

REPORTE TÉCNICO



MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA: Reglamento sobre licencias de funcionamiento de la Municipalidad De Santa Ana

Marzo 2022

Contenido

1	INTRODUCCIÓN.....	5
2	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	6
2.1	Descripción del problema.	6
2.2	Vigencia de la situación que se pretendía regular.	7
2.3	Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos	11
2.3.1	Perfil de los regulados	11
2.3.2	Obstáculos	12
2.4	Resumen del problema.....	14
2.5	Conclusiones:.....	14
2.6	Referencias.	15
3	Identificación de los objetivos.....	17
3.1	Identificación de los objetivos	17
3.2	Consistencia de los objetivos:.....	17
3.2.1	Objetivo 1: Financiar las labores municipales.....	17
3.2.2	Objetivo 2: Facilitar la formalización de las actividades lucrativas que permiten la adecuada clasificación de los contribuyentes	20
3.3	Vigencia y Validez de los objetivos.....	25
3.3.1	Objetivo 1. Financiar las labores municipales.....	25
3.3.2	Objetivo 2. Facilitar la formalización de las actividades lucrativas que permiten la adecuada clasificación de los contribuyentes.....	26
3.4	Conclusiones.....	26
4	IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA	28
4.1	Lista de opciones identificadas	28
4.2	Escogencia de opciones preferentes.....	29
4.2.1	Eliminar las patentes municipales (desregulación).....	29
4.2.2	Establecer una regulación exclusiva para las patentes municipales en el cantón de Santa Ana	30
4.3	Criterios para validar la procedencia de opciones preferentes	32
4.4	Conclusiones:.....	33
5	CAPÍTULO: ANÁLISIS DE IMPACTO.....	34
5.1	Introducción	34
5.2	ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS.....	35
5.2.1	Análisis de contexto	35
5.2.2	Perfil de los Regulados.....	35

5.2.3	Anatomía de los impactos y descripción de los beneficios.....	36
5.2.4	Cuantificación de los costos	36
5.2.5	Cuantificación de los costos regulador.....	37
5.2.6	Regulados	41
5.3	ANÁLISIS DE RIESGOS.....	43
5.3.1	Introducción.....	43
5.3.2	Metodología de Análisis de riesgo.	43
5.3.3	Análisis de los riesgos	44
5.4	Conclusiones.....	46
5.5	Anexos.....	47
5.5.1	Anexo: Cálculo cargas para la administración	47
5.6	Referencias	49

Índice de tablas

Tabla 2.1	Comparativa con regulaciones de licencias de funcionamiento de otras municipalidades	8
Tabla 3.1	Metas en mejora tecnológica de los servicios a los regulados	24
Tabla 4.1	Resumen de impacto de las propuestas en los objetivos identificados	33
Tabla 5.1	Funcionarios relacionados con los procesos de recibimiento, análisis y rechazo/aprobación de las solicitudes y trámites	38
Tabla 5.2	Naturaleza de los riesgos	43
Tabla 5.3	Reglamento sobre licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana	44

Índice de cuadros

Cuadro 2.1	Cantidad de solicitudes presentadas durante el periodo 2015-2020	9
Cuadro 2.2	Ingreso anual por concepto de Patentes Municipales	10
Cuadro 2.3	Licencias por tipo de actividad	11
Cuadro 3.1	Municipalidad de Santa Ana: movimiento de patentes comerciales, 2019-2021.....	18
Cuadro 3.2	Municipalidad de Santa Ana: detalle de origen y aplicación del impuesto de patentes, Presupuesto 2021	19
Cuadro 3.3	Municipalidad de Santa Ana; recaudación efectiva del impuesto de patentes, 2015-2021, en colones.....	19
Cuadro 5.1	Desglose de cargas sociales.....	39
Cuadro 5.2	Costo mensual y anual por licencia de funcionamiento para Santa Ana. Escenario optimista.....	40
Cuadro 5.3	Costo mensual y anual por licencia de funcionamiento para Santa Ana. Escenario conservador.	41
Cuadro 5.4	Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento.....	42

Cuadro 5.5 Carga administrativa para la totalidad de los administrados	42
--	----

Índice de figuras

Figura 2.1 Resumen del análisis del problema	14
Figura 5.1 Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes	39
Figura 5.2 Cuadro de impacto y probabilidad	44

1 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 OCDE. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Municipalidad de Santa Ana.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose una regulación denominada Reglamento de Simplificación de Trámites, que agrupa 25 trámites de diferente naturaleza y más de 125 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Adicionalmente, se cuenta con leyes que sustentan dichos trámites, de manera que en su conjunto dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 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 con contenido alcohólico y Permisos de Construcción.

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.7245, Ley de Impuestos Municipales del Cantón de Santa Ana y las diversas regulaciones sobre las licencias de funcionamiento emitidas para el cantón.

El equipo de trabajo 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 Santa Ana.

2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Descripción del problema.

El régimen Municipal costarricense tiene su base en la Constitución Política de la República de Costa Rica, donde se establece en el artículo 169 que es la Municipalidad quien debe velar por los intereses locales, mientras que el 170 establece que las corporaciones municipales son autónomas.

Por otra parte, en la ley 7794, Código Municipal, en su artículo 88 establece la obligatoriedad de contar con una licencia de funcionamiento para el desarrollo de actividades lucrativas dentro de la jurisdicción municipal, siendo el requisito principal para la obtención y mantenimiento de esta licencia el pago de un impuesto. Mientras que el artículo 92 de la misma norma se indica que el impuesto a pagar será determinado por una ley especial.

El cobro del impuesto tiene como objetivo el financiamiento municipal, es decir es uno de los rubros que generan una cantidad importante de los ingresos municipales.

Sobre lo anterior, la Sala Constitucional ha indicado:

“Constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia”. (SCV. N° 1613-91 de las 15:15 horas del 21 de agosto de 1991).

En el caso de la Municipalidad de Santa Ana, la ley que establece el impuesto para obtener una licencia de funcionamiento es la ley No. 7245 del 19 de agosto de 1991, denominada Impuestos Municipales de Santa Ana; sin embargo, esta ley no establece el procedimiento para la aplicación de lo dispuesto en ella, siendo claro que este 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 munícipes en lo relativo a la seguridad jurídica en esta materia, situación que se mantuvo por bastante tiempo, ya que no es sino hasta el año 2002 que se emiten algunas disposiciones específicas sobre este requerimiento para poder operar actividades económicas en el cantón.

“Partiendo de esa potestad tributaria de los gobiernos locales, a éstos les corresponde en forma exclusiva el otorgamiento de las licencias para el ejercicio de las distintas actividades comerciales realizadas en cada cantón, y consecuentemente la recaudación del impuesto de patente municipal sobre tales actividades. En ese sentido, le corresponderá a cada municipalidad, verificar si se cumplen los presupuestos que configuran el hecho generador de la obligación tributaria local, así como las funciones de fiscalización y recaudación de los tributos que le corresponda.” Procuraduría General de la República, C-251-2020, julio 2020.

Es decir, los municipios son los encargados de indicar cómo se obtienen las licencias de funcionamiento, así como velar porque aquellas personas que desarrollan actividades lucrativas cuenten con la respectiva licencia.

Por otra parte, se debe tener en consideración que el 11 de marzo de 2002 se emitió la ley 8220, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, en la que el artículo primero establece que las municipalidades forman parte de su ámbito de aplicación, y en el artículo 4 se indica que todo trámite o requisito debe constar en una ley, reglamento o decreto ejecutivo debidamente publicado en La Gaceta, mientras que el transitorio único de esa misma norma brindó a las instituciones un plazo de tres meses para publicar en el Diario Oficial los trámites y requisitos.

Es por lo anterior que el 17 de setiembre de 2003, se publicó en La Gaceta número 178 el Reglamento Sobre La Simplificación de Trámites para los ciudadanos del Cantón De Santa Ana, según Ley N° 8220, donde el capítulo segundo es dedicado al Departamento de Patentes.

El Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana, en su sección segunda designa 3 artículos para enlistar los requisitos a 5 trámites relacionados con licencias de funcionamiento, los cuales son: solicitud, cambio de propietario, retiro definitivo de patente municipal, solicitud de apertura, traslado o traspaso de expendios de licor y permiso para la realización de espectáculos públicos, concierto, baile, feria, turnos, afines y concentraciones masivas.

Es decir, lo que la Municipalidad de Santa Ana pretendía con la regulación de las licencias de funcionamiento es contar con un marco jurídico que permita obtener ingresos para el correcto financiamiento de la Municipalidad así como permitir a los usuarios saber cuáles son los requisitos que se deben presentar para obtener una licencia de funcionamiento y otros trámites atinentes, cumpliendo con lo dispuesto en la Ley para la protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.

Consecuentemente, la Municipalidad de Santa Ana, al momento de emitir esta regulación, que es un listado de trámites y sus requisitos, tenía la necesidad de cumplir con lo dispuesto en la Ley para la protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, requerimiento que se cumple con la referida publicación del Reglamento, pero, específicamente en el tema de patentes la necesidad estaba en establecer reglas claras a los munícipes sobre las diferentes gestiones que pueden desarrollarse alrededor de las licencias de funcionamiento, mejorando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley N° 7245, que permite la obtención de recursos para el financiamiento municipal.

En resumen, el problema se puede delimitar como la necesidad de contar con reglas claras para regular el ejercicio de las actividades económicas del cantón y sus ejecutores, buscando mejorar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley N° 7245, que permite la obtención de cerca de una tercera parte de los recursos anuales para el financiamiento de la gestión municipal.

2.2 Vigencia de la situación que se pretendía regular.

Si bien la situación que se pretende regular es la definición de reglas claras para la obtención de las licencias de funcionamiento, cabe aclarar de que el Reglamento existente no es una

regulación propia de las patentes municipales, sino que es una recopilación de los trámites municipales del cantón de Santa Ana, dentro de los que se incluyen los impuestos de patentes.

Dentro de este Reglamento de Simplificación de Trámites se pueden encontrar requisitos para trámites tan diferentes en su naturaleza como los son solicitud de patentes, arreglos de pago, certificaciones de bienes inmuebles, visado de planos, valorización de propiedades, solicitud de exoneración del impuesto de bienes inmuebles, solicitud de cobro de crédito por el cobro de servicios no prestados, inscripción o renovación del registro de proveedores, permisos de construcción, retiro de cheques, instalación de rótulos públicos, entre otros. Lo que sin duda puede generar confusión para los usuarios.

En la regulación existente, se cuenta con un único tipo de licencias, sin posibilidad de solicitar una licencia por un tiempo reducido, o para ventas ambulantes, tampoco se establecen las funciones del departamento encargado de procesar las solicitudes y no se determina, más allá del no pago del impuesto, sanciones que pueden acarrear por el mal uso de las licencias de funcionamiento, tal y como se aplica en otros municipios del país.

Tabla 2.1

Comparativa con regulaciones de licencias de funcionamiento de otras municipalidades

Municipalidad	Funciones del departamento de patentes	Sanciones y fiscalización	Licencias Estacionarias y ocasionales
SANTA ANA	No establecidas en reglamento	Establecida la sanción, únicamente por no presentación de declaración	Únicamente establecida un tipo de patente
BELÉN	No establecidas en reglamento	Si, se establecen razones para clausura y cancelación de actividades	No establecidas
CARTAGO	Si, denominado Departamento de Patentes	Si, se establecen causales para la clausura y extinción de las licencias	Si, se establecen licencias temporales, ocasionales y ambulantes
CURRIDABAT	Si, denominada sección de patentes	Si, hay 8 causales de cierre de negocios y se establecen las funciones de los inspectores	Si, existen estacionarias y ocasionales de hasta por 1 mes
ESCAZÚ	Si, denominado Sección de Licencias de Funcionamiento	Establece causales de suspensión y cancelación de licencias	Si, existen temporales y ambulantes
HEREDIA	No, se presenta ante Departamento de Rentas y Cobranzas de la Municipalidad de Heredia.	Establece las causales y sus sanciones	Si, existen temporales y ambulantes
SAN JOSÉ	Si, denomina Sección Patentes y Espectáculos Públicos	Establece los tipos de sanciones y causales	Si, existen las licencias para ventas ambulantes

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, al compararse con otras municipalidades, el no contar con un reglamento específico deja de lado aspectos importantes como lo son la fiscalización, tipos de licencia y funciones específicas del departamento encargado de patentes, así como los diferentes tipos de patentes que pueden existir, siendo que no existe una real diferenciación entre una actividad que se pretenda realizar permanentemente o una que se realice en determinada época del año.

A pesar de lo anterior, se debe acotar que durante el periodo 2015-2020 se han aprobado en promedio 420 solicitudes anuales de patentes, siendo que:

Cuadro 2.1
Cantidad de solicitudes presentadas durante el periodo 2015-2020

2015-2020 Solicitudes de licencias de funcionamiento.			
	Aprobadas	Rechazadas	Total
2015	377	12	49
2016	461	10	471
2017	501	4	505
2018	422	8	430
2019	416	7	423
2020	342	11	353
Total	2.519	52	2.572

Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

La regulación continúa cumpliendo el objetivo de que dentro de la jurisdicción municipal se desarrollen actividades lucrativas, ya que según lo indicado por las autoridades municipales se cuentan con 2.246 licencias de funcionamiento activas. Sin embargo, al compararse con la cantidad de solicitudes presentadas durante un periodo de 5 años, 2.572 solicitudes vs 2.246 licencias activas, llama la atención que la cantidad de licencias activas es menor a la cantidad de solicitadas, máxime que de las presentadas en este período solo 52 se rechazaron, lo cual puede evidenciar una reducción de casi 300 patentes en el mismo período.

Como se indicó anteriormente se debe considerar que la normativa jurídica vigente no contempla una regulación que permita una clasificación de las patentes municipales, por lo que no se ha determinado si estas 2.519 solicitudes presentadas durante este periodo de tiempo corresponden a actividades que se realizan de manera temporal o permanente, o en todo caso de manera ambulante, lo que dificulta un análisis de la vigencia de esta.

No obstante, un estudio publicado en el año 2020 indica que

Un análisis de los establecimientos comerciales en Costa Rica, elaborado por el Área de Inteligencia Comercial de CentralAmericaData arroja resultados interesantes sobre las características de las empresas que operan en el cantón de Santa Ana, provincia de San José, según su ubicación y tipo de actividad.

Al examinar los datos de los establecimientos de las empresas del sector comercial, el reporte detalla que en Santa Ana cerca del 40% de los locales de este tipo son supermercados, salones de belleza y tiendas de artículos para el hogar.

Quando se analizan los establecimientos del sector de entretenimiento, se reporta que la mitad de este tipo de locales son gimnasios, y 13% son recintos dedicados a la realización de eventos. (Central America Data, 11 de febrero de 2020)

Cuadro 2.2
Ingreso anual por concepto de Patentes Municipales

Fuente: Municipalidad de Santa Ana, Presupuesto Ordinario 2021, <https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2021/ORDINARIO%202021.pdf>

De igual manera, es pertinente recalcar que al ser el Reglamento de marras una norma muy general y que lo que pretende es informar a los usuarios de los trámites existentes de la administración municipal de Santa Ana, no se trata de una regulación explícita de esta materia, siendo la principal base la Ley 7245, por lo que es difícil de evidenciar una evolución de la regulación.

10

2.3 Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos

2.3.1 Perfil de los regulados

En el caso específico de los regulados de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana, no se cuenta con datos suficientes para poder realizar un correcto perfilado de estos, sin embargo, con información facilitada por autoridades municipales, se puede realizar alguna segregación por tipo de actividades, que se pueden dividir de la siguiente manera:

Cuadro 2.3
Licencias por tipo de actividad

Tipo de actividad	Cantidad de licencias	Porcentaje
Servicios	1039	46,0
Venta de alimentos y hospedaje	604	26,7
Venta de bienes	472	20,9
Centros de Enseñanza y Academias	99	4,4
Otros	22	1,0
Arrendamientos	15	0,7
Zonas Francas	7	0,3
Total	2258	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por Municipalidad.

El 93,7% de los regulados se concentran en 3 grandes sectores, como lo son el de los servicios, venta de alimentos y venta de bienes, lo que indudablemente es una réplica de las actividades lucrativas mayoritarias que se desarrollan en el país. Teniendo en cuenta que el parque empresarial se establece en estos tres sectores, se puede afirmar que en su mayoría está constituido por micro, pequeñas y medianas empresas.

Esta situación se ha mantenido, al menos durante la última década, ya que en el informe de 2011 “Patrones de concentración y evolución de la localización Industrial y del mercado laboral en la Gran Área Metropolitana (GAM)” se destaca que el cantón:

Al suroeste de San José, el caso de Escazú y Santa Ana conforman un binomio con una expansión focalizada muy acentuada, que ha convertido a esta zona en un polo de atracción no sólo como un lugar para residir dirigido a sectores socioeconómicos de ingresos medios altos y altos (desarrollo de condominios), sino también como un punto de concentración de grandes centros comerciales y oficentros. (Diciembre 2012. Serie de Divulgación Económica. IICE-17)

Es decir, que al contar con grandes centros comerciales y oficentros, las actividades económicas a desarrollar son aquellas que se pueden llevar a cabo en estas infraestructuras, lo que sin duda responde a la realidad que se muestra en las estadísticas municipales.

Por otra parte, llama la atención la cantidad de Zonas Francas que se han establecido en el cantón, que, si bien deben contar con una licencia de funcionamiento, estas se encuentran exentas del pago del impuesto respectivo, sin embargo, teniendo en cuenta que las licencias de

funcionamiento representan alrededor del 20% del total de los ingresos municipales, esto definitivamente no pareciera estar generando una afectación a la municipalidad.

En conclusión, el perfilado que se puede realizar es que los regulados responden en su mayoría a Mipymes.

2.3.2 Obstáculos

Si bien, se sabe que la aplicación de la regulación se hace reiteradamente, en el sentido que se siguen solicitando licencias de funcionamiento, sin embargo, se debe señalar que la base con la cual se establece la regulación es la Ley 7245 del 19 de agosto de 1991, es decir que se fundamenta en una norma que se emitió hace más de 30 años, por lo que en definitiva se requiere una actualización de esta. En ese sentido, la municipalidad ha hecho esfuerzos para lograr ajustar a la realidad actual dicha ley, ejemplo de esto fue el expediente 20.384, con el cual se pretendía actualizar esta norma, sin embargo, fue archivado el 24 de mayo de 2021, por lo que se debe plantear un nuevo proyecto para este fin.

Por otra parte, el Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana, si bien determina cuáles son los requisitos para presentar una solicitud de licencia de funcionamiento, también es una norma donde se enlistan otros trámites municipales, tanto como usuarios municipales propios, como lo pueden ser los habitantes o quienes desarrollan una actividad lucrativa dentro de la jurisdicción municipal como para personas, físicas o jurídicas, que tienen un interés específico con la municipalidad como lo es la inscripción en el registro de proveedores, lo que en definitiva crea confusión para los usuarios y por supuesto una inseguridad jurídica y posibles confusiones para los regulados al no contarse con una regulación específica a la materia.

A diferencia de otras regulaciones equivalentes en otras municipalidades del país, que si cuentan con reglamentos específicos para las licencias de funcionamiento (ver tabla 2.1), en la Municipalidad de Santa Ana se dejan de lado, al menos para con los usuarios temas como:

- Sanciones originadas en irregularidades con el uso de las patentes que pueden acarrear el incumplimiento del pago o municipales, si se compara con otras municipalidades en el reglamento no se establecen causales tanto de clausura temporal como de eliminación de la patente.
- Funciones del departamento o proceso de licencias municipales, que en otras municipalidades es a quien se encarga el otorgamiento y fiscalización de las patentes, por ejemplo, en el caso de la municipalidad de Cartago, establece un Departamento de Patentes encargado de gestionar todo lo relacionado con la regulación que exige contar con una licencia de funcionamiento, así como contar con Inspectores con el fin de fiscalizar el buen funcionamiento de los locales.
- Existe un único tipo de patentes, a diferencia de otras municipalidades que existen tipos que permiten realizar actividades lucrativas de manera ambulante o bien por tiempos determinados, sin que eso implique la obtención de una patente permanente. Si se puede hacer, no está clara la regulación al respecto.

Toda esa situación, sin duda puede crear lagunas jurídicas para los usuarios municipales y le resta transparencia a la regulación vigente.

Por otra parte, el proceso de obtención de licencia de funcionamiento no cuenta con herramientas tecnológicas para la presentación de trámites más allá de lo indicado por autoridades municipales, de que se cuenta correo electrónico habilitado para presentar las solicitudes de patentes no georreferenciadas, es decir aquellas que no cuentan con un local en específico, sin embargo, esta información no es fácilmente accesible por medio de la página web de la Municipalidad www.santana.go.cr.

Ante lo anterior, los usuarios deben apersonarse a las oficinas municipales, lo que sin duda puede ralentizar la aplicación de la regulación, así como aumentar los costos de esta.

En relación con este tema, si bien la municipalidad ha venido impulsando desde hace varios años un proceso de fortalecimiento del área tecnología y sistemas de información, según un informe de la Universidad de Costa Rica, subsisten una serie de gestiones, dentro de las que se encuentran las relaciones a las licencias comerciales, que aún no es posible realizarlas directamente en el sitio web de la Municipalidad:

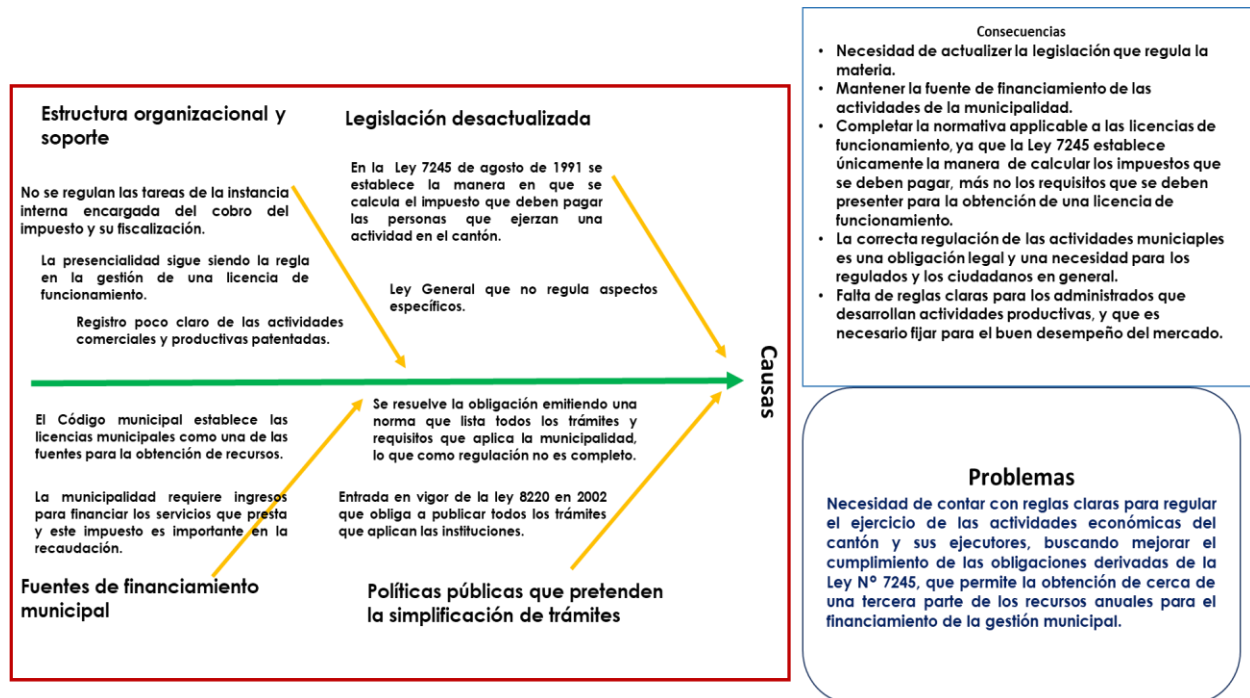
“La habilitación de estos trámites en línea, así como la posibilidad de realizar este tipo de consultas sin necesidad de apersonarse en las oficinas de la Municipalidad de Santa Ana muestra un gran nivel de avance en la digitalización realizada; sin embargo, aún algunos de los trámites no están digitalizados. En su mayoría estos deben ser solicitados por las y los contribuyentes en la Plataforma de Servicios Municipales. Entre estos se pueden mencionar los siguientes:

1. Certificaciones y constancias de impuestos al día
2. Certificación de valor
3. *Solicitud de patentes*
4. *Retiro de patentes*
5. *Traspaso de patentes*
6. Traspaso de propiedad
7. Visado de planos catastrados
8. Visado de planos en proceso de catastro
9. Licencia para el Expendio de Bebidas Alcohólicas
10. Declaración de bienes inmuebles (debe solicitarse en el Departamento de Valoraciones).
11. Avalúos municipales (debe solicitarse en el Departamento de Valoraciones).
12. Solicitud de inspección.
13. Formulario de solicitud de aportes sin contraprestación.
14. Formulario para la Presentación de Proyectos Presupuesto Municipal Participativo (debe solicitarse en el Oficina de Promoción Social)
15. Solicitud de instalación de rótulos (este trámite puede ser solicitado ante la Plataforma de Servicios Municipales o por correo electrónico). (PROSIC, 2020, p.9. El resaltado no es del original)”

2.4 Resumen del problema.

El problema analizado en este capítulo puede ser resumido en los siguientes términos:

Figura 2.1
Resumen del análisis del problema



Fuente: Elaboración propia.

2.5 Conclusiones:

1. No existe una regulación específica para las licencias de funcionamiento, existe un Reglamento de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana, que establece los requisitos que se deben presentar para diferentes trámites municipales, sin embargo, no hay un desarrollo regulatorio completo, lo cual puede generar inseguridad jurídica.
2. La base de la regulación se encuentra en la autonomía municipal que se establece en la Constitución Política, el Código Municipal y la ley de Impuestos Municipales de la Municipalidad de Santa Ana, Ley No. 7245 de más de 30 años de vigencia.
3. Con la regulación se busca poder financiar las funciones municipales por medio del cobro de un impuesto a las personas, físicas y jurídicas, que desarrollen una actividad productiva dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Santa Ana.
4. Las autoridades municipales consideraron que en aras de cumplir con lo establecido en la ley 8220, lo más conveniente fue establecer un único Reglamento de Simplificación de Trámites donde se publicitaran los requisitos de los trámites que se pueden presentar en

la municipalidad, lo que no pasa de ser una lista de trámites, pero no una regulación en sentido estricto, lo que tampoco sule la referida Ley No. 7245, al ser bastante general.

5. El no contar con una regulación específica de licencias de funcionamiento dificulta realizar un análisis sobre la vigencia de la situación que se pretendía regular, así como el de perfilar a los regulados, lo que además evidencia una nula o escasa actualización de las normas que regulan este tipo de licencias, donde posiblemente, es en el día a día donde se van resolviendo las situaciones que se presentan, lo que conlleva el riesgo de restarle consistencia y hasta discrecionalidad a la actuación municipal en esta materia.
6. El contar con único reglamento, que no contempla la fiscalización, clasificación de patentes y otros aspectos relativos a una regulación eficiente puede crear lagunas e inseguridad jurídica y una regulación de la materia sin la debida transparencia para el regulado.
7. No se cuentan con plataformas tecnológicas que apoyen de manera efectiva la aplicación de la regulación, a pesar de los esfuerzos que ha venido haciendo la municipalidad para mejorar esta área como soporte a todas sus actividades.

2.6 Referencias.

CentralAmericaData, Costa Rica: ¿Qué comercios operan en Santa Ana?, edición del 11 de febrero de 2020,

https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Qu_tipo_de_comercios_operan_en_Santa_Ana

Código Municipal. Art. 88. 8 de mayo de 1998.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=0&strTipM=FN

Constitución Política de la República de Costa Rica. Art. 170. 7 de noviembre de 1949.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

Dictamen de la procuraduría general de la república No. C-251-2020 del 2 de julio de 2020.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=prd¶m6=1&ndictamen=22244&strtipm=

Ley de Impuestos Municipales de Santa Ana. 19 de agosto de 1991.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=6058&nValor3=6435&strTipM=FN

Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. 11 de marzo de 2002.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=48116

PROSIC, Universidad de Costa Rica, Experiencias en los Procesos de Digitalización en las Municipalidades Costarricenses. Perfiles municipales de 22 casos de estudio de gobiernos locales en Costa Rica “Proyecto Trazando una ruta hacia la E-Municipalidad en Costa Rica” Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC), 2020. http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/anexo_perfiles_municipales_proyecto_trazando_una_ruta_hacia_la_e-municipalidad.pdf

Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana. 17 de setiembre de 2003. <https://www.santaana.go.cr/index.php/institucional/biblioteca-virtual/reglamentos?task=document.viewdoc&id=576>

Resolución de la Sala Constitucional No. 1613 – 91 del 21 de agosto de 1991 <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80259>

IICE, Universidad de Costa Rica. Serie de Divulgación económica. Patrones de concentración y evolución de la localización Industrial y del mercado laboral en la Gran Área Metropolitana (GAM), 2012. https://iice.ucr.ac.cr/series/serie_17.pdf

3 Identificación de los objetivos

3.1 Identificación de los objetivos

Una vez identificado el problema que pretendía resolver la regulación, la fase siguiente del análisis AIR ex post es la identificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de la regulación, ya que buscan resolver la problemática que dio origen a su emisión.

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?, ya que de acuerdo con las prácticas que promueve la OCDE, estos son micro soluciones a la necesidad que dio origen a la regulación.

En el caso de la regulación de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana, tiene su base legal principal en el Código Municipal, Ley de Impuestos Municipales de la Municipalidad de Santa Ana, ley 7245 y el Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa Ana.

Se debe resaltar que no existe una regulación administrativa específica para la obtención de las licencias comerciales, si no que se ha establecido que el cobro de un impuesto por la obtención de licencias comerciales es una manera por la cual las municipalidades pueden obtener recursos económicos para su funcionamiento y la ley en la que se establece la manera de calcular este impuesto en la jurisdicción cantonal de Santa Ana establece ciertas clasificaciones por actividad comercial que pueden generar un cálculo diferente de la obligación tributaria a pagar, es por eso que se ha logrado identificar los siguientes objetivos:

- ✓ Financiar las labores municipales
- ✓ Facilitar la formalización de las actividades lucrativas que permitan la adecuada clasificación de los contribuyentes.

3.2 Consistencia de los objetivos:

Los objetivos de una regulación deberían ser consistentes con la efectividad de la regulación para ir resolviendo la necesidad o la problemática que dio origen a su emisión. A fin de establecer dicha consistencia se utilizarán los criterios recomendados por la OCDE, estos se denominan “SMART”. En estos se analiza si el objetivo es específico, medible, alcanzable, realista y relevante, y acotado en el tiempo, por lo que a continuación se analiza si los objetivos seleccionados cumplen con estas características.

3.2.1 Objetivo 1: Financiar las labores municipales

Específico: es un objetivo muy general, se puede definir por medio del Código Municipal, ya que en la regulación no se establece un destino específico para las sumas recaudadas por este impuesto, como si se encuentra en otras municipalidades; asimismo, no se encontraron metas de crecimiento planeado para este tipo de ingreso que, por su naturaleza, está sujeto al comportamiento de la economía. Lo que se ha encontrado en el presupuesto es una aplicación de los recursos en los diferentes programas y actividades que ejecuta la municipalidad.

De hecho, en el cuadro siguiente, para los años 2019 y 2020, se observa cómo hay un proceso de surgimiento y desaparición de actividades económicas, muy ligado a la realidad que está viviendo el país desde inicios del 2020 por la pandemia que azota al mundo. La actividad económica ha estado bastante dinámica en los últimos años, ya que de acuerdo con la información para los años 2019 y 2020 una cantidad importante de actividades económicas dejaron de operar, compensadas por una mayor cantidad de nuevas actividades que se incorporan a producir, generando un crecimiento vegetativo positivo.

Cuadro 3.1
Municipalidad de Santa Ana: movimiento de patentes comerciales, 2019-2021

Año	Nuevas	Retiradas	Traspaso
2019	109	60	19
2020	299	236	26

Fuente: Municipalidad de Santa Ana, Informe de Gestión del Señor Alcalde, 2019 y 2020.

Si bien, estos datos del Cuadro 3.1 no coinciden con los del Cuadro 2.1, a pesar de que ambos datos son suministrados por la misma Municipalidad, lo que evidencia una situación a revisar en relación con el registro de la información, sí reflejan la volatilidad de la economía, sobre todo a nivel de micro y pequeñas empresas, que constantemente entran y salen del mercado, lo que puede tener una incidencia sobre los ingresos municipales.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, este impuesto representa cerca de una quinta parte del total de ingresos de la Municipalidad. De ahí la importancia de contar con indicadores que respondan a metas de recaudación y que permitan medir el alcance del objetivo, ya que pareciera que el comportamiento de la recaudación responde más a un tema de crecimiento vegetativo que planificado.

Medible: El objetivo como tal sí es medible, en el sentido de que anualmente, en el presupuesto municipal se incluyen los ingresos generados por concepto de licencias comerciales y patentes municipales, así como el destino de estos ingresos, en los que según el Presupuesto Ordinario para el año 2021, de los más de 2000 millones que se proyectaban como ingresos, alrededor del 29% de los ingresos tributarios de la Municipalidad, estos iban a ser utilizados según la distribución que muestra el Cuadro 2.2.

Adicionalmente, el nivel de cargas que conlleva para el regulado la aplicación de esta regulación no resulta del todo clara, ya que se norman en 2 artículos del Reglamento de Simplificación sobre Trámites, que lo que incluye es un listado de documentación y requisitos que deben cumplirse, dependiendo de algunos supuestos que suceden alrededor de las actividades económicas que operan en el cantón. Adicionalmente, se ubican en el capítulo “Departamento de Patentes”, sin que se regulen las competencias de esta instancia administrativa respecto de la regulación y de las actividades sujetas a dicha regulación.

En consecuencia, para el regulado existe el riesgo de que se generen confusión o falta de claridad para resolver, acudiendo a la regulación, los diferentes requerimientos que se planten a la municipalidad como ente regulador.

Cuadro 3.2
Municipalidad de Santa Ana: detalle de origen y aplicación del impuesto de patentes,
Presupuesto 2021

Programa	Monto
Administración General	₡970 731 292,27
Auditoría Interna	₡17 831 891,57
Administración de inversiones propias	₡52 337 585,29
Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Santa Ana (3%)	₡210 563 191,71
CONAPDIS	₡27 285 042,51
Aseo de vías y Sitios Públicos	₡35 407 630,36
Educativos culturales y deportivos	₡201 743 515,66
Servicios Sociales y complementarios	₡512 267 797,58
Protección al Medio Ambiente	₡16 135 718,79
Atención de Emergencias Cantonales	₡45 792 027,16
Total	₡2 090 095 692,90

Fuente: Elaboración Propia con datos del presupuesto municipal 2021, <https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2021/ORDINARIO%202021.pdf>

Alcanzable: sin duda este es un objetivo alcanzable, ya que anualmente genera una proporción importante de los ingresos que requiere la Municipalidad para cubrir una proporción de sus gastos.

Cuadro 3.3
Municipalidad de Santa Ana; recaudación efectiva del impuesto de patentes,
2015-2021, en colones

Año	Recaudación efectiva	Tasa de variación
2015	1.500.387.226,48	
2016	1.690.400.000,00	12,7%
2017	1.824.466.431,47	7,9%
2018	1.964.645.997,27	7,7%
2019	2.100.863.984,33	6,9%
2020	2.090.032.284,05	-0,5%
2021	2.090.316.741,00	0,0%

Fuente: Municipalidad de Santa Ana, Informes de Gestión del Señor Alcalde, 2015, 2017,2018,2019 y 2020. Contraloría General de la República.

Tal y como lo muestra el cuadro se ha mantenido un crecimiento importante en la recaudación, incluso por encima del PIB nacional, con excepción de los dos últimos dos años, por las razones ya conocidas donde el crecimiento es prácticamente cero, aun cuando la economía como un todo decrece. Por consiguiente, el objetivo de generar ingresos para cubrir los gastos operativos de la municipalidad es alcanzable.

Por otra parte, si bien en la regulación no se establece la manera de fiscalizar o asegurar que todos los ingresos correspondientes sean cancelados por parte de los regulados, el Reglamento del servicio de seguridad y vigilancia comunal de la municipalidad de Santa Ana, reglamento donde se establecen las atribuciones de la policía municipal, tampoco se contempla una fiscalización más allá de lo establecido en el inciso c) del artículo 3 de esta norma, en la que establece:

c) Respalda la gestión fiscalizadora de las diferentes Gestiones y Procesos que componen la corporación municipal.

Es decir, no se enfoca a la fiscalización per se del cumplimiento de las obligaciones de los licenciarios, únicamente en el apoyo de otros procesos, sin embargo, como se identificó en los obstáculos del capítulo anterior, en la regulación no se han establecido las atribuciones a un proceso o departamento específico dedicado a las patentes municipales.

A su vez, se debe tener en cuenta que la ley 7245 fue emitida hace 30 años, por lo que las fórmulas utilizadas para el cobro del impuesto considerarse obsoletas, por lo que sin duda puede llegar a afectar los ingresos generados por el cobro de las patentes.

Por lo que se dificulta evaluar si este es alcanzable o no.

Realista y relevante: Habiendo una gran cantidad de solicitudes anuales, 420 en promedio anualmente y representando más de una cuarta parte de los ingresos municipales, este objetivo se puede considerar realista y relevante, puesto que los ingresos generados, son de gran importancia para el correcto funcionamiento de la Municipalidad.

Específico en el tiempo: la regulación como tal no contiene una cláusula de caducidad. Si bien las patentes tienen una vigencia quinquenal, el objetivo en análisis debería estar sujeto a un proceso de mejora continua, de manera que responda a las demandas y cambios del entorno y de la estrategia misma de la municipalidad.

En resumen, este objetivo tiene problemas de consistencia, por lo que se requiere establecer mecanismos de medición, seguimiento y mejora continua para que la regulación resulte efectiva desde el punto de vista tributario y social, dada la doble perspectiva que tiene la materia que se regula, y además su revisión periódica a fin de ajustarlo a la realidad que pretende atender.

3.2.2 Objetivo 2: Facilitar la formalización de las actividades lucrativas que permiten la adecuada clasificación de los contribuyentes

Específico: Este objetivo tiene una definición ambigua, generada por la misma regulación, es decir, el Reglamento de Simplificación de Trámites enlista los requisitos necesarios para presentar la solicitud de una licencia comercial, es decir la formalización de la actividad lucrativa. Por otra parte, la ley 7245 en el artículo 14 establece la siguiente clasificación para las actividades comerciales:

ARTICULO 14.- Por las actividades lucrativas que seguidamente se señalan, comprendidas en la clasificación internacional de actividades económicas, los patentados

pagarán conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de esta Ley, con excepción de las señaladas en el artículo 15:

a) Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Se pagará por ellas sólo en casos en que estén sujetas a la obtención de licencia municipal.

b) Industria:

Se refiere al conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la extracción, transformación o manufactura de uno o varios productos.

Incluye la transformación mecánica o química de sustancias inorgánicas en productos nuevos, mediante procesos mecanizados o no, en fábricas o domicilios. Asimismo, comprende la creación de productos y los talleres de reparación y acondicionamiento. También la construcción, la reparación o la demolición de todo tipo de edificios, las instalaciones, las compañías de transporte, las imprentas, editoriales y los establecimientos similares. En general, se refiere a mercaderías, construcciones, bienes muebles o inmuebles y actividades de agroindustria.

c) Comercio:

Comprende la compra y la venta de toda clase de bienes, mercaderías, títulos valores, moneda y otros. Además, los actos de valoración de los bienes económicos según la oferta y la demanda, esto es, casas de representación, comisionistas, agencias, corredores de bolsa, instituciones bancarias y de seguros, instituciones de crédito y, en general, todo lo que involucre transacciones de mercado de cualquier tipo.

ch) Servicios:

Comprende los servicios prestados al sector privado, al sector público o a ambos, que sean brindados por organizaciones o personas privadas; también, el transporte, el almacenaje, las comunicaciones, los establecimientos de enseñanza privada de cualquier tipo.

Mientras que los artículos 4 y 15 establecen la manera de calcular el impuesto respectivo:

ARTICULO 4.- 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, de conformidad con el párrafo primero del artículo 1. Para ello, se aplicará el uno por mil (1/1000) sobre las ventas o los ingresos brutos, más un ocho por mil (8/1000) sobre la renta líquida gravable. Esta 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 por no serlo, no se pueda calcular esa renta, se aplicará el factor correspondiente a las ventas o ingresos brutos.

ARTICULO 15.- Por las actividades que se citan a continuación, los patentados pagarán el impuesto de patentes conforme al criterio que se indica para cada una de ellas. Cuando en un mismo establecimiento se realicen, conjuntamente, diferentes actividades de las señaladas en este artículo, el monto de la imposición se determinará de acuerdo con lo que establece el artículo 12 de esta Ley.

a) Bancos y establecimientos financieros:

Se exceptúan los bancos estatales, (casas de banca, de cambio, financieras y similares, instituciones aseguradoras). Pagarán, cada trimestre, sobre los ingresos por intereses brutos o comisiones o, por ambos, percibidos en el año anterior:

¢4.00 por cada ¢1.000.00 Mínimo: ¢1.000.00 trimestrales.

b) Comercio de bienes inmuebles

Pagarán, cada trimestre, sobre comisiones percibidas en el año anterior: ¢3.00 por cada ¢1.000.00. Mínimo: ¢1.000.00 trimestrales.

c) Salones de diversión en los que se exploten juegos de habilidad o aleatorios o ambos, permitidos por ley:

Pagarán cada trimestre, sobre los ingresos brutos del año anterior: ¢3.00 por cada ¢1.000.00 trimestrales.

ch) Establecimientos de hospedaje momentáneo: Pagarán cada trimestre, sobre los ingresos brutos del año anterior: ¢5.00 por cada ¢1.000.00 trimestrales.

d) Impuesto trimestral por categorías, por otras actividades:

ACTIVIDAD	CATEGORÍA	
	1 ¢	2 ¢
Molinos de maíz atendidos por dos o más personas	300	200
Panaderías (pasteles, galletas y otros)	800	600
Ventas de hielo	300	150
Talleres de costura, atendidos por dos o más personas	500	200
Fábricas de puertas y ventanas de madera, atendidas por dos o más personas	800	400
Fábricas de muebles de madera y similares, atendidas por dos o más personas	1.000	700
Fábricas de productos de cemento	1.500	1000
Reparadoras de llantas, atendidas por dos o más personas	400	200
Fábricas de canoas, bajantes y otros, atendidas por dos o más operarios	400	200
Talleres mecánicos en general, atendidos por dos o más personas	2.000	1.500
Talleres de reparación de bicicletas, motocicletas, triciclos y similares, atendidos por dos o más personas	600	400
Talleres de enderezado y pintura, atendidos por dos o más personas	2.000	1.500
Fábricas artesanales de artículos de cerámica	400	200
Vendedores ambulantes fijos	300	150
Bazares	250	150
Pulperías	600	300
Verdulerías y fruterías	300	150
Carnicerías de res, de cerdo o de ambos	1.500	750
Refresquerías y cafeterías	600	300
Puestos de refrescos	200	150
Ventas de helados	200	100
Empresa de transporte:		
-Por cada bus o microbús	600	--
-Por cada taxi	500	--
Salones de baile	1.000	--
Talleres de reparación de artefactos electrodomésticos, atendidos por dos o más personas	600	400
Peluquerías y barberías, atendidas por dos o más personas	400	300
Sastrerías, atendidas por dos o más personas	400	200
Talleres eléctricos, atendidos por dos o más personas	600	300
Talleres de torno y mecánica de precisión	600	400
Billares y "pooles", por cada mesa	350	--
Permisos para bailes públicos, cada vez	600	--

Vallas	500	--
Rótulos luminosos de más de un metro cuadrado	150	--
Establecimientos de ventas ocasionales en fiestas cívicas, patronales y similares (chinamos) pagarán impuesto diario de ...	400	200

Es decir, que al formalizarse si se debe realizar una categorización, puesto que es la manera correcta para establecer el pago respectivo del impuesto, sin embargo, la falta de sistemas informáticos puede causar ambigüedad o falta de claridad en esta tarea, especialmente si se tiene en cuenta que las autoridades municipales no reportan esta clasificación.

En la práctica, no se logró identificar una clasificación de cada licencia según lo establecido por la normativa, por lo que el ejercicio de la adecuada clasificación de los contribuyentes que busca este objetivo no es sencillo de lograr. La necesidad del apoyo tecnológico y la mejora en las bases de datos se manifiesta en las diferencias que se encuentra en la misma información cuando se consultan diferentes fuentes, como en el número de licencias nuevas otorgadas por año. También en la dificultad que se tuvo para clasificar las licencias según tipo de actividad económica.

Por otro lado, dentro del Plan Estratégico Municipal se establece un objetivo estratégico dirigido a mejorar los ingresos provenientes de la recuperación de la mora de los diferentes tributos, y se establece como meta contar con una base de datos actualizada por segmento de mora. Pero también se requiere que dicha base de datos permita contar con información sobre la cantidad y tipo de actividades registradas.

Medible: El objetivo se puede considerar hasta cierto punto medible, en el sentido de que se debería conocer la cantidad de licencias de funcionamiento que se otorgan anualmente, tal y como se evidencia en el Cuadro 2.1, pero que muestra diferencias con el Cuadro 3.1, aun cuando la información proviene de dos fuentes de la misma Municipalidad.

Por otra parte, la municipalidad se fijó como meta en el Plan Estratégico 2018-2022, aumentar la captación de ingresos en un 40% en el plazo de 5 años percibido mediante la implementación de nuevas fuentes, lo cual se supone incluye la matrícula de nuevas actividades productivas que paguen el impuesto de patente. Sin embargo, no se hace un desglose de cuáles son esas nuevas fuentes, lo que puede hacer difícil definir cuánto de la meta es atribuible a esta regulación. Adicionalmente, esto exige mantener un adecuado registro de las actividades nuevas y las que cierran, a fin de lograr una mejor medición de la meta.

Por otra parte, según lo indicado respecto de la dificultad para que se clasifiquen las actividades económicas, puede generar falta de transparencia en cuando a las cargas que conlleva propiamente esta actividad para el regulado, sobre todo por la incidencia que tiene en el monto del impuesto a pagar y, en el caso de mora, las multas e intereses aplicables.

Esta necesidad también atribuible a la administración y se relaciona con el objetivo estratégico del Plan 2018-2022, que plantea consolidar una cultura organizacional orientada a la eficiencia sin afectar la calidad de los servicios y siendo su meta contar con un plan de optimización de costos por cada proceso desarrollado por la administración municipal, dentro de los cuales se ubican los relativos a la gestión de cada regulación, incluida la de esta normativa. Una correcta

clasificación de las actividades comerciales, de cada uno de los tipos de gestiones que efectúan los regulados sin duda coadyuva con esta meta.

Alcanzable: Como se mencionó anteriormente, la falta de una regulación exclusiva para las licencias de funcionamiento y el no tener más alternativas que trasladarse a las oficinas municipales para la obtención de los permisos pueden llegar a desincentivar la formalización de ciertos negocios, el no contar con un rol y atribuciones definidas a un proceso o departamento de patentes dificultan que este objetivo se pueda considerar alcanzable.

No obstante, la posibilidad de apoyarse en una plataforma tecnológica renovada puede coadyuvar en este proceso de contar con una base de datos completa de los regulados, las actividades económicas a que se dedican y de las gestiones que realizan. En este tema, en el Plan Estratégico 2018-2022 se estableció en materia de acceso oportuno a los usuarios, lo siguiente:

Tabla 3.1
Metas en mejora tecnológica de los servicios a los regulados

Acción estratégica	Metas
Adecuación de la prestación de los servicios municipales de acuerdo al perfil del usuario	Crear una plataforma de servicios integrada y adaptada para cada perfil de usuarios (según se hace uso de la plataforma o se accede a la información que emite la Municipalidad)
	Contar con un diagnóstico que brinde un inventario de los servicios que actualmente se encuentren en las plataformas y diagnosticar cuales otros servicios se pueden incluir
	Incrementar al menos en un 20% los servicios adaptados por medio de la plataforma
	Lograr que 30% de usuarios accese a la plataforma digitalizada.

Fuente: Municipalidad de Santa Ana, Plan Estratégico 2018-2022, p. 29.

Realista y relevante: Habiendo una gran cantidad de solicitudes anuales, 420 en promedio anualmente, siendo que existen 2.258 actividades comerciales formalizadas representando más de una cuarta parte de los ingresos municipales, este objetivo se puede considerar realista y relevante, puesto que los ingresos generados, son de gran importancia para el correcto funcionamiento de la Municipalidad.

La importancia de esta regulación se asocia con el eje del desarrollo institucional, plantea tres objetivos estratégicos relacionados con esta materia:

- Aumentar los ingresos provenientes de nuevas fuentes
- Aumentar los ingresos por mejora en la recaudación
- Mejorar los ingresos provenientes de la recuperación de la mora de los diferentes tributos

En consecuencia, la regulación como fuente generadora de ingresos mantiene su relevancia.

Específico en el tiempo: la regulación como tal no contiene una cláusula de caducidad. Si bien las patentes tienen una vigencia quinquenal, el objetivo en análisis debería estar sujeto a un proceso de mejora continua, de manera que responda a las demandas y cambios del entorno y de la estrategia misma de la municipalidad.

En resumen, este objetivo presenta problemas de consistencia, por lo que se requiere establecer mecanismos de medición, seguimiento y mejora continua para que la regulación resulte efectiva desde el punto de vista tributario y social, dada la doble perspectiva que tiene la materia que se regula, y además su revisión periódica a fin de ajustarlo a la realidad que pretende atender.

3.3 Vigencia y Validez de los objetivos

Teniendo en cuenta que los objetivos son los resultados que se esperan alcanzar 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 es importante determinar si colabora con el cumplimiento de la regulación, si los parámetros de medición han sido exitosos con los fines de la regulación, o si se ha venido actualizando el objetivo y otros aspectos que permiten determinar la necesidad de revisar el objetivo, o bien, mantenerlo como tal en el tiempo.

3.3.1 Objetivo 1. Financiar las labores municipales.

Financiar las labores municipales, ayuda al cumplimiento de la regulación, en el sentido que como se estableció en el capítulo anterior, la Municipalidad como ente autónomo debe contar con los recursos necesarios para cumplir con sus cometidos, por lo que en definitiva este objetivo está alineado con la regulación.

Sin embargo, no se cuenta con los indicadores necesarios para poder determinar si se debe o no realizar una actualización de la norma, a pesar de que se han realizado esfuerzos para la actualización de las formular del cobro del impuesto, como se hizo con el expediente 20.384, sin embargo, este no evidenciaba si representaría una mejora en los ingresos municipales o bien podía representar una afectación a la regulación.

De acuerdo con la exposición de motivos de este proyecto que no fue aprobado, se indicó que:

Luego de 26 años, la misma ha quedado desactualizada, dejando por fuera a muchos posibles contribuyentes que desarrollan actividades lucrativas en el cantón y que ahora con esta nueva ley estarán en las mismas condiciones que el resto.

Esta nueva versión considera acciones que en este mismo sentido ya han aplicado otros municipios y cuyo apoyo les ha devenido en recursos frescos, para la atención de las distintas necesidades de sus munícipes, ya que las necesidades que tiene este cantón son infinitas y los recursos bastante limitados. (Asamblea Legislativa, 2017)

Es decir, que esta iniciativa tenía la intención de atraer más recursos a la municipalidad y además incorporar a su alcance actividades que no necesariamente están reguladas en la normativa vigente.

La vigencia del objetivo es evidente ya que la necesidad de atender más demandas de los munícipes siempre está presente. Por tanto, a pesar de que el objetivo se puede considerar vigente, se deben construir los indicadores necesarios que permitan establecer necesidades para la actualización de la regulación.

3.3.2 Objetivo 2. Facilitar la formalización de las actividades lucrativas que permiten la adecuada clasificación de los contribuyentes

Si bien, este objetivo ayuda en el cumplimiento de la regulación, el no contar con indicadores para evaluar el avance de este y al contarse con información poco desglosada sobre las actividades económicas que se desarrollan en el cantón afectan al momento de realizar un análisis sobre la necesidad de actualización de este.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que, desde la entrada en vigor del Reglamento de Simplificación de Trámites en el año 2003, este no ha tenido variaciones, hasta el proceso que se está llevando a cabo desde el 2021, sin embargo, este engloba el mismo principio de todos los trámites municipales en un solo reglamento, no una regulación específica para las licencias municipales, redefinir los objetivos o bien establecer indicadores que permitan un verdadero análisis de la evolución de la norma resulta necesario.

Adicionalmente, según lo indicado en el referido Expediente Legislativo 20.384, es necesario actualizar la lista de actividades económicas que deben someterse a esta regulación, lo cual responde a una economía dinámica y cambiante, que genera nuevas opciones de negocio que una normativa de hace 30 años no incluye.

Es decir, este objetivo se encuentra vigente, pero es necesario que exista una variación en el mismo.

3.4 Conclusiones.

1. Los objetivos se han logrado identificar mayormente por las normas jurídicas asociadas a la regulación, puesto que la falta de una regulación específica para las licencias municipales incide en la profundidad del análisis que se pueda realizar.
2. La pertinencia de los objetivos que busca la regulación parte de un análisis de la consistencia de estos, sin embargo, el análisis se ve limitado por la falta de indicadores específicos en relación en ellos, porque, si bien existen metas en la planificación estratégica, estas son genéricas y no permiten asociarse directamente con la regulación bajo análisis. Posiblemente, podrían servir como metas con indicadores indirectos que permitirían aproximar una conclusión sobre la efectividad de la regulación, en función de los objetivos identificados.

3. Por otra parte, la pertinencia de los objetivos también se mide a partir de toda la información existentes sobre esta regulación, sin embargo, como se ha señalado la calidad y completez de la información suministrada, tampoco es óptima, por lo que se dificulta este análisis de consistencia
4. No obstante, lo señalado, si es posible tener claridad respecto de que los objetivos identificados no son consistentes según los criterios SMART, por lo que se requiere una mejora, sobre todo en la disponibilidad de información para poder construir indicadores que permitan ir midiendo su nivel de cumplimiento y de impacto sobre la calidad de vida de los municipios.
5. Los objetivos se mantienen vigentes, pero es necesario establecer indicadores intermedios que permitan establecer o evidenciar las actualizaciones necesarias para la regulación.

4 IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

4.1 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 a 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).

Dentro de las opciones mencionadas y con base en los hallazgos relacionados a la identificación del problema al que responde la regulación y el objetivo identificado, resulta necesario cuestionarse la necesidad de contar con esta regulación, o bien, si 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 sobre la Simplificación de Trámites, que contiene el listado de requisitos para obtener o modificar una licencia de funcionamiento, no es estrictamente una normativa que reglamenta a la Ley N° 7245 “Ley de Patentes de la Municipalidad de Santa Ana”, ley que regula las actividades lucrativas que operan en el cantón, y que deben pagar un canon a la municipalidad, esto para la obtención y funcionamiento de la licencia denominada patente.

Adicionalmente, la habilitación de estos trámites en línea, así como la posibilidad de realizarlos sin necesidad de apersonarse en las oficinas de la Municipalidad de Santa Ana muestra un vacío en la digitalización que ha venido impulsándose; ya que el hecho de que los trámites de solicitud, retiro y traspaso de patentes no están digitalizados y deban ser solicitados por las y los regulados en la Plataforma de Servicios Municipales, no facilita la gestión de la regulación.

La facilidad y la claridad para la obtención de las licencias es fundamental para quienes se interesen en establecer actividades productivas en el cantón, por ello, las propuestas de mejora estarán dirigidas a establecer mecanismos que apunten en esa dirección. Esto a su vez, impactaría en la reactivación de la actividad económica y en los niveles de recaudación de ingresos que también es importante para la Municipalidad.

En este contexto las alternativas de mejora que se plantean son las siguientes:

- Que no se requiera contar con una licencia de funcionamiento para realizar una actividad productiva dentro la jurisdicción del cantón, es decir, eliminar el requerimiento de las patentes municipales (desregulación)
- Ante la ausencia de un reglamento fundamentado en la Ley No. 7245, establecer una regulación exclusiva para las patentes municipales en el cantón de Santa Ana

4.2 Escogencia de 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 en los objetivos identificados, se procede a analizar cada una de estas opciones a fin de escoger aquellas que se ajusten mejor a la necesidad de seguir o no regulando la actividad, según criterios preestablecidos para el análisis.

Dentro de estos criterios se contemplan aspectos como los de efectividad, legalidad, conformidad, cumplimiento, equidad y transparencia. De esta forma se valora si las opciones recomendadas, cumplen con dichos criterios y coadyuvan en la atención de la necesidad o problema al cual responde la regulación, así como de cumplir con los objetivos ya identificados.

4.2.1 Eliminar las patentes municipales (desregulación).

Como parte del análisis *ex post* de regulaciones, siempre conviene analizar la alternativa de la desregulación. Desregular implica que el desarrollo de cualquier actividad productiva dentro del cantón no requerirá de una licencia o autorización para su explotación, esto significa que se perdería el control del desarrollo productivo del cantón y con ello la posibilidad de contar con un mecanismo legal para aplicar un impuesto a este tipo de actividades.

Bajo esta premisa, se debe recalcar que la patente municipal se obtiene mediante una licencia de funcionamiento y conlleva el pago de un impuesto, mismo que genera alrededor del 30% de los ingresos tributarios municipales en el cantón de Santa Ana, recursos que son utilizados para financiar 10 de los programas municipales, según consta en el Presupuesto Ordinario 2021, tal y como se ilustró en la Tabla 3.1 del capítulo anterior. Es decir, que desregular implicaría en primer término dejar sin financiamiento una serie de actividades que desarrolla la municipalidad, afectando la provisión, calidad y oportunidad en la prestación de los servicios que requieren los munícipes, incidiendo negativamente en su calidad de vida.

Por otra parte, si bien el registro, tal y como se ha indicado, tiene problemas de consistencia, de clasificación y de claridad, este también le permite a la municipalidad tener conocimiento de las actividades lucrativas que se desarrollan en las diferentes localidades dentro del cantón, aspecto que se perdería si se prescinde de la necesidad de inscribir la actividad para obtener la licencia y la obligación de tributar, de acuerdo con las condiciones legales, por el ejercicio de actividades lucrativas en el cantón.

Consecuentemente, la desregulación en este caso no es posible ya que el impacto sería muy perjudicial para la Municipalidad y para los y las habitantes del cantón santaneño.

4.2.2 Establecer una regulación exclusiva para las patentes municipales en el cantón de Santa Ana

La regulación de las patentes municipales en el cantón de Santa Ana, como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores están contenida en Reglamento de Simplificación de Trámites de la Municipalidad de Santa y la Ley de Impuestos Municipales de Santa Ana, sin embargo, esto no implica que la regulación sea completa, clara y transparente, lo que ha generado una serie de obstáculos para la efectividad de la regulación en la solución de la necesidad o problema que le dio origen, los cuales se han identificado en el capítulo I.

Estos obstáculos se pueden superar -en todo o en parte- sin dejar de lado el alcance de los objetivos, cuya medición también enfrenta limitaciones, por eso la alternativa planteada debe tener en consideración los siguientes aspectos, más allá de los requisitos para las solicitudes:

- Tomar en cuenta las actividades lucrativas que se pueden llevar a cabo en periodos específicos del año o de manera ambulatoria o sin un local comercial fijo.
- Establecer claramente el alcance y responsables del Proceso de Patentes.
- Establecer una fiscalización apropiada para las licencias comerciales.
- Implementación de la licencia provisional que permita la obtención del permiso de operación en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de requisitos.
- Hacer los desarrollos informáticos correspondientes para que los trámites se presenten digitalmente.
- Eliminación del capítulo segundo del Reglamento de Simplificación de Trámites, trasladándose los requisitos respectivos a un capítulo correspondiente al nuevo reglamento.

Tomar en cuenta las actividades lucrativas que se pueden llevar a cabo en periodos específicas del año, de manera ambulatoria o sin un local comercial fijo es importante, ya que el Reglamento de Simplificación de Trámites únicamente contempla un tipo de licencia, caso contrario ocurre en otras municipios del país, en el que la existencia de una licencia estacionaria o ambulante está contemplada en su propio reglamento, con sus requisitos respectivos, tal y como consta en el Cuadro 2.1 permitiendo a los usuarios a tener claridad con los requisitos a presentar, e inclusive saber si esta tiene alguna limitación.

Relacionado con lo anterior, la Municipalidad de Santa Ana brinda la posibilidad de solicitar una licencia “no georreferenciada”, sin embargo, esta no está contenida en ningún cuerpo normativo, por lo que este aspecto de la alternativa se debe enfocar más que todo en formalizar esta figura en un cuerpo normativo único de licencias comerciales para esta municipalidad.

Con base en el transitorio único a la Ley No. 7245, que autoriza a la Municipalidad de Santa Ana a proceder a la reorganización administrativa pertinente, a fin de que pueda ejercer la mejor fiscalización y recaudación de los impuestos que contempla dicha Ley, resulta necesario. establecer normativamente las atribuciones correspondientes al Departamento de Patentes. Lo anterior por cuanto, si bien el Departamento de Patentes opera y tiene labores asignadas, y el Reglamento de Simplificación de Trámites estipula que las solicitudes se presentan a esta dependencia, no se establecen en un cuerpo normativo las funciones que se deben cumplir.

Si se compara con las regulaciones de otros gobiernos locales, como se realizó en el Cuadro 2.1, los cantones de Cartago, San José, Escazú y Curridabat si establecen en su respectivo

reglamento cuales son las funciones de su respectivo departamento, lo que sin duda favorece a un mejor entendimiento de la regulación y le da más transparencia de cara al regulado.

Fundamentados en estos elementos es que en la alternativa se plantea que la regulación incluya claramente las funciones del Departamento de Patentes, permitiendo a los usuarios tener claridad de quién es el responsable y cuáles son sus competencias para la gestión de la regulación de licencias comerciales.

Por otra parte, el mismo transitorio citado permite a la municipalidad hacer los ajustes organizativos del caso para ejercer una fiscalización apropiada sobre las licencias comerciales, y en la respectiva ley 7245 se establece que se podrá sancionar a los licenciarios que presenten tardíamente la declaración jurada respectiva para realizar el cálculo del impuesto a pagar, la realidad es que no existe claridad sobre las faltas que pueden ser sancionadas, lo que en definitiva complica la adecuada fiscalización de las actividades productivas inscritas.

En este caso establecer las faltas y sanciones dentro de la regulación es de vital importancia, ya que la no publicación de estas puede conllevar a que los usuarios se encuentren en un estado de indefensión al incurrir en una falta sin saberlo o bien que se esté cometiendo lo que se puede considerar una falta sin que sea posible procesar la respectiva sanción.

La implementación de la licencia provisional que permita la obtención del permiso de operación en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de requisitos, como se indica en el sitio web www.santaana.go.cr la resolución para los trámites de solicitudes de nuevas patentes comerciales es de 30 días, sin embargo, con la aprobación de la ley 10.072 del 03 de diciembre del 2021 que reforma la ley 8220, se abre la posibilidad de implementar una declaración jurada como instrumento de simplificación de trámites.

En este caso, la propuesta va guiada a utilizar esta herramienta, para que la actividad lucrativa empiece a desarrollarse utilizando instrumentos de verificación posterior, por lo que los usuarios no quedarían exentos de la presentación de los requisitos, sino más bien tendrían un tiempo prudencial para poder presentar los mismos, sin que esto signifique retrasar el comienzo de la actividad lucrativa, lo que sin duda representaría un beneficio al regulado que puede reducir costos asociados a los tiempos de espera y a la municipalidad ya que en un futuro se traduciría en un mayor ingreso por el concepto de impuesto de patentes.

Por otra parte, al ser una licencia provisional, esta no garantizaría poder continuar ejerciendo la actividad lucrativa si no se presentan los requisitos de verificación durante el tiempo establecido para este fin. Esto conlleva la necesidad de fortalecer la fiscalización de estas gestiones.

Permitir que los trámites se presenten digitalmente, ya la municipalidad cuenta con una plataforma digital que permite que ciertos trámites municipales, no relacionados con las licencias comerciales se presenten por medio de esta, inclusive los patentados que ya cuentan con una licencia comercial pueden presentar la declaración jurada de ingresos por medio de esta, por lo que un esfuerzo municipal podría facilitar enormemente todas las gestiones relacionadas al proceso de patentes.

Por último, la eliminación del capítulo segundo del Reglamento de Simplificación de Trámites, trasladándose los requisitos respectivos a un capítulo correspondiente al nuevo reglamento, es solo una propuesta de trámite que permite que no exista una doble regulación que lleve a los usuarios a una inseguridad jurídica o lagunas legales.

Es decir, que la eliminación de este capítulo del Reglamento de Simplificación de Trámites permitiría la implementación de esta alternativa de una manera más eficiente.

Los aspectos explicados anteriormente permitirían la formalización de las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón, inclusive representarían un gasto menor para los regulados y la administración.

En cuanto a la legalidad, la alternativa propuesta requiere la emisión de un reglamento y no de la norma legal que lo sustenta (Ley No. 7245); siendo una implementación de mediano plazo, ya que únicamente requiere la emisión de un reglamento a nivel local, por parte del Concejo Municipal de Sant Ana y que se cumpla con el procedimiento de control previo, establecido en los artículos 12 y 12 bis del Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Decreto Ejecutivo 37045-MP-MEIC.

Por su parte la implementación de esta alternativa impactaría positivamente a los regulados, ya que les brindaría seguridad jurídica, obtener una licencia en el menor tiempo posible puede representar un incentivo para algunos potenciales regulados a realizar la respectiva formalización de la actividad lucrativa.

Finalmente, se pueden establecer claramente los objetivos de la regulación, incluyendo junto con estos indicadores de desempeño y una cláusula de caducidad, que permita a la Municipalidad obtener datos concretos de las actividades lucrativas que se desarrollan en el cantón, para así realizar acciones con el fin de incentivar la formalización, conocer el desarrollo económico de Santa Ana y que a su vez permita el financiamiento de las actividades municipales.

4.3 Criterios para validar la procedencia de opciones preferentes.

Siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE primero se debe investigar a fondo las soluciones que han sido implementadas por otras instancias locales nacionales o extranjeras anteriormente o bien si la misma institución las ha tratado de implementar.

Para este caso se recurre en a la comparación de las propuestas como otras municipalidades del país, las que han venido resolviendo temas como el de la licencia provisional, tal es el caso de Curridabat, Cartago, Alajuela y otras. La normativa sancionatoria también se incluye en varias regulaciones que tienen su fundamento en la ley específica de creación este impuesto para cada cantón, lo mismo que resoluciones de la Sala Constitucional que han venido delimitando la forma de regular esta materia.

Por otra parte, también cada propuesta debe ser analizada a la luz de su impacto en el cumplimiento de los objetivos para los que fue emitida, de manera que exista una concordancia entre dichas propuestas y los fines que busca la regulación, ya que aquellas deben incidir en la efectividad de la regulación facilitando su cumplimiento. Esta situación se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4.1
Resumen de impacto de las propuestas en los objetivos identificados

Opción priorizada	Objetivo 1	Objetivo 2
Desregulación	No cumple	No cumple
Establecer una regulación exclusiva para las patentes municipales en el cantón de Santa Ana	Cumple	Cumple

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Conclusiones:

1. Las alternativas planteadas responden a los objetivos definidos para la regulación y colaboran minimizando o erradicando los obstáculos identificados en el apartado primero de este reporte. Sin embargo, es importante recalcar la necesidad de que los objetivos incluyan en la regulación y se establezca la obligación de medir su cumplimiento e impacto tanto en la administración reguladora como en los regulados.
2. Es necesario contar con cuerpo normativo que permita a los regulados tener claridad sobre las actividades que pueden uno desarrollar dentro del cantón y todas las posibilidades que de ahí se desprenden. Esto permite que el regulado puede medir mejor las cargas administrativas que conlleva la aplicación de la regulación.
3. La regulación de actividad lucrativa es de vital importancia para la municipalidad puesto que representa gran parte de los ingresos anuales por lo que es facilitar la formalización de actividades lucrativas es de gran importancia para la misma.
4. La adopción de las propuestas de mejora aquí planteadas obliga a realizar cambios en el cuerpo regulatorio actual actuando como impulsores de nuevas actividades productivas que a su vez fortalecería el haber tributario y le facilitaría la actividad productiva de los administrados en el cantón.
5. Dado que las municipalidades son las instancias públicas más inmediatas y cercanas con las que las personas tienen más contacto y las que desarrollan actividades básicas y sustantivas que afectan directamente a la calidad de vida de las personas es imprescindible la adaptación de éstas a las nuevas corrientes tecnológicas en aras de buscar la cercanía y facilidad de trámites para los munícipes.
6. Fomentar la formalización de actividades lucrativas en el cantón de Santa Ana puede representar un beneficio a mediano o largo plazo para la municipalidad ya que entre más actividades lucrativas se desarrollen en el cantón más ingresos obtendrán de las mismas, pero además se coadyuva en la reactivación económica al generarse más oportunidades de negocio y empleo para los y las ciudadanas.

5 CAPÍTULO: ANÁLISIS DE IMPACTO

5.1 Introducción

En el siguiente capítulo se revisan dos puntos esenciales, de acuerdo con la OCDE en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes se aplican dos principios:

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.

Consecuentemente, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas utilizando el método de costeo estándar. Dicho método analiza los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. La cantidad se refiere al número de 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 permite estimar los costos referentes a la carga para el regulado. En el caso del regulador el método es similar, al considerar otros costos como gastos generales asociados a la gestión de la regulación.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos que deben seguir los regulados para iniciar el trámite de permisos de y una segunda en cuanto de los procesos que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de dichos regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se aplica 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 unidad de tiempo, 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, se aplicó una encuesta, 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 pequeña encuesta la cual se enfoca 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 presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

Este segundo principio se aplica cuando existen o se han identificado riesgos potencialmente inaceptables y dichos riesgos no se pueden determinar con suficiente certeza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear propuestas de mejora a la regulación bajo análisis.

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

5.2 ANALISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

5.2.1 Análisis de contexto

Dentro de este capítulo, se analizan distintos puntos que caracterizan los principales elementos del impacto regulatorio ex post de la regulación analizada en la Municipalidad de Santa Ana.

Para la regulación bajo estudio, este tipo de análisis nunca ha sido abordado, por lo que parte del objetivo de este capítulo es generar insumos para que el ejercicio pueda replicarse en análisis posteriores teniendo estos resultados como una línea base de partida, y se pueda medir el avance en materia de análisis de cargas.

Para esta regulación bajo estudio, este tipo de análisis no se ha encontrado para el caso de la Municipalidad de Santa Ana. No obstante, es necesario indicar que existe un estudio por parte de la Contraloría General de República en cuanto al tema específico de análisis de cargas administrativas que revela los principales costos en los que tiene que incurrir un usuario para la solicitud de una licencia de construcción para el cantón de Cartago. Estos costos se cubren a partir de los pagos que debe hacer el regulado, del tiempo y del costo de oportunidad, así como a tiempos de espera por los días hábiles que tiene la institución para responder a las solicitudes según lo abarcado por esta institución.

Si bien dicho este estudio es aplicado a otra municipalidad y cantón en específico, es un punto de partida en cuanto a investigaciones que cubren dicha materia, y dadas las similitudes en la regulación, dicho trabajo va a ser utilizado como base para referenciar los costos y así obtener un aproximado del costo para el regulado en esta Municipalidad de Santa Ana

5.2.2 Perfil de los Regulados

Como se mencionó en capítulos anteriores el reglamento que se encuentra en análisis es el reglamento de licencias de funcionamiento, el cual, están dirigidas directamente a todas las actividades económicas que tanto las personas físicas como las jurídicas desarrollen en el cantón de Santa Ana. Esto hace que se cuente con una gran cantidad de actividades económicas que pueden obtener diferentes denominaciones, aunque se desarrollen actividades muy similares.

Además, como se puede observar en el cuadro 1.3, la mayoría de las licencias se ubican en actividades muy comunes del cantón de Santa Ana, estas son:

- Servicios
- Venta de alimentos y hospedaje
- Venta de bienes

Con respecto a la información anterior se puede decir que más del 50% de las licencias están distribuidas en esas 3 categorías.

5.2.3 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 en el cantón de Santa Ana. 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, ya que como se mencionó en capítulos anteriores representa un porcentaje significativo en cuanto a sus ingresos.

Si bien, la Municipalidad de Santa Ana puede resultar eficiente en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento como se mencionó en el cuestionario aplicado a los regulados, 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, asociando estos costos en dinero y tiempo solamente a dicha institución.

Hoy en día, la obtención de una patente implica el cumplimiento de requisitos o trámites gestionados ante otras instituciones tales 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, existe la probabilidad de que no se dé 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.

Por tratarse de una actividad con un impacto social importante su adecuada y oportuna regulación incide en un beneficio colectivo un tanto intangible como lo es el orden y la salud pública.

5.2.4 Cuantificación de los costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite contar con la realidad referente a los costos a 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
- Costos 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.

5.2.5 Cuantificación de los costos regulador

El proceso de análisis de cargas administrativas debe ser abordado en cuanto a las funciones que realizan las instancias municipales encargadas de aplicar la

regulación, 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 analizados para determinar estos costos se indican en el Anexo No. 1 a este capítulo.

A partir del análisis de los principales procesos referentes a licencias de funcionamiento, se trata de aproximar el costo de la regulación para la administración.

Por lo anterior, el análisis de carga administrativa para los procesos de estudio debe realizarse aplicando un porcentaje del salario del funcionario a la tarea en cuestión que está relacionada a los procesos que se están analizando.

Los distintos funcionarios ubicados en los mapeos de procesos se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 5.1
Funcionarios relacionados con los procesos de recibimiento, análisis y rechazo/aprobación de las solicitudes y trámites

Reglamentos	Funcionarios relacionados
Reglamento sobre licencias de funcionamiento de la Municipalidad De Santa Ana	• Jefatura Plataformista
	• Recepcionista
	• Técnico Catastro
	• Asistentes Administrativo Patentes
	• Inspectores
	• Dirección financiera
	• Jefatura de patentes

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad

Es importante indicar además que, el tiempo real que un funcionario de la municipalidad de Santa Ana 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 1 de diciembre; 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 5.1
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes en la Municipalidad

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

Además de lo ya explicado anteriormente, se consideran distintos supuestos que sustentan la información referente al salario del funcionario. Este salario puede variar 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 30%
- Reserva de vacaciones 4,17%
- Cargas sociales por 43% desglosado de la siguiente manera:

Cuadro 5.1
Desglose de cargas sociales

Beneficio Social	Porcentaje
Contribución Patronal Seguro de Salud de la CCSS	9.25%
Contribución Patronal al BPDC	0.50%
Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la CCSS	5.25%
Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias	1.50%
Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral	3.00%
Seguros (Riesgos de Trabajo)	1.55%
Décimo tercer mes	8.33%
Salario escolar	8.33%
Reserva de Cesantía	5.00%

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana

Es decir, que se construye un salario referencial para poder calcular los costos en los que incurre la administración para aplicar la regulación en análisis. Asimismo, para efectos del análisis se han formulado dos escenarios, uno optimista con los tiempos suministrados por la municipalidad y otro conservador, donde todas las actividades que tienen un tiempo de ejecución menor a 15 minutos se llevan a ese tiempo, a fin de tener en total tiempos que resulten más realistas.

Teniendo toda la información recopilada y entendiendo que, los tiempos de trabajo están definidos de manera estándar y el salario indicado corresponde 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 N°1.

El costo de cada proceso se resume en el siguiente cuadro, a un nivel mensual, promedio por trámite y anual:

Cuadro 5.2
Costo mensual y anual por licencia de funcionamiento para Santa Ana. Escenario optimista

Reglamento	Costo	Montos	
Reglamento sobre licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana	Costo Mensual Total	₡464.934,30	\$732,18
	Promedio por licencia aprobado	₡13.284,20	\$20,92
	Costo Total Anual	₡5.579.186,20	\$8.786,12
	Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	₡6.137.103,55	\$9.664,73

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

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 ₡5.579.186,2. 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 ₡6.137.103,55.

Suponiendo un tipo de cambio de ₡635/US\$1, el costo total de la aplicación de esta regulación para la Municipalidad es cerca de \$9.664,73, con un costo individual por gestión de \$20,92.

Por su parte, el escenario conservador se muestra en el cuadro siguiente. Como puede verse corregir todos los tiempos menores a 15 minutos, llevándolos a este tiempo, implica un incremento en costos para la municipalidad, lo cual muestra la importancia de que los tiempos de ejecución de las actividades que componen el proceso de gestión de una regulación, ya que los atrasos generarán costos mayores para la institución y también para los regulados. Si el costo mensual de una gestión pasa de \$20,92 a \$54,34, es decir, 2,60 veces más alto.

Lo anterior revela la importancia de cuantificar de manera más realista los tiempos de gestión, ya que, por ejemplo, si bien el acto de firmar un documento puede tomar un minuto, lo cierto es que no siempre el funcionario responsable está disponible para firmar, estos tiempos de espera deberían cuantificarse para aproximar mejor la carga administrativa que asume la municipalidad.

Cuadro 5.3

Costo mensual y anual por licencia de funcionamiento para Santa Ana. Escenario conservador.

Reglamento	Costos	Montos	
Reglamento sobre licencias de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana	Costo Mensual Total	₡1.207.795,40	\$1.902,04
	Promedio por permiso aprobado	₡34.505,90	\$54,34
	Costo Total Anual	₡14.493.412,90	\$22.824,54
	Costos Totales aplicando el 10% de recurso humano adicional	₡15.942.478,65	\$25.106,99

Fuente: elaboración propia con datos de la Municipalidad de Santa Ana.

5.2.6 Regulados

Para el caso de los regulados, se aplica la misma metodología, pero con la aplicación de un “Focus Group” y una encuesta.

La realización de dicho “focus group” se realizó con la ayuda Municipalidad de Santa Ana, reuniendo a algunos empresarios del cantón central de Santa Ana, que han realizado distintos trámites referentes a alguna gestión relacionada con esta regulación.

Dentro del proceso de la actividad, se realizó 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 con el fin de saber los costos en los que deben incurrir los munícipes.

Dentro de la información recopilada, como común denominador, los encuestados mencionaban la necesidad de actualizar y realizar mejoras a las aplicaciones tecnológicas, que hoy en día se ofrecen en la página web de la municipalidad, que aunque es muy avanzado aún se preguntan el por qué los tramites referentes a licencias de funcionamiento aún se realizan de manera presencial y no en línea.

Además de lo anterior, es importante hacer notar que para una mayoría de los regulados el tiempo de respuesta es razonable, ya que mencionan que aunque si esperaron algunos días la experiencia fue mejor que con otras municipalidades, y que los tiempos no superaron los 8 días cuando presentados los requisitos completos.

Sin embargo, lo que más llama la atención es que según la información recopilada, los regulados mencionan una diferencia monetaria al momento que un tercero realiza el trámite, donde además, algunos mencionan que pareciera ser más eficaz el proceso cuando se contrata un auxiliar de la regulación como lo define la OCDE

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 que les conlleva la gestión de una licencia de funcionamiento.

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

Cuadro 5.4
Resumen de costos por parte de los regulados referentes a licencias de funcionamiento

Reprocesos promedio en los trámites	Costos aproximados en promedio		
3	Gestión realizada por el solicitante	₡ 22.500	\$35,43
	Gestión realizada por un tercero	₡ 120.000	\$189,00

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la información suministrada por los administrados, se indicó que, en promedio, estos deben realizar reprocesos hasta 3 veces, ya sea por falta de documentos o bien porque no se presenta la información pertinente a los trámites, así como por desconocimiento general de los mismos.

Además, se debe aclarar que la licencia una vez su aprobación debe pagarse el impuesto trimestral por adelantado, lo que no se consideró para la cuantificación al ser una obligación impuesta por ley.

En resumen, en términos de los costos referentes a los trámites realizados por los municipios en cuanto a patentes comerciales, se obtuvo lo siguiente:

- ✓ Un costo promedio de ₡22.500 (\$35,43) cuando son las mismas personas quienes realizan las gestiones asociadas a esta regulación.
- ✓ Dicho costo puede llegar hasta los ₡120.000 (\$189,00) 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 el periodo 2019, se tienen los siguientes resultados:

Cuadro 5.5
Carga administrativa para la totalidad de los administrados

Tipo de licencia	Promedio Licencias otorgadas 2019	Costo promedio	Carga administrativa
Licencias de funcionamiento	420	₡22.500	₡9.450.000

Fuente: elaboración propia

Según la información del cuadro anterior, la carga administrativa imputable a los regulados, tomando en cuenta los costos promedios en el caso de que sea el mismo interesado quien realiza la gestión y siendo 420 el promedio de las licencias otorgadas en el año 2019, el costo asciende a ₡9.450.000. Es importante indicar que, los costos aquí presentados, son los costos aproximados (anuales) en que incurre el cantón en términos de los procesos que debe ejecutar la administración para la aplicación de la regulación más el costo que los municipios deben acarrear para obtener la licencia de funcionamiento o cualquier otro trámite referente a este.

Por la información anterior, se concluye que, a nivel individual, el costo por licencia es de ₡35.784,2,0 (escenario optimista), lo cual a un nivel global de costo para el cantón sería de

Q15.029.364, lo que considera el costo anual para la municipalidad de gestionar la regulación de patentes comerciales y el costo anual en que incurren todos los regulados por la gestión de dichas patentes.

5.3 ANÁLISIS DE RIESGOS

5.3.1 Introducción

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo del Reglamento de licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

5.3.2 Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Estas 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 a continuación:

- 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.

Dichos factores se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 5.2
Naturaleza de los riesgos

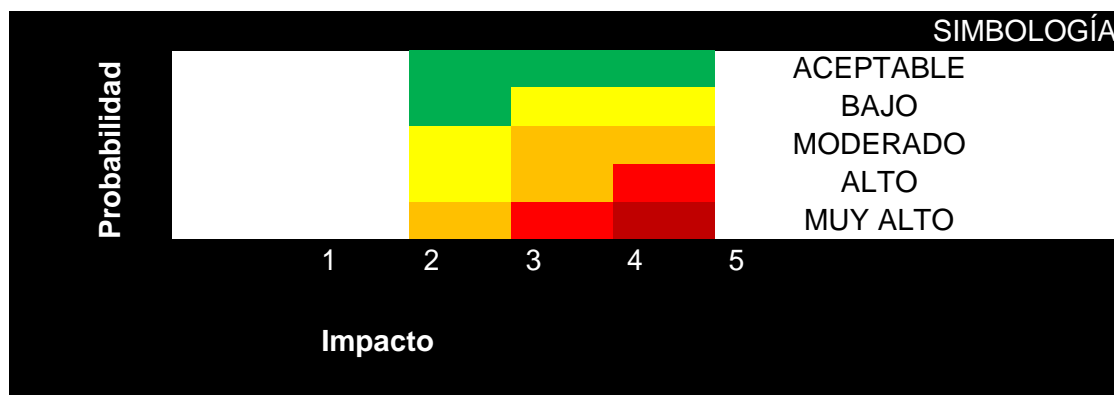
Naturaleza externa	Naturaleza Interna
--------------------	--------------------

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 5.2
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: Elaboración propia

5.3.3 Análisis de los riesgos

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

Tabla 5.3
Reglamento sobre licencias de funcionamiento de la Municipalidad de Santa Ana

Como consecuencia de (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	Nivel de Ries
------------------------------	----------------------------	--------------------------	---------	--------------	---------------

					go
Débil conciliación de datos de diferentes fuentes	Registro incompleto de actividades comerciales que se dan en la zona	Datos inconsistentes para toma de decisiones	Severo	Alto	16
Regulación dispersa o poco clara	Falta de claridad en los requerimientos a cumplir	Fomento de informalización	Severo	Alto	16

Fuente: Elaboración propia

La matriz mostrada anteriormente, 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.

Se procede, por lo tanto, a analizar cada uno de estos riesgos.

El primer riesgo, poseen un nivel de impacto severo con una probabilidad alta dejándolo con una calificación de 16, además, para su mejor comprensión se debe mencionar que su naturaleza es de información o tecnológico, ya que el principal indicio de este riesgo es falta de claridad con respecto a la clasificación de las diferentes licencias de funcionamiento, en donde como se mencionó en los capítulos anteriores sobre la dificultad para encontrar para encontrar una lista concreta sobre las actividades a las que brinda licencia la municipalidad.

Por ende, la dificultad que tiene la municipalidad para registrar esta información es un riesgo puede perjudicar la consecución de los objetivos, ahora bien, para que en el corto plazo no se materialice dicho riesgo, es importante valorar acciones concretas para evitar reprocesos a nivel interno de la municipalidad.

Este riesgo al ser particular de un tema de naturaleza tecnológica podría inclusive ostentar más causas como por ejemplo; información insuficiente para crear estadísticas confiables o bien reprocesos en el apoyo tecnológico.

Lo anterior, por lo tanto, refleja que un registro de información con debilidades podría tener repercusiones en aspecto financiero de la Municipalidad en cuanto al cobro por licencias de funcionamiento, este riesgo es uno que, como se indicó anteriormente debe ser monitoreado.

El segundo riesgo posee un nivel de impacto severo con una probabilidad alta dejándolo con una calificación de 16. Hoy en día este tema persiste ya que la falta de la unificación en las normas puede incidir en la no adquisición de la licencia y podría generar eventuales problemas tanto municipales como sociales.

Este riesgo, además, trae consigo un tema de posible y tendenciosa informalidad que 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, así como de otros aspectos ya mencionados en cuanto a temas de adulteración y contrabando de este tipo de bienes.

Finalmente, es necesario indicar que esto podría terminar incidiendo en la consecución de los objetivos, y por su parte en las medidas correctivas que se generan a partir de indicadores internos de la municipalidad.

5.4 Conclusiones

1. 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 cálculo final se obtiene con los datos obtenidos de la realización del focus group con los regulados, y aun cuando se buscó información al respecto no se encontró un costo similar al que se está analizando, específicamente para licencias de funcionamiento.
2. Los riesgos identificados en este documento son aquellos que su ocurrencia podría influir negativamente en el logro de los objetivos identificados para la regulación, además deja ver la calificación hecha por funcionarios de la institución en donde también se hace énfasis en algunos elementos.
3. Los riesgos identificados en este documento poseen un nivel de impacto alto y de probabilidad alta que sucedan, los cuales tiene un impacto severo con nivel de probabilidad de ocurrencia alta también.
4. Los costos en los que debe incurrir la municipalidad para otorgar una licencia de funcionamiento oscilan aproximadamente entre \$20,92 y \$54,34, dependiendo de una menor o mayor asignación de tiempo a las actividades que realiza la municipalidad en su gestión.

5.5 Anexos

5.5.1 Anexo: Cálculo cargas para la administración

Actividades	Responsable(s)	Tiempo/ actividad (m)	Cantidad de trámites/m	Salario/mi	Costo/mes
Actividades Previas					
Certificado Uso de suelo	Jefatura Geomatica				
Procedimiento Solicitud de Licencia Municipal					
Entregar solicitud de Licencia de Funcionamiento Municipal y documentación conexas. Nota: La documentación conexas corresponde a los requisitos generales y Ley de Patentes de la Municipalidad de Santa Ana, Reglamento Simplificación de Trámites	Cliente				
Recibir solicitud de Licencia Municipal y documentación conexas	Plataformista				
¿La documentación se encuentra completa? Si: continuar en Paso N°07 No: continuar en paso N°04	Plataformista				
¿El cliente entrega parcialmente los documentos? Si: continuar en Paso N°06 No: continuar en Paso N°05	Plataformista				
Realizar anotación de documentos faltantes al Cliente (boleta notificación) Continuar en Paso N°01	Plataformista	30	35.0	₡ 66.85	₡ 70,194.14
Recibir documentos presentados y hacer anotación de documentos faltantes (notificación) Continuar en Paso N°01 Nota: Plataformista crea un número de trámite para recibir parcialmente los documentos entregados por el Cliente	Plataformista				
Incluir información de la solicitud al sistema, elaborar expediente, asignar número de trámite	Plataformista				
Realizar revisión de los expedientes (solicitudes recibidas)	Jefatura Plataforma Servicios	10	35.0	₡ 127.88	₡ 44,756.94
Recoger la patente, cambiar de estado y trasladar las patentes a catastro Nota: Al siguiente día laboral	Recepcionista	10	35.0	₡ 57.36	₡ 20,076.58
Verificar información registral y catastral	Tecnico catastro	20	35.0	₡ 71.03	₡ 49,721.36
trasladar los expedientes	Tecnico catastro	1	35.0	₡ 71.03	₡ 2,486.07
Revisar el listado y tomar la información registral	Asistente Administrativo Patentes	2	35.0	₡ 71.03	₡ 4,972.14
Realizar la inspección: Nota esta actividad se realiza para revisar la solicitud concuerde con lo que esta campo.	Inspectores	15	35.0	₡ 71.03	₡ 37,291.02
Elaborar de dictamen	Asistente Administrativo Patentes	15	35.0	₡ 71.03	₡ 37,291.02
Revisión de fondo requisitos técnicos Nota: La revisión en caso sea necesario puede incluir la visita al local en que se va a realizar el funcionamiento de la actividad	Jefatura Patentes	5		₡ 85.59	₡ 14,978.91
¿La documentación cumple con los requisitos legales Si: continuar en Paso N°21 No: continuar en Paso N°17	Jefatura Patentes		35.0		
Realizar prevención al cliente por escrito sobre el incumplimiento (machote que llena asistente se realiza por correo)	Asistente Administrativo	5	35.0	₡ 71.03	
Subsanar el incumplimiento	Cliente				
Presentar documentación adicional para subsanar el incumplimiento junto con el documento de prevención a Servicio al Cliente	Cliente				
Recibir documentación adicional para subsanar el incumplimiento Nota: Se recibe firma física y digital	Asistente administrativo patentes, recepcionista	3	35.0	₡ 71.03	
visto bueno de la dirección (la acción es revisar expediente)	Dirección Financiera y Tributaria	2	35.0		-
Elaborar certificado	Asistente Administrativo	2	35.0	₡ 71.03	₡ 4,972.14
firmar el certificado	Jefatura Patentes	1	35.0	₡ 85.59	₡ 2,995.78
firmar visto bueno	Dirección Financiera y Tributaria	1	35.0	₡ 113.33	₡ 3,966.67
Determinar el monto al impuesto patente correspondiente	Jefatura Patentes	5	35.0	₡ 85.59	₡ 14,978.91
Incluir información tributaria en el sistema	Asistente Administrativo	1	35.0	₡ 71.03	₡ 2,486.07
Revisar y generar el cobro en el sistema	Jefatura Patentes	1	35.0	₡ 85.59	₡ 2,995.78
Elaborar resolución	Jefatura Patentes	1	35.0	₡ 85.59	₡ 2,995.78
Firmar Resolución	Jefatura Patentes	1	35.0	₡ 85.59	₡ 2,995.78
Notificar la aprobación	Asistente Administrativo	1	35.0	₡ 71.03	₡ 2,486.07
Cancelación impuesto y envío comprobante	Cliente				
remitir certificado Nota: mediante correo	Asistente Administrativo	1	35.0	₡ 71.03	₡ 2,486.07
Costo Mensual Total				₡	464,932
Promedio por permiso aprobado				₡	13,284
Total Anual				₡	5,579,183.23
Total Anual + 10%				₡	6,137,101.56

Fuente: Información suministrada y validada por el Ing. Sebastián Araya, del Proceso de Planificación de la Municipalidad.

5.6 Referencias

Asamblea Legislativa, 2017. Proyecto de Ley Licencias para Actividades Lucrativas y No Lucrativas del Cantón de Santa Ana, Expediente N.º 20.384, http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyecto.aspx.

Municipalidad de Santa Ana, Plan Estratégico 2018-2022. <https://santaana.go.cr/MSA/transparencia/files/planes/Plan-Estrategico-Municipal-2018-2022-Santa-Ana.pdf>

Municipalidad de Santa Ana, 2018. Plan Estratégico Municipal 2018-2022. <https://santaana.go.cr/MSA/transparencia/files/planes/Plan-Estrategico-Municipal-2018-2022-Santa-Ana.pdf>

Municipalidad de Santa Ana, Plan Anual Operativo 2021 y 2020, <https://www.santaana.go.cr/index.php/institucional/biblioteca-virtual/plan-anual-operativo>

Municipalidad de Santa Ana, 2019. Informe de Gestión del Lic. Gerardo Oviedo Espinoza, Alcalde de Santa Ana año 2018,

<https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2019/INFOME%20RENDICIN%20DE%20CUENTAS%202018.pdf>

Municipalidad de Santa Ana, 2020. Informe de Gestión del Lic. Gerardo Oviedo Espinoza, Alcalde de Santa Ana año 2019,

https://www.santaana.go.cr/images/documentos/2020/ITRIMESTRE/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%202019%20Final%20_compressed.pdf