temas de reactivación económica.

Por ello, se propone que la licencia de funcionamiento se pueda seguir otorgando por el procedimiento ordinario seguido hasta hace unos meses, o bien, por un procedimiento de declaración jurada de cumplimiento de los requisitos, otorgando la licencia con carácter provisional, mientras en un plazo razonable se hace la verificación del efectivo cumplimiento de dichos requisitos. En caso de que lo indicado en la declaración jurada sea incorrecto o falso, se puede proceder inmediatamente a cancelar la licencia, excepto que se trate de un requisito subsanable. La regulación debería prever estas situaciones y cómo se realizaría la fiscalización de verificación. Esto permitiría niveles de certeza y logro en los objetivos que busca la regulación, trayendo consigo resultados deseados en la zona en términos de elementos como competitividad, estrategias de incentivos para el desarrollo, así como de mayor capacidad productiva en la zona.

En términos legales no habría mayores problemas ya que esta medida requeriría solo una reforma en el reglamento, simplificando significativamente el otorgamiento en la licencia de funcionamiento. Por lo que se esperaría que esta propuesta se pueda en un corto o mediano plazo para su puesta en vigencia.

Esta propuesta tiene una alta probabilidad de ser recibida positivamente tanto por el lado administrativo como para el de los regulados. Generaría uno de los comportamientos esperados, atracción de más empresas y formalización de más actividades económicas. Además, los mismos usuarios desean tener facilidades para la formalización de sus negocios y así evitar posibles sanciones que puedan significar cargas fuertes en términos monetarios para los mismos o incluso cerrar sus negocios.

La propuesta como tal favorece la transparencia de la regulación y la rendición de cuentas necesaria para asegurarse que realmente hay una mejora para el regulado. Por supuesto, que esta medida parte de la buena fe de los regulados que al momento de solicitar la licencia cumplen con los requisitos, quedando en manos de la Municipalidad la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones obtenidas con la presentación de la declaración jurada. En ese sentido, será necesario fortalecer las funciones de control, revisión y fiscalización de la dependencia interna responsable del correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas del otorgamiento de una licencia municipal de funcionamiento.

En resumen, cada propuesta se resume en la siguiente tabla:

Tabla No. III.1
Resumen de criterios para cada propuesta

Alternativa	Efectividad	Legalidad	Conformidad y cumplimiento	Equidad	Rendición de cuentas y transparencia
Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago tomando en cuenta fechas de caducidad en el reglamento	X	X	X	X	X
Fomento de una estrategia formal para el desarrollo de la competitividad productiva de la zona	X			X	X
Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.	X	X	X	X	X
Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.	x	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

III. Criterios para validar procedencia de opciones

Siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE, primero se debe investigar a fondo soluciones que han sido implementadas por otras instancias locales, nacionales o externas en el pasado. Para este caso se recurre a la comparación de las propuestas con otras Municipalidades del país.

Dicha comparación se realiza con las municipalidades de San José, y Heredia debido a la similitud en tamaño y que la municipalidad de Heredia es considerada la mejor institución en el 2019 según el índice de experiencia pública¹⁷ con una nota de 87.15 de

¹⁷ [Rankings sitios web instituciones públicas, Índice de Experiencia Pública Digital, Costa Rica. \(experienciapublica.org\)](http://Rankings sitios web instituciones públicas, Índice de Experiencia Pública Digital, Costa Rica. (experienciapublica.org))

100. Ahora bien, dentro de las opciones priorizadas en el acápite anterior, las propuestas deben cumplir con los objetivos identificados en la regulación y de esta manera verificar si siguen siendo válidos para este punto. Los objetivos identificados en la regulación son:

- Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón.
- Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados.
- Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales del mismo.

El impacto de las propuestas sobre cada uno de estos objetivos se resume en la siguiente tabla:

Tabla III.2
Resumen de impacto de las propuestas en los objetivos identificados

Opciones priorizadas	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo3
Convertir el certificado de uso de suelo en un requisito que sea efectivamente de mera constatación.	X	X	X
Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago tomando en cuenta fechas de caducidad en el reglamento	X	x	X
Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional.	X	X	X

De las opciones priorizadas, solo 3 de estas cumplen con tener un impacto en todos los objetivos identificados de la regulación. De esta manera se podría llegar a una primera conclusión de tener en cuenta aquellas que cumplen solo con impactar en los 3 objetivos, descartando los otros 2.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta más criterios para tomar una decisión final sobre este abanico de opciones. Dichos criterios van de la mano con lo que se puede ver en las otras instituciones ya mencionadas.

Para el caso de la transformación del uso de suelo en un requisito de merca verificación.es alternativa que claramente tiene un impacto positivo en la formalización de las actividades lucrativas ya que da incentivos a dicho proceso debido a que se aligeran las cargas. Precisamente, por esto último es que, al incentivar la atracción de nuevas empresas, tendría un impacto en la recaudación de impuestos. Por otro lado, si cumple el tercer objetivo si contribuye a la formalización al hacer más simple el proceso.

Esta propuesta ejerce un cambio de forma más no de fondo y hace que las solicitudes de licencias en términos de los requisitos a cumplir sean más amenas con el usuario, en términos monetarios, de tiempo y de proceso que debe contemplar.

Para el caso de la tercera propuesta, esta cumple con todos los objetivos y tiene un impacto significativo en cada uno de estos. Para el caso del primero, la formalización de

cualquier empresa en el cantón de Cartago debe contemplar tanto del administrador como del administrado el pago de los impuestos trimestrales. Dicha propuesta pretende mejorar el panorama de negocios en el cantón a través de mejoras en los pagos que los usuarios deben realizar.

Específicamente a través de un menor pago de impuesto al contemplar únicamente un 2.7/1000 sobre ingresos brutos devengados. Es por esto, que existe un impacto significativo en el primer y segundo objetivo. Para el caso del tercero este cálculo puede ser utilizado precisamente para manejar estrategias de desarrollo que le permitan al cantón ser uno competitivo, ofreciendo cánones más bajos que le permitan principalmente al pequeño emprendedor tener un proceso de formalización más ágil y menos costoso que favorezca su clima de negocios.

Haciendo una revisión de lo visto en las municipalidades de San José y Heredia, la primera de esta realiza el cobro en base a la renta líquida gravable y las ventas o ingresos brutos anuales. Aplicando un 0,25% para el primer año, un 0,30% para el segundo y un 0,35% sobre las ventas o ingresos brutos, por lo tanto, dicha suma dividida entre 4 determina el impuesto a pagar.

Esto viene estipulado en la Ley 5694 en el capítulo 2, artículo 14:

“...La renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos anuales determinarán el monto del impuesto de patente que le corresponde pagar a cada contribuyente.

Se aplicará el cero coma veinticinco por ciento (0,25%) para el primer año; el cero coma treinta por ciento (0,30%) durante el segundo año y el cero coma treinta y cinco por ciento (0,35%), a partir del tercer año, sobre las ventas o ingresos brutos. Esta suma, dividida entre cuatro, determinará el impuesto trimestral por pagar.”

Para el caso de la municipalidad de Heredia, el cobro del impuesto se aplica clasificando las actividades lucrativas en los distintos sectores económicos que son comercio, Industrias, servicios, agropecuaria y agrícola, por ubicación, por condición del local, nivel de inventarios, número de empleados y a partir de la tabla de categorías de impuestos anuales tras lo estipulado en el artículo 29 del capítulo 6 del reglamento a la Ley 9023.

Es claro que la municipalidad de Heredia es mucho más clara en su reglamento que las otras 2 en términos de cálculos del impuesto. Lo anterior, debido a que esta municipalidad contempla porcentajes de pago dependiendo del sector económico al que opera.

Si bien con la propuesta, el cálculo de impuesto para la municipalidad de Cartago hace que esta sea más competitiva, la forma del cálculo de impuesto de la municipalidad de Heredia es un aspecto por tomar en cuenta ya que muchas veces son los parámetros cualitativos son los que poseen un peso importante que definen el estado de un negocio y la posibilidad de pago que posee.

El objetivo de esta propuesta es mejorar el ambiente de negocio para las actividades lucrativas que mantienen operaciones y desean iniciarse en el cantón, por lo que considerar dichos parámetros cualitativos es esencial para competir con dicha

municipalidad. Más aún tomando en cuenta de que la municipalidad de Heredia ostenta el primer lugar de las mejores administraciones locales en el índice de experiencia pública.

Por último, para el caso del otorgamiento de una licencia temporal teniendo como único requisito una declaración jurada de cumplimiento de todas las condiciones necesarias para operar, esta es una opción novedosa, la cual no ha sido implementada en ninguna otra municipalidad teniendo efecto positivo en cada uno de los objetivos.

Conclusiones

1. Las propuestas responden a los obstáculos a la solución al problema que responde la regulación y a las faltas identificadas en los objetivos que persigue conseguir la regulación
2. Los 3 objetivos tienen vigencia, por lo tanto, las propuestas deben responder a estos.
3. De las 4 propuestas mencionadas, solo 3 pasan el primer filtro, manteniéndose las mismas tres cuando se asocian con el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la regulación.
4. Las 3 propuestas a tomar en consideración son la aplicar fechas de caducidad a actualizaciones de cobertura actividades lucrativas en el cantón y cálculo del impuesto; transformar el requisito de uso de suelo a uno de mera constatación; y la posibilidad de emitir de licencias temporales teniendo como único requisito la declaración jurada de cumplimiento de los requisitos. La primera tiene como supuesto la reforma a la Ley No. 7248; la segunda y la tercera pueden modificarse desde el Reglamento.
5. La propuesta que no pasa el filtro final, indudablemente de ser viable mejora el ambiente de negocios que puede ofrecer el cantón en términos de la tramitología que debe ser abarcada por los usuarios.
6. Los filtros contemplan aquellas propuestas que puedan realizarse a través de cambios que no requieran un proceso de reforma complicado o bien ya estén en proceso de revisión.
7. Las propuestas abarcan fechas de caducidad en su reglamentación, por lo tanto, estas acogen las recomendaciones de las buenas prácticas de la OCDE.

CUARTO CAPÍTULO

ANÁLISIS DE IMPACTO

I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Por lo anterior, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas haciendo uso del método de costo estándar. En dicho método se analizan los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. El criterio de cantidad está compuesto por las gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que otorgue los costos referentes tanto por la parte administrativa como para la regulada.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos referente que deben seguir los regulados para iniciar la gestión de licencias de funcionamiento en el cantón central de Cartago; así como de licencias para venta de bebidas alcohólicas. Y, otro asociado a las actividades que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de los regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se realiza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último calculado el porcentaje de su salario correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de una actividad de “Focus Group” reuniendo distintos empresarios de distintas empresas y tamaños, recopilando así información directa sobre su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a los reglamentos bajo estudio, así como la aplicación de una encuesta enfocada en costos y posibles reprocesos que debieron enfrentar los encuestados.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

En este capítulo se analizan distintos puntos que caracterizan la regulación de licencias de funcionamiento, así como del reglamento a la comercialización de bebidas con contenido alcohólico para el cantón central de Cartago a través del análisis de impacto regulatorio *ex post*.

Para las regulaciones bajo estudio, este tipo de análisis no se ha abordado antes, más aún para el reglamento de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Cartago, el cual entró en vigor el 20 de agosto de 2019.

Ahora bien, para el caso del Reglamento sobre la Regulación y Comercialización de bebidas alcohólicas de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago tampoco existen estudios directos que permitan tener un análisis *ex post* de la regulación indicando los aspectos anteriormente mencionados.

Estos puntos se resumen a continuación en los siguientes cuadros donde se resumen los principales hallazgos de las primeras tres fases:

Tabla No. IV.1
Puntos abarcados para el análisis de impacto regulatorio Ex post

Análisis de impacto regulatorio	
Etapas	Reglamento de Licencias de Funcionamiento
Identificación del problema	Responde a una necesidad de ajuste a la Ley 7248, teniendo en cuenta que dicha ley puede estar obsoleta luego de 30 años de vigencia, por medio del establecimiento de nuevos parámetros para que una empresa inicie y continúe su actividad comercial dentro del cantón.
Objetivos identificados en la regulación	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer el ordenamiento que deben seguir los munícipes para la formalización y el ejercicio de actividades lucrativas dentro del cantón. -Establecer los lineamientos para el cálculo y pago del impuesto de patentes por los regulados. -Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.

Análisis de impacto regulatorio	
	-Fomentar la atracción de inversión en el cantón para el desarrollo de condiciones integrales en el mismo.
Alternativas de mejora regulatoria	-Transformar la solicitud de uso de suelo para cualquier apertura de negocio o construcción en un requisito de verificación a través de lo dispuesto en el plan regulador territorial actualizado para el cantón. -Permiso de operación bajo licencia de permiso de funcionamiento provisional. - Cobertura de todas las actividades lucrativas en operación, presentes en el cantón central de Cartago tomando en cuenta fechas de caducidad en el reglamento.

Fuente: elaboración propia.

Tabla No. IV.2
Puntos abarcados para el análisis de impacto regulatorio Ex post

Análisis de impacto regulatorio	
Etapas	Reglamento de Regulación y comercialización de bebidas con contenido Alcohólico
Identificación del problema	La regulación responde a la necesidad de establecer un nuevo ordenamiento, disponer un esquema que racionalice el otorgamiento y disposición de las licencias y la fiscalización que corresponde a las municipalidades, así como de eliminar el mercado especulativo originado por la forma de otorgamiento de dichas licencias.
Objetivos identificados en la regulación	Eliminar la comercialización de patentes de bebidas con contenido alcohólico.
	Organizar las actividades económicas que requieren una patente para venta de bebidas alcohólicas en el Cantón de Cartago. Fiscalizar el cumplimiento de todas las obligaciones que conlleva obtener y gestionar una licencia para venta de licores.
Alternativas de mejora regulatoria	Aumento en el porcentaje de lo recaudado por multas e impuesto destinado a la fiscalización.

2. Perfil de los regulados

Ambas regulaciones, están dirigidas directamente a todas las actividades económicas que tanto las personas físicas como las jurídicas desarrollen en el cantón de Cartago. Esto hace que se cuente con una gran cantidad de actividades económicas que pueden obtener diferentes denominaciones, aunque se desarrollen actividades muy similares.

Para el caso de aquellas licencias que permiten la venta de bebidas alcohólicas los regulados que están sujetos a lo estipulado del Reglamento, son los que la misma Municipalidad define agrupa en las siguientes 12 categorías:

- a. Licoreras (categoría A).
- b. Cantinas, bares y tabernas sin actividad de baile (categoría BI).
- c. Salones de baile, discotecas, clubes nocturnos y cabarés con actividad de baile (categoría B2).
- d. Restaurantes (categoría C).
- e. Minisúper (categoría DI).
- f. Supermercados (categoría D2).
- g. Establecimientos de hospedaje declarados de interés turístico por el ICT.
- h. Empresas de hospedaje con menos de quince habitaciones (Categorías E.1.)
- i. Empresas de hospedaje con quince o más habitaciones (Categorías E.1.b).
- j. Empresas gastronómicas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E3).
- k. Centros de diversión nocturna declarados de interés turístico por el ICT (categoría E4).
- l. Actividades temáticas declaradas de interés turístico por el ICT (categoría E5).

Por lo tanto, toda persona física o jurídica o de hecho que haya obtenido una licencia para la comercialización de bebidas con contenido alcohólico anteriormente presentados, estará sujeto a la regulación de esta misma

En la siguiente tabla se muestran las cantidades de licencias otorgadas en total correspondiente a su respectiva clasificación:

Cuadro No. IV.1
Municipalidad de Cartago: Perfil de regulados basado en
las patentes registradas

Tipo de Patentes	Otorgada	Para Pagar	Total	Porcentaje
Comercial	5266	63	5329	92.92%
Estacionaria	1		1	0.02%
Licores	365	4	369	6.43%
Transporte Privado	24		24	0.42%
Transporte Público	12		12	0.21%
Grand Total	5668	67	5735	100.00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Cartago.

3. Anatomía de los Impactos y descripción de los beneficios

Como se mencionó en el acápite anterior, la regulación se realiza a una cierta cantidad de actividades lucrativas con el fin establecer parámetros y líneas dentro de la legalidad que permitan el desarrollo de estas de una forma ordenada y eficiente en el cantón. El beneficio que conlleva la formalidad apunta a la generación de empleos de calidad, a favorecer la competencia y a generar los ingresos que requiere la Municipalidad para financiar sus actividades.

Para el caso de las regulaciones bajo estudio, precisamente se trata de encontrar con estas un orden que permita a la administración llevar un registro adecuado de todas las actividades lucrativas para un tema de flujo de ingresos que le permitan a la misma mantener sus funciones con ese financiamiento.

Ahora bien, aun cuando la Municipalidad puede resultar muy eficiente en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento, el hecho de que para poner a operar una empresa se requiere adicionalmente de otras gestiones en otras instituciones, hace que el costo de la regulación sea percibido por el regulado más alto de lo que realmente es desde el plano estrictamente municipal.

Hoy en día más allá de las gestiones ante la municipalidad para la obtención de una licencia de funcionamiento implican la respectiva documentación de otras instituciones como SENASA, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Seguros y otros, lo cual hace que se reste eficiencia en cuanto a los tiempos de respuesta de la institución. De modo que, aunque se cuente con sistemas informáticos robustos, no necesariamente esto se traduce en una adecuada comunicación con los sistemas de otras instituciones como las ya mencionadas anteriormente, lo que incide en el administrado (emprendedor o empresa ya establecida) y la presentación de requisitos que podrían ser fácilmente verificables.

4. Cuantificación de Costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite describir un paisaje referente a los costos que deben someterse no solo los regulados para una correcta implementación de la ley, sino que para la misma administración en cuanto a la correcta aplicación de esta para los regulados.

De acuerdo con la OCDE (2016), la medición de costos requiere una metodología. Esta define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, operaciones y/o pasos que deben seguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. La metodología, en consecuencia, determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Los costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes:

- Costos Financieros Directos
- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

Costos Financieros directos: Es la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Pueden ser: el pago de derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso sería un costo financiero de la regulación.

Costo de Cumplimiento: Son en los que incurren los regulados para satisfacer los trámites, requisitos, papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Pueden ser:

- Costos sustantivos de cumplimiento. Son los incurridos por las empresas y los ciudadanos con el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Ejemplo de esto es la posible modificación de espacio físico o equipamiento (un solo gasto), o pagos periódicos.
- Los costos administrativos. Son los que las personas y las empresas incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. Por ejemplo, el tiempo de la persona o un empleado para hacer el papeleo.
- Los costos de retraso que son las pérdidas de ingreso del regulado debido al retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación.

Otros Costos: Costos de capital en que incurren los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información. Cuando un gasto o inversión es específicamente realizado con el fin de cumplir con la regulación, por ejemplo, maquinaria o equipo para poder efectuar procesos requeridos por la norma. Estos costos, dependiendo de la vida útil de los bienes adquiridos y las reglas fiscales, deben deducirse periódicamente hasta depreciar su valor.

En este análisis se utiliza la metodología del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés). Este es un método simple para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir.

Para este caso en específico se realizan 2 procesos: los relativos a la administración y los que ejecutan los regulados, determinando al final una carga para la administración y otra para el regulado, determinando el costo total para el cantón de aplicar la regulación.

Aplicación para la administración

Dentro del reglamento de Licencias de Funcionamiento de la Municipalidad de Cartago en su artículo 10 se define lo siguiente:

“Artículo 10.- Departamento de Patentes. – Son potestades del Departamento de Patentes:

- a) *Verificar el cumplimiento de los requisitos de ley para solicitudes de la licencia municipal de funcionamiento, según se establece en este reglamento.*
- b) *Calificar o recalificar el monto del importe por concepto de impuesto de patentes, según lo establece la ley y este reglamento.*
- c) *El otorgamiento de las licencias municipales comerciales y de licores de acuerdo con la normativa respectiva.*
- d) *Realizar inspecciones periódicas y sin necesidad de previo aviso, para comprobar que se están dando las mismas condiciones aprobadas para la licencia municipal.*
- e) *Imponer clausuras o cierres temporales de los locales comerciales, para lo cual podrá acudir a las autoridades de policía.*
- f) *Proceder a la suspensión provisional y rehabilitación de la Licencia municipal en los casos que se establecen en este reglamento.*
- g) *Conocer y resolver las solicitudes por traslados, traspasos, ampliación de actividades, eliminaciones de licencia municipal, de actividad, cambio de nombre.*
- h) *Imponer sanciones respetando el debido proceso, ante el incumplimiento de las normas relacionadas con la materia.*
- i) *Diseño de los formularios y determinación de requisitos, para las diferentes gestiones que se realizan en el departamento.*
- k) *Atención de denuncias.*
- l) *Poner a disposición de los patentados los diferentes formularios, a través medios presenciales y no presenciales con que disponga la Municipalidad para el cumplimiento de sus obligaciones.*
- m) *Generar la emisión de las cuentas por cobrar de cada periodo.*
- n) *Ejecutar procesos de fiscalización, que permita el cumplimiento de los deberes formales y materiales del patentado.”*

En virtud de lo anterior, el proceso de análisis de cargas administrativas debe ser analizado en cuanto a las funciones que se realizan en el mismo Departamento de Patentes con el fin de establecer el costo de la regulación para la institución considerando las variables de frecuencias en los procesos abordados, tiempo (en horas), costo y cantidad de funcionarios.

Los procesos derivados de patentes de funcionamiento se resumen en el Anexo No. 1 de este capítulo.

Cada proceso involucrado en la gestión de estas regulaciones es manejado por distintos funcionarios los cuales tienen distintas funciones dentro del proceso. Para el caso de la Municipalidad de Cartago, existe la particularidad de que algunos funcionarios con una plaza en específica y se encargan de tareas que no necesariamente corresponden con las asignadas a dicha plaza.

Por tal motivo, para el análisis de cargas administrativas se debe tomar en cuenta el tiempo dedicado por ese funcionario para ese proceso en específico, dedicando o calculando cuanto de su salario equivalen esas cargas de tiempo.

La particularidad anteriormente descrita se explica en el Anexo No. 2, donde se detallan los funcionarios que están a cargo de cada proceso y su respectivo salario.

Cuadro No. IV.2
Funcionario y salarios de la Municipalidad de Cartago

Funcionarios	Salario final	Salario por %tiempo
Plataforma de servicios	918,148.37	9,664.72
Oficinista	840,737.55	221,246.72
Revisor de patentes	2,259,708.44	2,081,310.41
Jefatura de patentes	5,079,277.63	2,673,304.01
Técnico de patentes	2,259,708.44	178,398.04
Equipo revisor	918,148.37	241,617.99
Coordinador de Inspectores	5,079,277.63	2,405,973.61
Inspector de patentes (y licores)	918,148.37	604,044.98
Equipo de recepción de patentes	918,148.37	120,809.00

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el departamento de finanzas de la Municipalidad de Cartago.

Como se comentó anteriormente, algunos procesos son realizados por un funcionario cuya plaza en específico no corresponde con sus tareas, como es el caso de la Jefatura de Patentes, quien también tiene a cargo los procesos de coordinación de inspectores; similar situación se presente con el revisor de patentes y el técnico de patentes. Por lo tanto, el monto que se imputa al servicio es calculado en base a las cargas de tiempo que debe dedicar para la ejecución del proceso. Lo mismo pasa con los demás funcionarios, ya que se usa el porcentaje de su salario que corresponden al cumplimiento de las funciones específicas a los temas de patentes.

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la municipalidad de Cartago trabaja en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 9 horas. Sin embargo, se deben descontar 60 minutos de almuerzo. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 8 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, Jueves y Viernes Santos, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 230 días laborados al año, para un promedio de 19 días/mes.

Figura No. IV.1
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes

$$19 \text{ días / mes} \times 8 \text{ horas / día} = 152 \text{ horas/mes}$$

Además de lo ya explicado anteriormente, se consideran distintos supuestos que sustentan la información referente a los salarios de los funcionarios. Estos salarios pueden variar de uno a otro en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 10 anualidades por funcionario al 1.94%
- Prohibiciones por el 30%
- Cargas sociales por un 26.5%
- Reservas de Aguinaldo por un 8.33%
- Reserva de Cesantía por un 5.33%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los salarios indicados corresponden al tiempo que el funcionario dedica de su jornada laboral para atender los procesos específicos para las licencias de funcionamiento, se procede a aplicar la metodología de cargas administrativas para todos los procesos descritos anteriormente, según se muestra en el Anexo No. 2.

El costo de cada proceso se resume en el siguiente cuadro, a un nivel diario, semanal, mensual y anual:

Cuadro No. IV.3
Costo diario, mensual y anual de los procesos de gestión de licencias de funcionamiento y de licores

Proceso	Costo por día	Costo semanal	Costo mensual	Costo anual
Patentes Comerciales	779,828.34	3,899,141.70	15,596,566.81	187,158,801.76
Inspección	304,933.09	1,524,665.43	6,098,661.73	73,183,940.75
Fiscalización	367,970.07	1,839,850.35	7,359,401.39	88,312,816.63
Administración de Declaraciones	-	-	-	21,561.51
Costo de la regulación				348,677,120.64
Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	1,598,004.65	7,990,023.23	31,960,092.92	383,521,115.04

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad de Cartago.

Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo anual total de la regulación para el cantón por parte de la administración asciende a los ₡348,677,120. Adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₡383,521,115.04, o bien, \$623.611,57.

Administrados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, con la aplicación de un *focus group* y una encuesta.

La realización de dicho *focus group* se realizó con la ayuda del Departamento de Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Cartago, reuniendo a distintos empresarios del cantón central de Cartago, representantes de “micro”, “pequeña”, “mediana” y “gran” empresa que han realizado distintos trámites referentes a alguna gestión relacionada con esta regulación.

Dentro del proceso de la actividad, se realiza la aplicación de un cuestionario y una discusión referente al proceso involucrado que estos deben abordar referente a la realización de cualquier trámite involucrado a las licencias de funcionamiento y licores con el fin de obtener los costos en los que deben incurrir los munícipes.

Dentro de lo discutido en la sesión, un grupo importante de los participantes hizo referencia a la mejora que ha presentado la institución referente a este

tema. Lo anterior en términos de las gestiones que deben realizar con respecto a algún trámite relacionado a las licencias de funcionamiento y de licores, debido a la mejora en la plataforma tecnológica sobre la que se ejecutan estas gestiones.

Sin embargo, es importante hacer notar que para una mayoría de los regulados el tiempo de respuesta de 10 días por parte de la institución es demasiado, y puede generarles pérdidas tanto en tiempo como en dinero, aunque la mayoría indicó que le tomó menos de dicho lapso obtener la licencia. Además de lo anterior, los usuarios indican que, si bien hay mejoras sustanciales debido a la digitalización, existen campos de mejora en esta misma materia en cuanto a especificaciones de usos comerciales y otros campos.

Dentro del ámbito de mejora para el clima de negocios, los usuarios indican que es necesaria la mayor atracción por parte de la inversión extranjera, ya que la instalación de empresas más fuertes en la zona permitiría un efecto derrame fuerte que podría propiciar el mejor ambiente de negocios para comercios más pequeños.

Para el caso de las cargas administrativas para los regulados, como anteriormente se comentó, se aplicó un cuestionario en el cual se hacen preguntas referentes a los costos referentes a la gestión de una licencia de funcionamiento.

Cuadro No. IV.4

Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento

Reprocesos a la hora de abordar el trámite (promedio)	Costos Aproximados (en promedio)		
3	Gestión realizada por el solicitante	₡22,222.22	\$36,13
	Con trámites de Licores	₡35,000.00	\$56,91
	Gestión realizada por un tercero	₡60,000.00	\$87,56

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la información suministrada por los municipios, se indicó que, en promedio, estos deben realizar reprocesos hasta 3 veces, ya sea por falta de documentos o bien porque alguno de estos no presenta la información pertinente a los trámites, así como por desconocimiento general de los mismos. Además de esto, según la oficina de Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Cartago, estos reprocesos se deben también a que las personas no sacan el máximo potencial de las herramientas tecnológicas. Lo anterior, según el jefe de este departamento se debe principalmente a un aspecto cultural en el cual las personas desean realizar los procesos en físicos, aun en medio de la pandemia que ha golpeado tan fuerte las transacciones presenciales.

Finalmente, en términos de los costos referentes al aborde de los trámites abordados por los municipios en cuanto a licencias de funcionamientos y de licores, se obtuvo lo siguiente:

- ✓ Un costo promedio de ₡22,222 cuando son las mismas personas quienes realizan las gestiones asociadas a esta regulación.
- ✓ Si se incluye gestiones propias de las licencias de licores, el costo se incrementa a ₡35,000.
- ✓ Dicho costo puede llegar hasta los ₡60,000 si se encarga la gestión a un tercero.

Si se aplica el sistema de costeo estándar en cuanto a los datos anteriormente presentados, y utilizando un promedio de las licencias otorgadas en los periodos 2016-2019, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro No. IV.5
Cargas administrativas para los regulados

Promedio de licencias otorgadas 2016-2020	Costo promedio (personas que realizan la solicitud)	Cargas administrativas
485	₡22.222,22	₡10.777.776,7
36	₡35.000	₡1,260.000,00

Fuente: elaboración propia.

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa perteneciente a los regulados, tomando en cuenta los costos promedios de cuando son los mismos solicitantes quienes realizan la tramitología y el promedio de las licencias otorgadas del periodo 2016-2020, asciende a ₡10.777.776,73 mientras que con licencias de licores se llega a un monto de ₡1.260.000 teniendo un total de ₡12.037.776,73. Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son los costos aproximados (anuales) que le cuestan al cantón en términos de los procesos que debe abordar la administración para la aplicación efectiva de lo estipulado en el reglamento más el costo que los municipios deben acarrear para obtener la licencia de funcionamiento o cualquier otro trámite referente a este.

A nivel global el costo para el cantón de aplicar esta regulación es aproximadamente de ₡759.230,2, o bien, \$1.234,52, por licencia, para un total de 521 utilizadas para el análisis y un costo global de ₡395.558.891,77.

III. Análisis de Riesgos

1. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Dichas etapas se conforman de la siguiente manera: identificación, análisis y valoración de las variables que puedan eventualmente afectar de manera negativa los objetivos que se persiguen con la regulación.

Las etapas mencionadas anteriormente se detallan de la siguiente manera:

- En una primera etapa, se identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- En una segunda fase, se analizan los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- Tercera fase, se valora cada riesgo a partir del impacto que puede tener el riesgo y la probabilidad de ocurrencia de dicho riesgo, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

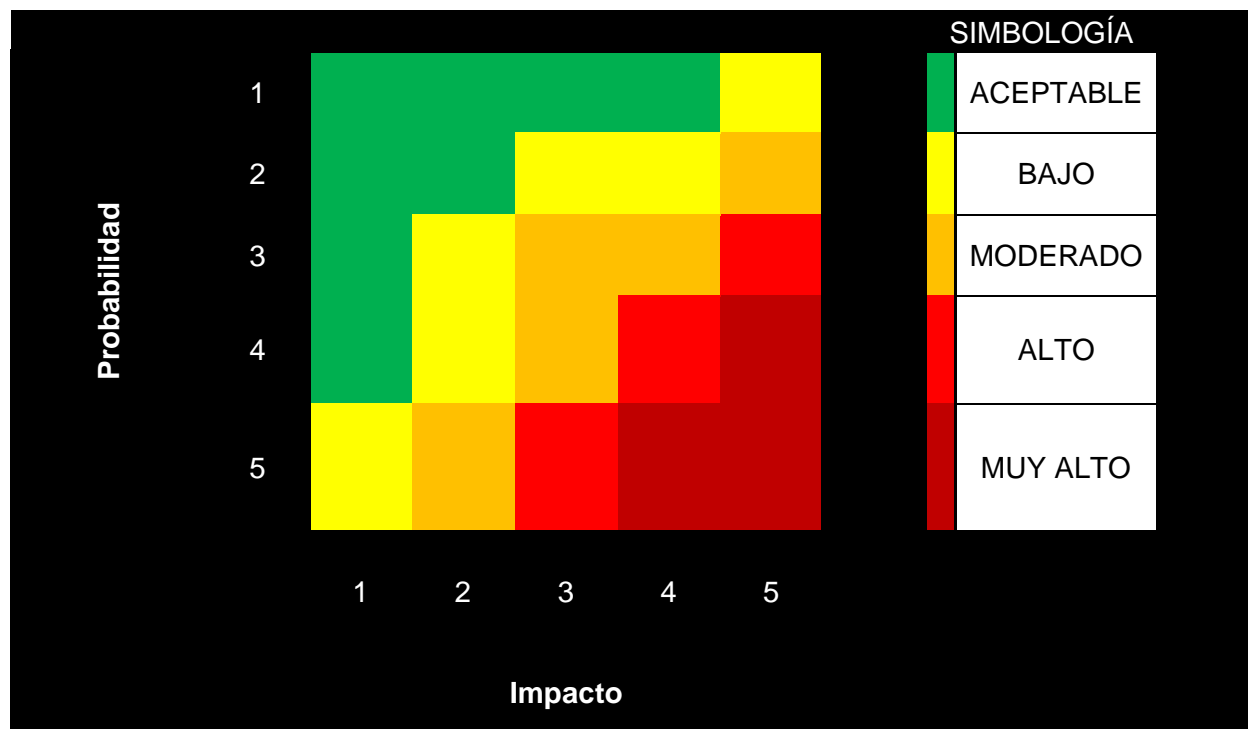
Tabla No. IV.3
Naturaleza de los riesgos

Factores externos	Factores Internos
Naturaleza externa	Naturaleza Interna
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. IV.2
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

Las causas identificadas como posibles generadoras de riesgos fueron los siguientes:

- Desinterés político: Se refiere al poco interés que pueden mostrar los principales actores políticos encargados de eficientizar o actualizar la regulación con base en el contexto actual social, económico, ambiental y político a nivel local.
- Al peso político de distintos sectores: Se refiere a la posibilidad de persuasión o influencia que distintos sectores económicos pueden ejercer para mantener o modificar una situación en su favor.
- Dinamismo económico: Se refiere a la evolución que caracteriza la actividad económica en la zona, la cual puede incluir nuevos negocios o cambios en los ya existentes.
- Enfoque fiscalista de la regulación: Se refiere a los procesos inmersos dentro de la regulación a los cuales los administrados deben acudir para formalizar sus negocios y los pagos que deben hacer a la institución para mantener tales derechos.
- Poco interés político de actualizar la legislación: Se refiere a la dependencia de la dinámica legislativa para aprobar una regulación que ayude en la resolución de problemas o insuficiencias encontradas en la regulación vigente.
- Alta cantidad de trámites y requisitos, y poca claridad en el proceso: Se refiere a los distintos elementos que deben enfrentar los regulados para adquirir un derecho o bien un deber para gozar de total libertad dentro de los parámetros permitidos por la Ley.
- Apoyo insuficiente de las herramientas tecnológicas para solicitud: Se refiere al poco provecho que la población saca de herramientas que le permiten agilizar procesos o bien eficientizar el uso de recursos que les permitirían desarrollar de mejor forma los mismos.
- Apoyo insuficiente en las herramientas tecnológicas para solicitud y poca claridad en el proceso: Referido al mismo punto anterior, pero con la adición del poco entendimiento que pueden tener los administrados para el proceso de formalización.

Las causas que pueden generar estos riesgos son muy diversas y cada una conlleva consecuencias de carácter financiero, así como sociales y legales.

2. Análisis de Riesgos

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla No. IV.4
Municipalidad de Cartago: Análisis de Riesgo para las licencias comerciales

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Desinterés político	Problemas de inequidad e injusticia tributaria	Desactualización de la ley de patentes	Severo	Alto	16
Peso político de distintos sectores	Mejoras enfocadas solamente hacia sectores específicos	Desincentivo para los pequeños empresarios	Severo	Alto	16
Peso político de distintos sectores	mejoras enfocadas solamente hacia sectores específicos	una mayor cantidad de empresarios informales y por ende un menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Dinamismo económico	Omisión de algunas actividades lucrativas nuevas	Menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Enfoque fiscalista de la regulación	Se fomenta la informalidad	Una mayor cantidad de empresarios informales y por ende un menor flujo de ingresos por concepto de patentes comerciales	Severo	Alto	16
Poco respaldo legislativo a la actualización de la legislación	Inseguridad jurídica	Cambio de reglas por cambios legales de otras normas o por resoluciones judiciales	Moderado	Medio	9
Alta cantidad de trámites y requisitos, y poca claridad en el proceso	Aumente los costos para los regulados en tiempo y costo monetario	Informalidad	Severo	Medio	12

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Apoyo insuficiente en herramientas tecnológicas para solicitud	Subutilización de las plataformas u opciones informáticas que ofrece la municipalidad	Poca eficiencia por el aumento del tiempo de resolución	Severo	Alto	16
Apoyo insuficiente en herramientas tecnológicas para solicitud y poca claridad en el proceso	Reprocesos en la ejecución de trámites	Mayor costo para los regulados	Severo	Alto	16

Fuente: Elaboración propia.

La matriz anterior, resume los principales riesgos identificados y la valoración que se dio a cada uno. Es importante indicar que se enuncia la causa, el riesgo o evento desfavorable que dicha causa puede ocasionar y la consecuencia principal de la existencia de dicho riesgo.

Como puede verse la mayoría de los riesgos presentan una incidencia alta para el cumplimiento de los objetivos de la regulación. De ahí la importancia de algunas de las propuestas de mejora que se han identificado.

De los riesgos identificados, conviene analizar dos de ellos.

Riesgo de fomento de la informalidad

Tras la identificación y valoración realizada, este riesgo posee un impacto severo con una probabilidad de ocurrencia alta. La falta de competitividad en la provincia, la pandemia del Covid-19 y el ambiente de negocio negativo que existe a raíz de tales circunstancias hacen que existan incentivos para manejarse en la informalidad.

La informalidad también puede surgir por un tema de costos, ya que las patentes significan una carga para los empresarios, que en la situación actual no necesariamente están dispuestos a asumir. Por ello, es posible que opten por no regularizar su actividad económica para eludir ese costo. Claro está que esto afecta aún más la competitividad del cantón y la recaudación de ingresos que se requieren.

Esta realidad hace muy importante la tramitación del proyecto de ley que está en trámite en la Asamblea Legislativa, que favorecería con una reducción en la carga impositiva, lo que podría tener un impacto positivo en la atracción de nueva inversión y en la formalización de más empresas.

Riesgos asociados a aspectos tecnológicos

La valoración para estos riesgos es de 16 para cada uno. Esto al igual que en otros riesgos indica que su impacto es severo con una probabilidad de ocurrencia alta.

La municipalidad de Cartago ofrece a los ciudadanos en la actualidad la página/app “Muni en casa”, donde los usuarios pueden aplicar para distintos trámites que responden a distintos reglamentos o bien la aplicación y llenado de distintos formularios, así como el pago de distintos servicios como agua, patentes, bienes inmuebles, alquiler de mercado y otros.

En diferentes reuniones realizadas con la jefatura de plataforma de servicios de Municipalidad de Cartago, se ha indicado que más del 60% de los trámites realizados por los usuarios se ejecutan a nivel presencial, presumiendo que la necesidad de realizar los requisitos presenciales se hace por un aspecto cultural dentro de la zona.

Esta subutilización de las herramientas tecnológicas que ofrece la Municipalidad de Cartago hace que la mentalidad de los usuarios hacia la municipalidad sea una que no aplique necesariamente a los esfuerzos realizados por esta, debido a que por lo general el usuario considera engorrosos los requisitos y trámites relacionados a patentes comerciales, en especial el uso de suelo y otros.

Otra causa existente, la cual está ligada al poco uso de las herramientas tecnológicas que ofrece la municipalidad es la relacionada al poco entendimiento que tienen algunos usuarios en el proceder para completar ciertos trámites con ciertos requisitos en el sitio en línea creado al efecto.

Esto genera el riesgo de que existan reprocesos de ejecución de trámites lo cual genera como consecuencia directa un mayor costo para los regulados en términos de tiempo y dinero debido a que deben realizar varias visitas a distintas instituciones implicadas dentro de los trámites.

Según la información recolectada en la jefatura de plataforma de servicios, existe evidencia de que las personas realizan el reproceso hasta dos veces mínimo, debido al poco conocimiento que se maneja en cuanto al proceso que engloba los requisitos de ciertos trámites lo cual se traduce en varias visitas a la municipalidad por documentos faltantes o bien por dudas en el proceso.

De ahí que esto sea en parte un evento al mismo tiempo y existan complicaciones por parte de lo administrados en cuanto a la completitud de los diversos requisitos que estos deben cumplir.

3. Conclusiones

1. La regulación como tal tiene su fundamento la Ley No. 7248, Impuestos Municipales de Cartago, del año 1991.

2. Cerca de 10 años se aplicaron trámites y requisitos, sin contar con una regulación que sirviera de fundamento a estos, emitiéndose una publicación de cuáles eran dichos trámites y requisitos para el año 2002.
3. Posteriormente, se emitieron algunas regulaciones para actividades específicas como ventas ambulantes, perifoneo, karaoke y espectáculos públicos, pero el grueso del resto de las actividades económicas no contaba con una regulación específica.
4. Lo anterior generó una regulación incompleta y desordenada, lo cual hiciera necesario contar con una regulación comprensiva de todas las actividades regulables según la Ley No. 7248, que viniera a ordenar administrativa y tributariamente la actividad económica del cantón, así como el respectivo registro y fiscalización de dicha actividad.
5. En el último quinquenio se otorgaron en promedio 485 licencias de funcionamiento y 36 licencias de licores, lo que caracteriza el tipo de regulado al que con más intensidad aplica esta regulación.
6. Las cargas administrativas abordadas en este documento para el caso de los regulados incluyen únicamente aquellos procesos en los que los regulados deben realizar trámites directamente con la municipalidad, el dato final se obtiene con los datos obtenidos de la realización de “focus group” con los regulados y aplicación de encuestas, y aun cuando se buscó información al respecto no se encontró un costo similar al que se está analizando, específicamente para patentes.
7. Los costos en los que debe incurrir un regulado para obtener una licencia de funcionamiento oscila aproximadamente entre \$36 y \$57, dependiendo de si también incluye una licencia para el expendio de bebidas con contenido alcohólico.
8. Los riesgos identificados en este documento son aquellos que su ocurrencia podría influir negativamente en el logro de los objetivos identificados para la regulación.
9. Todos los riesgos identificados para este reglamento tienen una naturaleza externa y requieren un constante monitoreo por parte de la institución para paliar los efectos negativos derivados de las consecuencias de su materialización.
10. El proceso de identificación y valoración de cada uno de los riesgos identificados se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal que valoraron escenarios en los cuales los objetivos se encontrarían vulnerables para su cumplimiento.

11. Todos los riesgos identificados en este documento poseen un nivel de impacto severo y de probabilidad de ocurrencia alto, exceptuando únicamente 2 los cuales tienen un impacto moderado con nivel de probabilidad de ocurrencia media lo cuales tienen un carácter político y administrativo.
12. Aquellos riesgos que poseen naturaleza económica demuestran la necesidad de incidir más fuertemente sobre la competitividad que posee la provincia actualmente, por lo que acciones referentes a la reactivación económica local son urgentes a tomar por parte de la institución.
13. Los riesgos de naturaleza proveniente por parte de usuarios o clientes tienen la particularidad de que son provenientes por un aspecto cultural. Hoy en día la presencialidad en el abarcamiento de los procesos en algo común en personas que superan los 45 años, según la jefatura de plataforma de servicios de la Municipalidad de Cartago. Esto sugiere la necesidad de desarrollar campañas de divulgación para el mayor y mejor uso de las opciones tecnológicas que ofrece la municipalidad, evitando la subutilización de dichas plataformas.

ANEXO No. IV.1
Municipalidad de Cartago: Mapa de procesos de licencias de funcionamiento

Costo de la regulación	
Patentes Comerciales	
Proceso de Patentes comerciales	
Procesos	Funcionarios Encargados
Recepción, revisión de requisitos y traslado a revisor, sigue 8p15 Plataforma de servicios	Plataforma de Servicios
Recepción de expediente e identificación de trámite y clasificación para traslado a equipo revisor	Oficinista
Ingreso, filtro, clasificación, proceso 8P16 y generación de plantilla, selección de tipo de régimen y periodo fiscal	Revisor de Patentes
Filtración de solicitudes en "revisado" y generación de tarea a equipo técnico para determinación de impuestos	Jefe de patentes
Filtra e identifica el tipo de trámite solicitado, Proceso 8E54, 8E60, imprime certificado y traslada a jefe de patentes generación de tarea de actualización de cuenta de servicios según el 8p14 y generación de tarea de georreferenciación según el 8p21	Técnico de Patentes
Inspección	
Proceso de inspección	
Filtro de solicitudes en estado de registrado y asignación de tarea a equipo coordinador para asignación de inspector	Equipo revisor
Análisis de solicitud y clasificación por tipo de inspección y definición de inspector, Generación de 8P405 orden de inspección, Completar 8F266, Traslado de expedientes y 8F266 a inspector	Coordinador de Inspectores
Aplicación de inspección y finalización de 8F405, Elaboración de 8F267 en caso de identificación de no cumplimiento de requisitos, Finalización de 8F266 y finalización de orden de inspección en CORE tributario, Según resultados de inspección generar 8F86 y Entrega de resultados de inspección a coordinador de inspectores	Inspector de Patentes
Recibimiento y revisión de resultados de inspección y Traslado de revisión a equipo revisor para determinar proceder con ejecución de procedimiento administrativo	Coordinador de Inspectores
Fiscalización	
Proceso de Fiscalización	
Definir criterios de fiscalización según tipo de licencia, licencias omisas, actividad económica, distrito, sector, manzana siguiendo 8I43 y 8E41 y generación de reporte según avance en el Plan de Control de Fiscalización y Operativos.	Jefe de patentes

Costo de la regulación	
Generación de la campaña de fiscalización en el CORE Tributario, generación de mapas en GIS y operativo, Coordinación operativa con el Área de Seguridad Comunitaria o Fuerza Pública, Asignación de casos por inspector de forma masiva y Planificación de ruta de inspección por distrito, sector, manzana.	Coordinador de Inspectores
Ejecuta ruta aplicando los pasos para efectuar una inspección y entrega documentos generados y notificados a coordinador de patentes.	Inspector de Patentes
Recibimiento y revisión de la documentación, seguimiento al cumplimiento de la 8F267 o 8F86, Traslado de documentación al asesor jurídico de Patentes en los casos de infracciones a la 8E60, 8E61, 8E62 y 8E63 y Traslado de documentación a Unidad de Fiscalización en caso de identificación de ocultos, quien procederá según 8P16	Coordinador de Inspectores
Analiza y determina los casos que pasarán a la ejecución y aplicación de infracciones o revocatoria de la licencia, identificación de la infracción cometida y la sanción económica, determinación de la fecha y hora y Registro de la documentación del procedimiento administrativo correspondiente consignado para trasladarlo a Jefe de patentes y obtener firma	Asesor Jurídico de Patentes
Revisión y firma de documentos y traslado a Coordinador de Inspecciones para que proceda con Notificación, según lo definido en la 8E51, Ley No 4755,	Jefe de patentes
recibimiento de resultado de la notificación, proceso 8E35 y en caso de clausura o cierre del negocio traslado al Coordinador de Inspectores para que proceda con la clausura.	Asesor Jurídico de Patentes
Incluya multas y sanciones establecidas en Órgano Director en sistema.	Técnico de Patentes
Administración de Declaraciones	
Proceso de Administración de declaraciones	
Solicita reproducción de los formularios, realizando la reproducción a nivel interna o bien gestionada adquisición de formularios según 8P10, da instrucción a Coordinador de Inspecciones para que proceda con notificación, según lo definido en 8E35 y 8E54	Jefe de patentes
Recepción, revisión e inclusión al CORE	Equipo de recepción de patentes

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad.

ANEXO No. IV.2
Cargas administrativas para los procesos (por día)

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
Costo de la regulación						1,452,731.50
Patentes Comerciales						
Proceso de Patentes comerciales						779,828.34
Recepción, revisión de requisitos y traslado a revisor, sigue 8p15 Plataforma de servicios	11	10	Plataforma de Servicios	0.08	63.58	559.54
Recepción de expediente e identificación de trámite y clasificación para traslado a equipo revisor	3	1	Oficinista	2	1,455.57	8,733.42
Ingreso, filtro, clasificación, proceso 8P16 y generación de plantilla, selección de tipo de régimen y periodo fiscal	1	10	Revisor de Patentes	4	13,692.83	547,713.27
Filtración de solicitudes en "revisado" y generación de tarea a equipo técnico para determinación de impuesto	1	10	Jefe de patentes	1	17,587.53	175,875.26
Filtra e identifica el tipo de trámite solicitado, Proceso 8E54, 8E60, imprime certificado y traslada a jefe de patentes generación de tarea de actualización de cuenta de servicios según el 8p14 y generación de tarea de georreferenciación según el 8p21	1	10	Técnico de patentes	4	1,173.67	46,946.85
					-	
Inspección					-	
Proceso de inspección					-	304,933.09
Filtro de solicitudes en estado de registrado y Asignación de tarea a equipo coordinador para asignación de inspector	1	1	Equipo revisor	2	1,589.59	3,179.18
Análisis de solicitud y clasificación por tipo de inspección y definición de inspector, Generación de 8P405 orden de inspección, Completar 8F266, Traslado de expedientes y 8F266 a inspector	1	1	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	15,828.77

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
Aplicación de inspección y finalización de 8F405, Elaboración de 8F267 en caso de identificación de no cumplimiento de requisitos, Finalización de 8F266 y finalización de orden de inspección en CORE tributario, Según resultados de inspección generar 8F86 y Entrega de resultados de inspección a coordinador de inspectores	5	3	Inspector de patentes (y licores)	4	3,973.98	238,438.81
Recibimiento y revisión de resultados de inspección y Traslado de revisión a equipo revisor para determinar proceder con ejecución de procedimiento administrativo	1	3	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	47,486.32
					-	
Fiscalización					-	
Proceso de Fiscalización					-	367,970.07
Definir criterios de fiscalización según tipo de licencia, licencias omisas, actividad económica, distrito, sector, manzana siguiendo 8I43 y 8E41 y generación de reporte según avance en el Plan de Control de Fiscalización y Operativos.	1	4	Jefe de patentes	1	17,587.53	70,350.11
Generación de la campaña de fiscalización en el CORE Tributario, generación de mapas en GIS y operativo, Coordinación operativa con el Área de Seguridad Comunitaria o Fuerza Pública, Asignación de casos por inspector de forma masiva y Planificación de ruta de inspección por distrito, sector, manzana.	1	4	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	63,315.10
Ejecuta ruta aplicando los pasos para efectuar una inspección y entrega documentos generados y notificados a coordinador de patentes.	4	1	Inspector de patentes (y licores)	1	3,973.98	15,895.92

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
Recibimiento y revisión de la documentación, seguimiento al cumplimiento de la 8F267 o 8F86, Traslado de documentación al asesor jurídico de Patentes en los casos de infracciones a la 8E60, 8E61, 8E62 y 8E63 y Traslado de documentación a Unidad de Fiscalización en caso de identificación de ocultos, quien procederá según 8P16	1	1	Coordinador de Inspectores	1	15,828.77	15,828.77
Analiza y determina los casos que pasarán a la ejecución y aplicación de infracciones o revocatoria de la licencia, Identificación de la infracción cometida y la sanción económica, Determinación de la fecha y hora y Registro de la documentación del procedimiento administrativo correspondiente consignado para trasladarlo a Jefe de patentes y obtener firma	1	1	Asesor Jurídico	2	6,089.39	12,178.78
Revisión y firma de documentos y traslado a Coordinador de Inspecciones para que proceda con Notificación, según lo definido en la 8E51, Ley No 4755,	1	5	Jefe de patentes	2	17,587.53	175,875.26
recibimiento de resultado de la notificación, proceso 8E35 y en caso de clausura o cierre del negocio traslado a Coordinador de Inspectores para que proceda con la clausura.	1	1	Asesor Jurídico	2	6,089.39	12,178.78
Incluya multas y sanciones establecidas en Órgano Director en sistema.	1	1	Técnico de patentes	2	1,173.67	2,347.34
					-	
Administración de Declaraciones					-	
Proceso de Administración de declaraciones					-	21,561.51

Proceso	Cantidad de funcionarios	Frecuencias (Proceso por día)	Profesional a cargo	Tiempo (en horas)	Costo (en horas)	Carga Adva
Solicita reproducción de los formularios, realizando la reproducción a nivel interna o bien gestionada adquisición de formularios según 8P10, da instrucción a Coordinador de Inspecciones para que proceda con notificación, según lo definido en 8E35 y 8E54	1	1	Jefe de patentes	1	17,587.53	17,587.53
Recepción, revisión e inclusión al CORE	5	1	Equipo de recepción de patentes	1	794.80	3,973.98

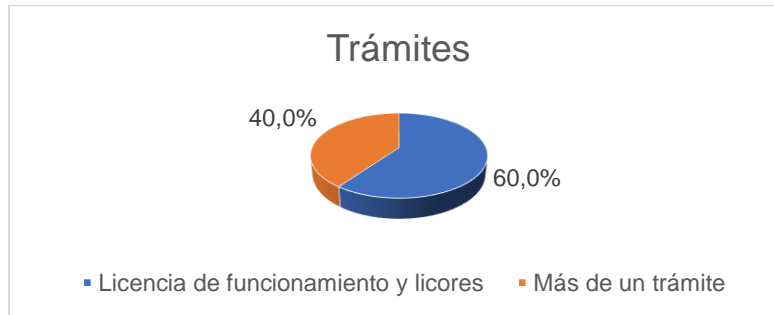
Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la Municipalidad de Cartago.

Anexo No. IV.3

Algunos resultados de la encuesta

Pregunta 1:

Seleccione por favor el tipo de trámite que ha realizado relacionado a los reglamentos anteriormente citados (puede ser más de uno).

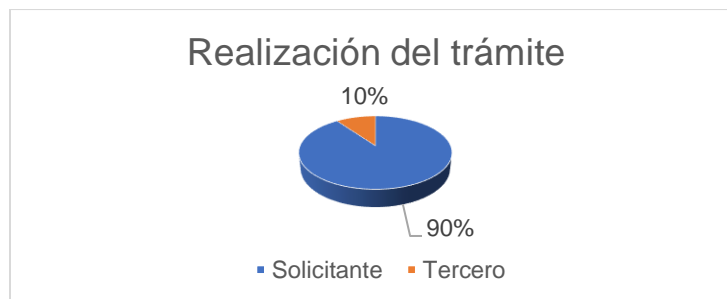


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de las personas encuestadas en la actividad del “focus group” un 60% de estos indican que realizaron trámites referentes a solicitudes de licencias de funcionamiento, tanto para patentes comerciales como para aquellas de licores. El 40% restante corresponde a aquellas personas que realizaron los mismos trámites, pero adicionaron aquellos como traslado de licencia, anulación de licencia y traspaso de la misma.

Pregunta 2:

¿Es usted quién realizó el proceso del trámite (llenado de formularios, presentación de documentación, realización de pagos, etc.)?



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los principales resultados que se obtuvieron para esta pregunta se tiene que el 90% de los encuestados indicaron que ellos mismos realizaron la tramitología correspondiente a las licencias de funcionamiento mientras que solo 10% indicó que

contrataron a un tercero para realizar el trámite por ellos. Dentro de la información referente a este tercero, dicha persona indica que los terceros contratados son de la parte administrativa de la misma empresa, así como un contador y del departamento de mensajería.

Pregunta 6:

¿Considera usted que la información a completar en los formularios es compleja o carece de instrucciones detalladas que permitan entender de mejor forma lo que se solicita?

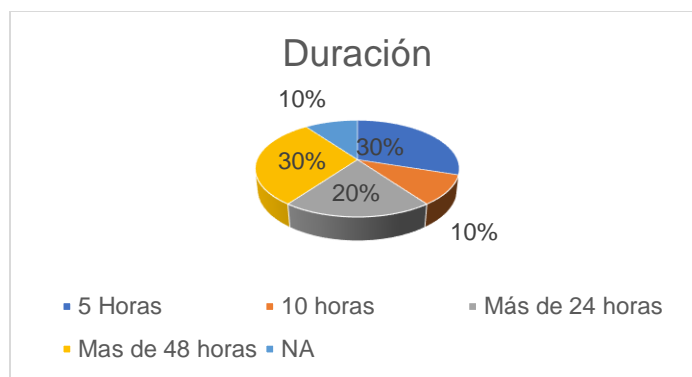


Fuente: elaboración propia.

Dentro de las respuestas de los encuestados, un 50% de los encuestados indicó que considera que la información a completar en los formularios para la realización de los trámites referentes a las licencias de funcionamiento, incluidas las de licores es compleja y carece de instrucciones, mientras que el 40% indicó que no lo es y el 10% restante no respondió a la pregunta. Esto lo que indica es que existe un sector que se encuentra desinformado del proceso inherente a la tramitología, lo cual podría producir confusiones en los mismo y la aparición de reprocesos como se indicó anteriormente.

Pregunta 7:

¿Cuánto tiempo tuvo que dedicar para completar toda la documentación requerida para la finalización efectiva de todos los requisitos en el trámite seleccionado?

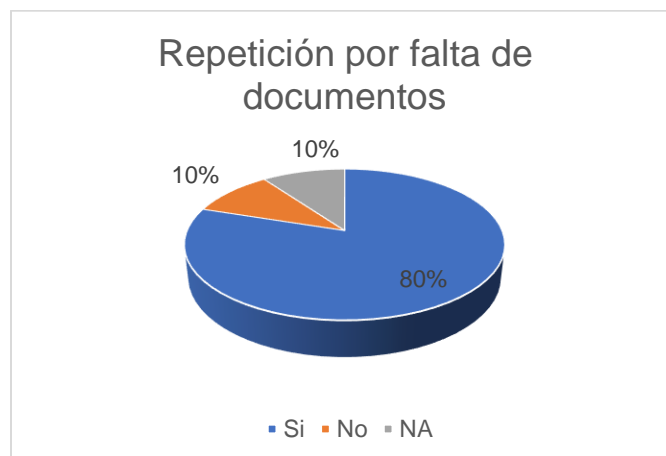


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, las respuestas fueron muy variadas, lo anterior responde a lo comentado anteriormente, así como de la cantidad de trámites que solicitaron los encuestados. Dentro de los principales resultados encontrados, se observa que un 30% indica que sus trámites fueron bastante rápidos, ya que solo tuvo una duración de 5 horas en cuanto a la realización de su trámite. Otro 30% indica que tuvieron una duración en la realización de la tramitología de más de 48 horas. El 20% de estos indicaron que su tramitología les tomó más de 24 horas y solo un 10% no indicó nada.

Pregunta 8:

¿Tuvo que repetir el proceso debido a falta de documentos u otra razón relacionada?

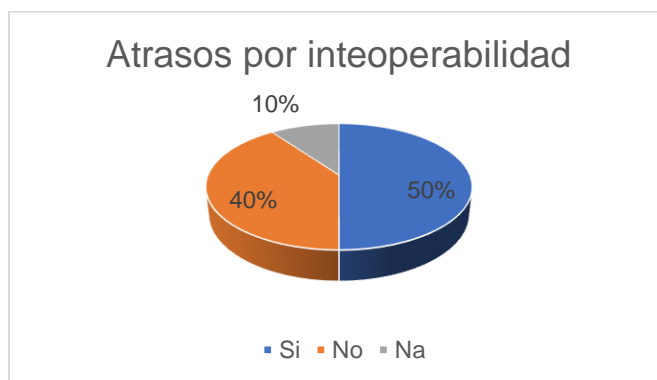


Fuente: elaboración propia.

Los resultados para esta pregunta arrojan que, el 80% de los encuestados tuvo que repetir el proceso del trámite debido a que le faltaron documentos, y solamente un 10% de ellos indican que no debieron repetir el proceso. Esto puede asociarse en cuanto a los vistos de las horas dedicadas en los resultados mostrados anteriormente, teniendo tramitologías que superan las 24 horas para su realización efectiva.

Pregunta 11:

En el proceso de cumplimiento de requisitos para realizar el trámite indicado ¿Experimentó algún atraso o ineficiencia en el proceso debido a la necesaria interoperabilidad de instituciones en términos de documentos solicitados? (Ejemplo: permisos de salud por parte de Ministerio de Salud, SENASA u otro)

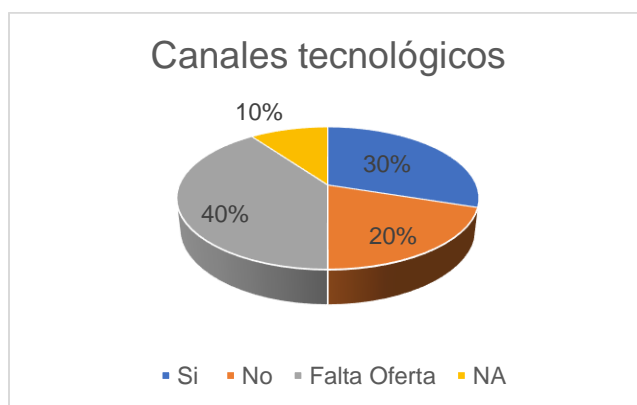


Fuente: elaboración propia.

Para el caso de esta pregunta, existe una asociación con respecto a lo visto en la pregunta anterior, lo anterior principalmente a que el 50% de los encuestados indican que existen atrasos en cuanto a la tramitación que abordaron debido a la necesaria interoperabilidad con trámites de otras instituciones. En este caso el 40% restante indica que no identificaron atrasos por este tema. Si bien las respuestas son divididas, esta información resulta útil a la hora de observar los resultados en cuanto a los reprocesos indicados por los encuestados.

Pregunta 12:

¿Considera usted que los medios tecnológicos que ofrece la Municipalidad de Cartago para el abordaje de los requisitos son eficientes? (Canales tecnológicos como “muni en casa”, apps, firma digital u otros.



Fuente: elaboración propia.

Tal y como se mencionó en acápite anteriores, muchas de las mejoras identificadas por los administrados en cuanto al abordaje de los distintos trámites relacionados a estos

reglamentos bajo estudio, tienen que ver con las mejoras tecnológicas que ofrece la institución. Sin embargo, en los resultados mostrados en el gráfico anterior, el 40% de ellos indica que existe una faltante en cuanto a la oferta de canales tecnológicos.

Dicha falta de oferta se observa no solo en las limitantes de los trámites que pueden ser abordados con plataformas como las de “Muni en casa” sino que en los mismos trámites disponibles por hacer vía online. Un ejemplo de esto se ve en que no se puede especificar usos comerciales referentes a certificados de uso de suelo, por ejemplo.

Pregunta 14:

¿Considera usted que los costos mencionados anteriormente podrían ser más bajos si la institución ofreciera más canales tecnológicos que faciliten el abordaje en la finalización de requisitos?

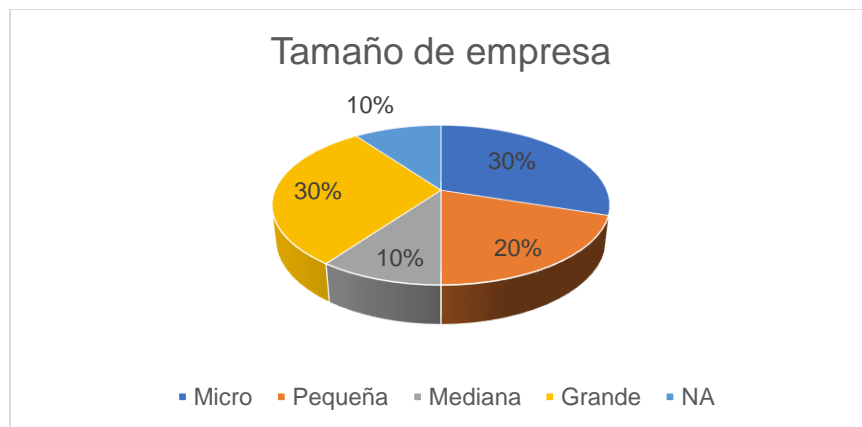


Fuente: elaboración propia.

Muy relacionado a la pregunta anterior, el 90% de los encuestados indican que podrían encontrar los costos relacionados a los trámites mucho más bajos si la oferta tecnológica por parte de la institución fuera más variada y efectiva. Esto va muy de la mano con lo mencionado anteriormente ya que parte de los encuestados indican que, si bien existen facilidades tramitológicas gracias al avance de la digitalización mostrada por la municipalidad, muchas de las veces es necesario ir presencialmente a esta para terminar con un requisito, lo cual hace que el abordaje digital tenga espacio de mejora para mejorar el panorama del administrado en esta materia.

Pregunta 16:

Por favor indique el tamaño de su empresa que cuenta con una licencia de funcionamiento en el cantón central de Cartago.



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los principales encuestados, los principales tamaños encontrados son de la micro y pequeña empresa, contabilizando un 50% entre los representantes de las empresas encuestadas. Esto posee una lógica debido a lo que se mencionó anteriormente.