



INFORME N.º **DFOE-PG-IF-00011-2018**

14 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES EN
EL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS (CONACOOB)

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO.....	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA.....	5
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS.....	8
2. Resultados.....	9
DEBILIDADES EN EL SISTEMA ACTUAL DE RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES	9
CONACOOOP CARECE DE UNA BASE IMPOSITIVA DEPURADA PARA SU GESTIÓN DE RECAUDACIÓN DE LAS CARGAS PARAFISCALES	9
DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE COBRO Y EN LA DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA CARGA PARAFISCAL	13
3. Conclusiones.....	19
4. Disposiciones	19
AL LIC. GEOVANNY VILLALOBOS GUZMÁN EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPÉ EL CARGO.....	20
AL LIC. LUIS CORELLA VÍQUEZ EN SU CALIDAD DE SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPÉ EL CARGO.....	21

CUADROS

CUADRO N° 1 RECURSOS PERCIBIDOS POR EL CONACOOOP	7
CUADRO N° 2 CANTIDAD DE ORGANISMOS COOPERATIVOS SEGÚN DEPENDENCIA CONSULTADA.....	10
CUADRO N° 3 COMPOSICIÓN DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR LOS ORGANISMOS COOPERATIVOS	11
CUADRO N° 4 REPORTE DE PAGO Y DE INGRESOS PARAFISCALES PERÍODO DEL 2013 AL 2017	16
CUADRO N° 5 HISTORIAL DE PAGO DE LAS COOPERATIVAS QUE HA CONFORMADO EL PLENARIO PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 2013 AL 2017	16

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Esta auditoría de carácter especial se realizó con el objetivo de analizar el sistema de recaudación de los recursos parafiscales por parte del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP).

Asimismo, la auditoría comprendió las acciones ejecutadas por el CONACOOOP, particularmente en el proceso de recaudación de los recursos transferidos por organizaciones cooperativas, durante los últimos 5 años (2013-2017); ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), N.º 4179, establece en el artículo 80, que los excedentes que tengan las cooperativas, deberán destinarse, entre otros, para pagar al CONACOOOP el dos por ciento (2%) de los excedentes, los cuales revisten una naturaleza tributaria y deben estar destinados a financiar fines económicos-sociales.

Además, de que dicho Organismo tiene como función principal la realización de las Asambleas Sectoriales para elegir los representantes del sector cooperativo en el ámbito nacional, considerada dicha actividad de utilidad pública y de interés social, debido a sus efectos en el desarrollo económico, social y cultural del país.

Por lo anterior, reviste importancia analizar el sistema de recaudación y los mecanismos de control, que aplica el CONACOOOP para la efectiva captación de dichos recursos parafiscales, de importancia para el desarrollo del cooperativismo. Cabe indicar que para el período comprendido entre el 2013 al 2017, fueron recaudados en promedio ₡745,4 millones de tales recursos.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el CONACOOOP, no cuenta con una base impositiva depurada para llevar a cabo el cobro de las cargas parafiscales a los organismos cooperativos, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 80 y 136 de la Ley de Asociaciones Cooperativas. Si bien, el CONACOOOP dispone a la fecha de la auditoría, de una base de datos con 512 organismos cooperativos; ante consultas realizadas a otras instancias que tienen información del sector cooperativo, se detectó que en sus registros cuentan con una mayor cantidad de organismos cooperativos, evidenciándose la disparidad de los datos en el sector. No obstante, la coordinación interinstitucional del CONACOOOP con instancias como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y INFOCOOP no ha sido efectiva para solventar dicha situación.

Además, la información existente sobre los organismos cooperativos presenta otras limitaciones que afectan la depuración de la base impositiva, entre ellos utilización de términos diferenciados en los estados financieros de las cooperativas para referirse a los excedentes y la inexistencia de un código único para identificar a los organismos.

En la práctica, esta situación podría tener una incidencia en el proceso efectivo de gestión de cobro y captación de los recursos parafiscales por parte del CONACOOOP, observándose que para el período del 2013 al 2017, del reporte de pago de 417 organismos, en promedio pagaron el tributo 192 (46%) cooperativas y no se tiene el reporte de pago para 225 (54%).

Por su parte, en la Unidad de Gestión de Cobros del CONACOOOP, algunos expedientes están incompletos y no incluyen los estados financieros. Es así como, de una verificación de 171 expedientes; tomando como referencia el listado de organismos contemplado en un Informe oficial sobre cargas parafiscales elaborado por el INFOCOOP para el 2014, no se logró ubicar en dicha Unidad 22 expedientes físicos; 73 expedientes no tenían la información completa de los estados financieros para los cinco años del período en estudio; y 23 organismos cooperativos reportaron datos diferentes de excedentes ante el INFOCOOP y el CONACOOOP.

Observándose asimismo un comportamiento estacional en el pago de las cargas parafiscales, para la asistencia a las asambleas, donde en los años impares, en los cuáles éstas se realizan, la recaudación se incrementa en promedio un 16%, según se desprende del período de estudio.

Reflejo también de este comportamiento estacional del pago de las cargas parafiscales, es el hecho de que en el período en análisis, se observa que no hay regularidad del pago de las cargas por parte de las 72 cooperativas que han formado parte del Plenario. Por ejemplo, hay 24 de estas cooperativas que han participado más veces en el Plenario que la cantidad de pagos anuales efectuados y 5 de estas cooperativas que solo pagaron en el año de realización de las Asambleas, entre otros.

¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de concretar oportunidades de mejora, se le giran disposiciones al Presidente del Consejo Nacional de Cooperativas, con el propósito de que se le giren las instrucciones pertinentes al Secretario Ejecutivo de ese Consejo, para que: se revise y rediseñe el sistema actual de gestión de recaudación de los recursos parafiscales reglamentado e implementado por el CONACOOOP, para aplicar las mejoras que correspondan, referidas a depuración de la base impositiva; coordinación con instancias competentes; ajustes en procedimientos de la Unidad de Gestión de Cobro; cruces de información con otras fuentes; cotejo de declaraciones juradas de los organismos cooperativos; manejo de expedientes; entre otros; para mejorar la gestión de cobro. Asimismo, se realice una revisión a efecto de determinar las cooperativas que no han realizado el pago de las cargas parafiscales en el período 2013-2017 e iniciar el procedimiento de cobro administrativo y judicial, de conformidad con lo estipulado en el Reglamento de gestión, fiscalización y cobro administrativo y judicial de la contribución parafiscal del CONACOOOP.

Además, se le dispone al Secretario Ejecutivo girar una instrucción a la Unidad de Gestión de Cobro para que se coteje anualmente la información de la declaración jurada remitida por el organismo cooperativo por el pago de la carga parafiscal, contra los documentos fuente y solicitar las explicaciones cuando se presenten diferencias.

Por último se le solicita al Presidente del Consejo Nacional, resolver conforme en derecho proceda, las propuestas presentadas por el Secretario Ejecutivo, en atención a las disposiciones solicitadas.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
SISTEMA DE RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES EN
EL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS (CONACOOOP)**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente auditoría se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República, en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, N.º 7428.

OBJETIVO

- 1.2. Analizar el sistema de recaudación de las cargas parafiscales del CONACOOOP, así como los mecanismos de control que se tienen definidos para la efectiva recaudación de dichos recursos.

ALCANCE

- 1.3. La auditoría comprende las acciones ejecutadas por el CONACOOOP, particularmente en el proceso de recaudación de los recursos transferidos por organizaciones cooperativas, durante los últimos 5 años (2013-2017); se amplía cuando así se considere necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.4. En reunión celebrada el viernes 20 de julio de 2018 en las instalaciones del CONACOOOP, se efectuó la exposición de los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría, y posteriormente fueron comunicados mediante el oficio N.º 10448 (DFOE-PG-0407) del 26 de julio de 2018 dirigido al Secretario Ejecutivo de dicho Consejo. Al respecto, no se recibieron observaciones por parte de la Administración.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.5. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.6. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada mediante respuestas a las consultas y solicitudes de información planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de dicho organismo, así como en las entrevistas a funcionarios del

Consejo Nacional de Cooperativas. Además se efectuó una revisión de expedientes relacionados con la información del pago de las cargas parafiscales del 2014.

- 1.7. Asimismo, fue necesario efectuar consultas escritas al Departamento de Supervisión Cooperativa del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y al Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.8. El Estado Costarricense, desde la Constitución Política ha dado un reconocimiento y especial tutela al cooperativismo por medio del artículo 64, el cual establece que “El Estado fomentará la creación de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores”. El movimiento cooperativo ha sido considerado como una actividad de utilidad pública y de interés social, “...por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático...”¹.
- 1.9. El artículo 2°.- de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, N.° 4179² (en adelante LAC), establece que “Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro.” Al respecto, todas las cooperativas que se conformen deberán ajustarse a los principios y normas establecidos en el artículo 3°.- de la referida LAC.
- 1.10. Por su parte, el Consejo Nacional de Cooperativas (en adelante CONACOOOP) es un organismo de delegados del sector cooperativo, tiene personería jurídica propia con carácter de ente público no estatal³, lo anterior implica que forma parte de la Administración Pública, específicamente de la administración descentralizada del Estado; y cuenta con carácter público derivado de las funciones encomendadas⁴ las cuales están dirigidas al cumplimiento de fines típicamente estatales. Tiene como parte de sus funciones organizar las Asambleas Sectoriales, cuyo propósito es la conformación del Plenario⁵, elegido de manera democrática por la representación de los diez delegados y sus respectivos suplentes, donde se nombran, entre otros, los representantes del sector cooperativo en la Junta Directiva del INFOCOOP.
- 1.11. La estructura y el procedimiento para la integración del CONACOOOP está definido respectivamente en los artículos 138 y 139 de la Ley N.° 4179; en los cuales se define que dicho Consejo estará conformado por un plenario, un directorio, un secretario ejecutivo y el equipo de trabajo que conformará la parte operativa de dicho organismo.
- 1.12. Para el cumplimiento de funciones⁶ encomendadas en la LAC, el CONACOOOP recibe como financiamiento el 2% de los excedentes líquidos de las cooperativas al cierre de cada

¹ Extracto tomado del artículo 1°.- de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, N.° 4179.

² Del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.

³ Según se establece en el artículo 136.- de la Ley N.° 4179.

⁴ Artículo 137.- de la Ley N.° 4179.

⁵ Autoridad suprema actuando como órgano deliberativo. Se encarga de definir las políticas a adoptar ante diferentes situaciones que enfrenta el Movimiento Cooperativo en el país o alguna de sus cooperativas.

⁶ Artículo 137.- de la Ley N.° 4179.

ejercicio económico (el 1% de las cooperativas que forman parte de una unión o federación)⁷; asimismo, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) le transfiere anualmente el monto correspondiente al 1.5% del presupuesto de capital y operaciones⁸.

- 1.13. El Estado Financiero auditado correspondiente al 2017 del CONACOOOP, muestra un total de ingresos por ₡993,4 millones y un total de gastos por ₡770,2 millones; para un superávit del período que asciende a ₡223,2 millones. Los ingresos están compuestos por los aportes de ley sobre excedentes de las cooperativas, los aportes del INFOCOOP, otros ingresos (que se obtienen de intereses generados por inversiones de los mismos aportes) y el monto del superávit del período anterior.
- 1.14. Los montos recibidos por el CONACOOOP para el período objeto de estudio (2013-2017) tanto por parte del INFOCOOP como por concepto de ingresos de recursos parafiscales, se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 1 RECURSOS PERCIBIDOS POR EL CONACOOOP
— EN COLONES —DEL 2013 AL 2017

Año	Recursos INFOCOOP		Recursos Parafiscales	
	Presupuesto	Ejecutado	Ingresos	Egresos
2013	257.829.788,00	207.382.105,69	808.072.676,00	610.276.400,29
2014	254.931.089,24	234.791.406,31	674.579.931,00	516.663.927,00
2015	236.252.592,86	215.966.236,23	785.655.994,00	642.450.834,00
2016	248.549.949,00	237.994.866,45	678.123.561,00	646.319.966,00
2017	302.767.782,99	212.614.017,25	780.843.366,00	546.837.049,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Jefatura Administrativa Financiera del CONACOOOP en el oficio N.° AC 0785-SE 111 del 23 de agosto 2018 (ajuste efectuado por correo electrónico del 20 de setiembre de 2018) y el oficio N.° AC-0884-AF-017-1-10-2018 del 1° de octubre de 2018, donde se suministran los recursos correspondientes al INFOCOOP.

- 1.15. El CONACOOOP se organiza⁹ en cinco diferentes programas presupuestarios, en cuatro de ellos los egresos del 2017 se financian con los recursos asociados a las cargas parafiscales en la siguiente proporción: Administración (71%); Auditoría Interna (11%); Desarrollo Cooperativo (8%), el cual también recibe recursos provenientes de la transferencia del INFOCOOP; y el Comité Nacional de Mujeres Cooperativas (10%). El programa de Planificación Estratégica, se financia en su totalidad con recursos de la transferencia del INFOCOOP.
- 1.16. El CONACOOOP en los últimos cinco años ha destinado, en promedio, el 64% de los recursos parafiscales en remuneraciones de los funcionarios, quienes son en última instancia los responsables de brindar el apoyo y soporte necesario a las actividades efectuadas por ese Consejo en el proceso de representación, articulación y defensa del sector cooperativo, y como parte de ello la convocatoria y logística necesaria para la realización de las Asambleas Sectoriales que se llevan a cabo cada dos años.

⁷ Artículo 136.- de la Ley N.° 4179.

⁸ Según lo dispuesto en el artículo 185.- de la Ley N.° 4179.

⁹ Información suministrada en el oficio N.° AC 0816-SE 116 del 6 de setiembre de 2018.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se efectuó el 6 de diciembre de 2018, en la sala de reuniones del cuarto piso del Edificio Cooperativo ubicado en San Pedro de Montes de Oca; actividad a la que se convocó mediante el oficio N.º 17453 (DFOE-PG-0634) del 5 de diciembre del año en curso, dirigido al licenciado Geovanny Villalobos Guzmán, en su condición de Presidente del CONACOOOP.
- 1.18. Se contó con la presencia de los siguientes miembros del Directorio del CONACOOOP: Geovanny Villalobos Guzmán, Presidente; Alberto Mendoza Espinoza, Vicepresidente; Gilda González Picado, Secretaria; Mario Robinson Davy, Vocal 1; Franklin Salazar Guzmán, Vocal 2; Irene Castro Barquero, Suplente; Allín Jiménez Céspedes, Suplente; Luis Corella Viquez, Secretario Ejecutivo; y Freddy Céspedes Soto, Auditor Interno del CONACOOOP.
- 1.19. Asimismo, mediante el oficio N.º 17496 (DFOE-PG-645) del 7 de diciembre de 2018 se remitió al Señor Presidente del CONACOOOP el borrador del presente informe, con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales, las observaciones y el sustento documental que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.20. Al respecto, se recibe el oficio N.º AC-1106-PRE-114 del 12 de diciembre de 2018 suscrito por el Presidente del CONACOOOP, que contiene observaciones efectuadas al borrador del informe. Dichas observaciones luego del respectivo análisis no modifican el fondo de los hallazgos y disposiciones del presente informe. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N.º DFOE-PG-0674 (18051)-2018 remitido al CONACOOOP.

SIGLAS

- 1.21. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente documento.

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
SPG	Servicios Públicos Generales de la DFOE
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
LAC	Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, N.º 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.
PGA	Procuraduría General de la República

2. Resultados

DEBILIDADES EN EL SISTEMA ACTUAL DE RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES

CONACCOOP CARECE DE UNA BASE IMPOSITIVA DEPURADA PARA SU GESTIÓN DE RECAUDACIÓN DE LAS CARGAS PARAFISCALES

- 2.1. El Reglamento de Gestión, Fiscalización y Cobro Administrativo y Judicial de la Contribución Parafiscal dispuesta en la Ley 4179 de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP¹⁰, emitido por el CONACCOOP, en el inciso a. del artículo 9. indica que:
 - a. Corresponderá a la Sección de Cobro, la **administración de la base de datos de información que comprenden la totalidad de los contribuyentes de la contribución parafiscal**, de modo que a partir de la mismas se realice **una fiscalización del efectivo y adecuado pago** por parte de los sujetos pasivos, estableciendo los casos que corresponda de conformidad con el presente reglamento, cuando no se haya cancelado adecuadamente la obligación tributaria. (...)" (Lo resaltado no corresponde al original).
- 2.2. Las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE¹¹, específicamente la 5.1 relacionada con Sistemas de información establece que "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera **organizada, uniforme, consistente y oportuna** se ejecuten las **actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica**, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas." (Lo resaltado no corresponde al original).
- 2.3. Adicionalmente la norma 5.6 sobre Calidad de Información, del citado manual, indica que "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo." Para ello, dicha norma refiere que los atributos fundamentales de la calidad de la información son la confiabilidad¹², oportunidad¹³ y utilidad¹⁴.

¹⁰ Publicado en La Gaceta del 14 de noviembre de 2017, en el Alcance 272.

¹¹ Publicadas en La Gaceta N.º 26 del 6 de febrero de 2009.

¹² Norma 5.6.1 Confiabilidad: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

¹³ Norma 5.6.2 Oportunidad: Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

¹⁴ Norma 5.6.3 Utilidad: La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.

- 2.4. La norma 5.7 del mismo marco normativo, señala con respecto a la Calidad de la comunicación que “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para **asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio**, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.” (Lo resaltado no corresponde al original).
- 2.5. De acuerdo con los resultados de la auditoría, se determinó que el CONACOOOP no cuenta con una base impositiva depurada para llevar a cabo el cobro de las cargas parafiscales a los organismos cooperativos, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 80 y 136 de la LAC. Si bien el CONACOOOP actualmente recauda cargas parafiscales con base en 512 organismos cooperativos, que son los que tienen registrados en sus bases de datos¹⁵ a la fecha de la auditoría; ante consultas realizadas a otras instancias que tienen información del sector cooperativo, se obtuvo evidencia de que en sus registros cuentan con una mayor cantidad de organismos cooperativos, evidenciándose la disparidad de los datos en el sector, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 2 CANTIDAD DE ORGANISMOS COOPERATIVOS SEGÚN DEPENDENCIA CONSULTADA

Dependencia consultada	Cantidad de Cooperativas
Departamento Supervisión Cooperativa INFOCOOP ¹⁶	763 (activas y en causal de disolución)
Departamento de Organizaciones Sociales, MTSS ¹⁷	713 activas
CONACOOOP ¹⁸	512 organismos cooperativos
Departamento Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, MEP ¹⁹	278 cooperativas estudiantiles activas que cuentan con recargo

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados.

- 2.6. No obstante las diferencias en la cantidad de organismos cooperativos, el CONACOOOP señala limitaciones en la coordinación interinstitucional con instancias como el MTSS y el INFOCOOP para solventar dicha situación, según lo indica²⁰ el Secretario Ejecutivo del organismo cooperativo:

“...esto no ha sido fácil porque ellos (MTSS) no tienen información actualizada de las cooperativas, sino listados generales donde no se distingue si están activas o inactivas, cada vez que necesitamos realizar algún proceso con cooperativas tenemos que validar su estado o pedirle a las mismas cooperativas la información. (...)

¹⁵ Esta base de datos es elaborada por el mismo CONACOOOP en hojas de cálculo, tienen datos generales de los organismos cooperativos tales como: nombre, razón social, cedula jurídica, resolución, gerente general, cedula gerente. Presidente, fecha de vencimiento, número de teléfono, correo electrónico, página web, dirección física, producción, constitución, cierre fiscal, sucursales, observaciones.

¹⁶ Información suministrada en el oficio N.° SC-970-2018 del 4 de setiembre de 2018.

¹⁷ Información suministrada en el oficio N.° DAL-DPOS-OF-68-2018 del 28 de junio de 2018.

¹⁸ Información suministrada en el oficio N.° AC0650-SE086 (NI 17118) del 6 de julio de 2018.

¹⁹ Información suministrada en el oficio N.° DETCE-DGEEC-SCE-0385-2018 del 19 de setiembre de 2018.

²⁰ Información suministrada en el oficio N.° AC 0784-SE 110 del 23 de agosto 2018 remitido por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP.

“INFOCOOP si recibe información financiera, pero no todas las cooperativas la entregan (...) es un punto que hay que corregir a futuro, Tener información fidedigna no ha sido fácil por la renuencia de las cooperativas a brindarla.”

- 2.7. Además, la información existente sobre los organismos cooperativos presenta otras limitaciones que afectan la depuración de la base impositiva y la determinación del monto de la carga parafiscal que deben efectuar las cooperativas, es referente a la diversidad de términos para referirse a los excedentes²¹ utilizados en los estados financieros de los organismos cooperativos. El mismo INFOCOOP ha remitido oficios donde recomienda a los organismos cooperativos, realizar correcciones en la nomenclatura de las cuentas contables; al respecto indica que el “estado de resultados” deberá denominarse “excedente o pérdida del período”; lo anterior para cumplir con lo establecido en los artículos N.ºs 78 y 79 de la LAC. Por su parte, las cooperativas del sector de ahorro y crédito quedan sujetas a lo establecido por la nomenclatura establecida por la SUGEF.
- 2.8. Por su parte, no se utiliza un código único de identificación para los organismos cooperativos, a pesar que se dispone del dato de la personería jurídica, el cual podría ser considerado como un elemento único que facilite la identificación con la seguridad razonable de que no existan dos organismos iguales, ya que el uso de los nombres tienden a confundir y pueden inducir a error. Lo anterior, se denota en los archivos digitales de cobro que presentan pagos con el concepto “SIN IDENTIFICAR”, esto sucede porque algunos organismos efectúan el pago por medio de transferencia pero no indican el nombre de la cooperativa que realiza el pago o por algún otro motivo no se logra determinar a cuál organismo corresponde.
- 2.9. La situación anterior, podría tener una incidencia en el proceso efectivo de gestión de cobro y captación de los recursos parafiscales por parte del CONACOOOP. Observándose en la práctica, y según los registros digitales el CONACOOOP, que para el período objeto de estudio, en promedio el 54% (225) de los organismos cooperativos no tienen registro de pago de las cargas parafiscales, y sólo el 3% (en total 11) efectúa aportes por montos superiores a los diez millones de colones. Por otra parte, la mayor cantidad de aportes se encuentra en el rango de los mil a los 999 mil colones, en promedio 30% (124) organismos cooperativos. Ver detalle en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 3 COMPOSICIÓN DE LOS PAGOS EFECTUADOS POR LOS ORGANISMOS COOPERATIVOS
PERÍODO DEL 2013 AL 2017**

Rangos de pago	2013		2014		2015		2016		2017		Promedio	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Más de 10 millones	11	3%	11	3%	11	3%	11	3%	10	2%	11	3%
De 1 millón a 10 mill.	36	10%	42	11%	35	9%	40	9%	37	8%	38	9%
De 100 mil a 999 mil	61	16%	54	14%	75	18%	47	11%	65	13%	60	15%
De mil a 99 mill	67	18%	47	13%	72	18%	37	8%	98	20%	64	15%
Menos de mil	9	2%	14	4%	27	7%	13	3%	30	6%	19	4%
No pagaron	186	50%	208	55%	189	46%	291	66%	251	51%	225	54%
Total	370	100%	376	100%	409	100%	439	100%	491	100%	417	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados en el oficio N.º AC0675-SE094 del 13 de julio de 2018.

²¹ Excedente del período / Excedente neto del período / Excedente o déficit del período / Excedente o pérdida antes de reservas y cargas parafiscales / excedente período / Excedentes antes de contribuciones y reservas / Excedentes antes reservas / Excedentes de período antes de reservas / Excedentes del período antes de reservas y otras contribuciones / utilidad neta, entre otros.

Notas:

- En el cuadro anterior, se considera el total de cooperativas que se encuentran registradas en el reporte de pagos digital del CONACOOOP.
- Para la confección de este cuadro se tomó en consideración las cooperativas que contaban con un reporte de pago y en el caso de las que “No pagaron” se consideraron aquellas cooperativas que no tienen reporte de pago así como las que reportan cero utilidades, pues por consiguiente no efectúan el pago de las cargas parafiscales en el período.

- 2.10. El no contar el CONACOOOP, en su papel de Administración Tributaria²² de una base impositiva certera para la recaudación de las cargas parafiscales, se debe a la carencia de acciones y mecanismos de control eficientes, dentro de su sistema de recaudación, que le permitan gestionar y fiscalizar la contribución parafiscal de la totalidad de los organismos cooperativos que estén debidamente acreditados y que operan en el territorio nacional; evidenciándose limitaciones en la aplicación de lo señalado en el inciso a. de artículo 9 del Reglamento de Gestión, Fiscalización y Cobro Administrativo y Judicial de la Contribución Parafiscal dispuesta en la Ley 4179 de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP citado.
- 2.11. El desconocimiento por parte del CONACOOOP de cuál es con exactitud la base impositiva a la cual debe efectuar el respectivo cobro de las cargas parafiscales definidas en los artículos 80 y 136 de la LAC, tiene una incidencia directa en la cantidad de recursos parafiscales que se deben dedicar a la promoción del movimiento cooperativo.
- 2.12. Si se diera una coordinada, fluida y efectiva comunicación entre las diferentes instancias que tienen un rol protagónico en el sector cooperativo; como lo es el MTSS y el INFOCOOP, proceso que podría ser dirigido por el CONACOOOP como encargado de la articulación de esfuerzos, contribuiría a solventar los vacíos de información, y con ello lograr una adecuada coordinación de iniciativas para organizar dicho sector.
- 2.13. Determinar la base impositiva, le brindaría información importante al CONACOOOP para poder efectuar proyecciones de ingresos por concepto del pago de las cargas parafiscales. Este dato le serviría no solamente para las gestiones de cobro, sino que también le permitirá conocer el sector y con ello poder canalizar los esfuerzos de representación y defensa del movimiento cooperativo, según lo establecen sus funciones.
- 2.14. En relación con las actividades orientadas a mejorar la recaudación de los fondos parafiscales, según señaló el organismo²³, a partir de enero de 2018, cuentan con un funcionario encargado en la gestión de cobro; anteriormente dicha labor estaba como recargo en otros funcionarios. Como parte de esa gestión el funcionario se ha dedicado a efectuar giras, visitas directas a las cooperativas que se encuentran morosas y ha realizado esfuerzos para ubicar los datos de las cooperativas, ya que en ocasiones no se cuenta con información del organismo o puede estar desactualizada.
- 2.15. Los esfuerzos realizados por la Unidad de Gestión de Cobro del CONACOOOP han dado como resultado un incremento en la cantidad de organismos que realizaron el pago de las cargas parafiscales. Sin embargo, si se toman en consideración los datos suministrados tanto por el INFOCOOP como por el MTSS, aún existe una brecha importante entre la cantidad de organismos cooperativos registrados por el CONACOOOP con respecto a los datos reportados en esas otras instancias.

²² Procuraduría General de la República, Dictamen C-318-2014 del 6 de octubre de 2014

²³ Información suministrada en el oficio N.º AC 0784-SE 110 del 23 de agosto 2018 remitido por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP.

DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DEL PROCESO DE COBRO Y EN LA DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA CARGA PARAFISCAL

- 2.16. Según la Procuraduría General de la República (PGR), en el Dictamen C-318-2014 del 6 de octubre de 2014, el “CONACOOOP en su papel de Administración Tributaria, se encuentra facultada para requerir la información necesaria a las cooperativas contribuyentes a fin de determinar, verificar y fiscalizar la contribución parafiscal contenida en el artículo 136 de la Ley de Asociaciones Cooperativas a su favor.” Por ello el CONACOOOP debe “...establecer la organización interna pertinente para efectuar las gestiones correctas de recaudación y fiscalización de la contribución parafiscal a su favor...”²⁴.
- 2.17. La Ley General de Control Interno, N.º 8292, define en el artículo 16 que se deberá contar con “sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.” Establece como deberes del jerarca y de los titulares subordinados los siguientes:
- “a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno. / b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficientes de los recursos públicos. / c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico.”
- 2.18. El Reglamento de Gestión, Fiscalización y Cobro Administrativo y Judicial de la Contribución Parafiscal emitido por el CONACOOOP, indica:
- “Artículo 3.- El CONACOOOP, como administrador tributario de la contribución parafiscal establecida por la Ley 4179, realizará todas las diligencias, acciones, medidas y actuaciones tendientes a asegurar el efectivo y cabal cumplimiento por parte de los sujetos pasivos, de la obligación dispuesta en la Ley No. 4179 y sus reformas, así como la efectiva contabilización, acreditación y cobro de la citada contribución. En este sentido, **deberá implementar y ejecutar todos los mecanismos de control, supervisión, coordinación, planificación y de cobro necesarios** a fin de ejecutar esa atribución legal. (Lo resaltado no corresponde al original).
- “Artículo 7.- Cada una de las actuaciones del CONACOOOP, como administrador tributario deberá ser **documentada en un solo expediente administrativo**, el cual **se conformará y ordenará cronológicamente y debidamente foliado** a partir de la fecha de presentación de cada gestión o documento por parte de los representantes de los entes cooperativos o de actuaciones de oficio del

²⁴ Dictamen C-318-2014 del 6 de octubre de 2014.

CONACOOOP. El expediente será conformado y custodiado por la Sección de Cobro. (...).” (Lo resaltado no corresponde al original).

“Artículo 11.- CONACOOOP **realizará las acciones necesarias tendientes a la efectiva comprobación o investigación de la situación tributaria de una cooperativa, en lo que se refiere a la contribución parafiscal.** Para ello en aquellos casos en que se establezca preliminarmente que no se pagó la contribución o que se pagó incorrectamente, se remitirá a la administrada, formal indicación escrita respecto a los períodos y hechos investigados, informe que servirá de base para la gestión y cobro correspondiente. Para tal fin, la Secretaría Ejecutiva efectuará el correspondiente traslado de cargos a la cooperativa y se la dará audiencia sobre los mismos por el plazo de cinco días hábiles, con el objeto de que se refiera a éstos y ofrezca la prueba que estime conveniente. Las diligencias de fiscalización no demorarán más de dos meses, salvo causa justificada.” (Lo resaltado no corresponde al original).

- 2.19. Al respecto, el artículo 13 del mencionado reglamento prevé que se “...solicitará informe a las [sic] Unión o Federación correspondiente, para **verificar cuáles cooperativas deben pagar solo el 1% y si el otro uno por ciento fue pagado a la Unión o Federación respectiva,** igualmente CONACOOOP brindará informe a estas últimas **para hacer control cruzado del pago por concepto de cargas parafiscales que deben hacer las cooperativas.**” (Lo resaltado no corresponde al original).
- 2.20. En el artículo 15 del Reglamento de funcionamiento del CONACOOOP se establecen los requisitos para que las cooperativas puedan acreditarse y participar en las Asambleas Sectoriales; al respecto el numeral 2) indica se requiere que las cooperativas se encuentren al día en el pago de las cargas parafiscales que ordena la Ley 4179, para ello el CONACOOOP emite una constancia donde se indica dicha situación.

A. EXPEDIENTES INCOMPLETOS Y REPORTES DIFERENCIADOS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS COOPERATIVOS

- 2.21. La Unidad de Gestión de Cobros del CONACOOOP, como área encargada del proceso de cobro de la contribución parafiscal establecida en la Ley N.º 4179, dispone de expedientes físicos y digitales que deben contener, entre otros aspectos, el historial de los pagos efectuados por los organismos cooperativos. Al respecto, se determinó que, hay expedientes que están incompletos ya que para el período objeto de estudio, no se ubicaron algunos de los estados financieros; además existen cooperativas que no tienen expedientes físicos a pesar de que si hay información en los registros digitales que se tienen a disposición.
- 2.22. La remisión de los estados financieros de los organismos cooperativos al CONACOOOP, es necesaria como parte de la documentación a revisar, ya que en estos se denota el monto del excedente líquido al cierre de cada ejercicio económico y con ello poder determinar con exactitud el pago por concepto de cargas parafiscales.
- 2.23. Por otra parte, algunas cooperativas de forma voluntaria remiten al INFOCOOP los estados financieros, los cuales se registran en un sistema propio del Departamento de Supervisión Cooperativa de ese Instituto, donde los funcionarios de dicho departamento efectúan una revisión y verificación de los datos aportados.

2.24. Como parte del proceso de auditoría, se realizó en la Unidad de Gestión de Cobros del CONACOOOP una revisión de expedientes físicos, utilizándose como referencia para su selección el Informe Anual de Excedentes y Aportes para CONACOOOP para el período 2014²⁵, emitido por el INFOCOOP, con el fin de tener una base de comparación. Como complemento al análisis realizado, los datos obtenidos de la revisión física de expedientes se cotejaron directamente contra los expedientes que dispone el INFOCOOP de los organismos cooperativos seleccionados para validar su congruencia. Producto de la revisión de la situación de los expedientes de 171²⁶ organismos cooperativos se determinó lo siguiente:

- a) De los 171 organismos revisados, sólo se ubicaron 149 expedientes físicos en los archivos del CONACOOOP. De la diferencia de 22 cooperativas, se ubicó información de 10 organismos en el registro digital que lleva la Unidad de Gestión del Cobro, y para las otras 12 cooperativas, no existen reportes en digital y tampoco en los expedientes físicos, por consecuencia no efectuaron el respectivo reporte de pago por concepto de carga parafiscal. De esas 12 cooperativas, siete reportan al INFOCOOP un monto total de 99.146,29 colones como pago por cargas parafiscales (monto que no fue cancelado al CONACOOOP); las otras 5 reportaron pérdidas ante el INFOCOOP.
- b) De los 149 expedientes físicos consultados en el CONACOOOP, 73 carecían de información para el 2014 mientras que los restantes 76 sí presentaban dicha información.
- c) Asimismo, de la revisión de estos 149 expedientes, se logró determinar que algunos datos reportados no coincidían con la información suministrada por el INFOCOOP; por lo que se realizó una verificación física adicional de los estados financieros correspondientes al periodo 2014 presentados ante ambas instancias. Producto de esa revisión se obtuvo que 23 organismos cooperativos presentaron datos diferentes ante CONACOOOP y el INFOCOOP, por lo que según dicha revisión el CONACOOOP dejó de percibir como mínimo la suma de 30.093.843,64²⁷ colones.
- d) Por su parte, del listado de los de los 171 organismos, en 28 casos no se logró ubicar en los registros digitales del CONACOOOP, correspondientes al 2014 y 2015²⁸, el pago para el 2014, de los cuales ante el INFOCOOP 13 reportaron excedentes y los otros 15 restantes declararon pérdidas. Por consiguiente, el CONACOOOP dejó de percibir eventualmente por esos 13 organismos la suma de 3.542.105,92 colones.

²⁵ Reporte emitido por el Sistema de Monitoreo Cooperativo y facilitado por el Departamento de Supervisión Cooperativa del INFOCOOP, el cual fue suministrado por medio del oficio N.º SC-834-2018 del 27 de julio de 2018 del Gerente a.i. de Supervisión Cooperativa del INFOCOOP. Se recibió el reporte denominado "Informe Anual de Excedentes y Aportes para CONACOOOP" correspondiente a los años del 2013 al 2016, ya que según indicaron en el oficio de referencia el reporte correspondiente al 2017 se encuentra en proceso de asignación. Se utilizó como referencia para la realización de esta comparación el reporte correspondiente al 2014 (189 registros) pues era el que contenía mayor cantidad de organismos cooperativos en comparación al 2015 (147 registros) y 2016 (36 registros).

²⁶ Si bien el reporte facilitado por el INFOCOOP dispone de la información de 189 organismos cooperativos, se determinó que 18 son organismos auxiliares, los cuales no se consideraron en la revisión de los expedientes ya que no efectúan pagos de las cargas parafiscales.

²⁷ Para el cálculo de este monto se considera sólo el aporte del 1% al CONACOOOP, tomando como una consideración que los organismos cooperativos pueden estar afiliados a Uniones o Federaciones, o pertenecer al sector de autogestión.

²⁸ Para esta revisión, se consultó el registro de pago correspondiente al 2014 como al 2015, considerando que los organismos cooperativos que cierran su año en diciembre, pueden efectuar el respectivo pago en los primeros meses del siguiente año.

- 2.25. Ligada a esta situación, se observó que en referencia a los estados financieros que recibe el CONACOOOP, éste no efectúa una validación de dicha información –como un mecanismo de control cruzado –, por ejemplo con el Departamento de Supervisión Cooperativa del INFOCOOP para confirmar que los datos suministrados son válidos, y proceder según la normativa.

B. ESTACIONALIDAD EN EL PAGO DE CARGAS PARAFISCALES PARA PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEAS

- 2.26. Según se puede apreciar en el cuadro siguiente, en los años impares para los cuales se efectúa la convocatoria a las Asambleas Sectoriales, se da un aumento en el registro de pago y por consiguiente en el monto de los ingresos por los recursos parafiscales; comportamiento asociado a la participación de los organismos cooperativos en dichas asambleas. De manera que se observa que en promedio, la captación de recursos por dicho concepto se incrementa en promedio en un 16% en los años impares.

CUADRO N° 4 REPORTE DE PAGO Y DE INGRESOS PARAFISCALES PERÍODO DEL 2013 AL 2017
- EN COLONES -

Año	Registros de pago	Pagaron	No pagaron	Ingresos recursos parafiscales
2013	370	184	186	¢808.072.676,00
2014	376	168	208	¢674.579.931,00
2015	409	220	189	¢785.655.994,00
2016	439	148	291	¢678.123.561,00
2017	491	240	251	¢780.843.366,00
Promedio – Recursos Parafiscales				¢745.455.105,60

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados en los oficios N.ºs AC0675-SE094 del 13 de julio de 2018 y AC0785-SE 111 del 23 de agosto 2018 (ajuste efectuado por medio del correo del 20 de setiembre de 2018).

- 2.27. Reflejo también de este comportamiento estacional del pago de las cargas parafiscales, es el hecho de que en el período en análisis, se observa que no hay regularidad del pago de las cargas por parte de las 72 cooperativas que han formado parte del plenario, según se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 5 HISTORIAL DE PAGO DE LAS COOPERATIVAS QUE HA CONFORMADO EL PLENARIO PARA EL PERÍODO COMPRENDIDO DEL 2013 AL 2017

Cantidad de Cooperativas	%	Cantidad de pagos efectuados por año, para el período del 2013 al 2017
13	18%	Sólo pagaron un año
6	8%	Pagaron 2 años
14	20%	Pagaron 3 años
6	8%	Pagaron 4 años
14	20%	Pagaron en todos los 5 años
19	26%	La cooperativa existe en el registro, pero no hay información de pagos en los registros digitales de CONACOOOP.
72	100 %	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada brindada por el CONACOOOP en el adjunto del oficio AC0679-SE096//17 de julio 2018 (NI 18109), denominado "Informe de actividades y objetivos desarrollados en representación y defensa del movimiento cooperativo. Período 2013-2018" contrarrestada con los datos del oficio N.º AC0675-SE094 del 13 de julio de 2018.

- 2.28. Como se puede apreciar, hay 19 (26%) cooperativas que en el período de estudio (2013 al 2017) han formado parte del Plenario, sin embargo, no se logró ubicar en los archivos digitales del CONACOOOP el respectivo pago. Esto a pesar de que el numeral 2) del artículo 15 del Reglamento para el funcionamiento del CONACOOOP indica que para participar en las asambleas sectoriales se debe estar al día con el pago de las cargas parafiscales. Si bien existe la posibilidad de que las cooperativas pueden declarar cero utilidades o pérdidas, y con ello solicitar una constancia que indica que se encuentra al día con el pago de las cargas parafiscales, en los registros del Organismo no se logró evidenciar esta situación.
- 2.29. Asimismo, como complemento a la situación anterior, se observó que:
- 24 cooperativas han participado más veces en el Plenario que la cantidad de pagos anuales efectuados.
 - 5 cooperativas sólo pagaron en el año de la realización de las Asambleas Sectoriales.
 - 4 cooperativas reportan pago en el año en que formaron parte del Plenario, el resto de los años no reportaron pagos.
 - Hay una cooperativa que para el período objeto de estudio, solo hay un registro de pago en un año por la suma de 5 colones y formó parte del Plenario en dos períodos (4 años).
 - 8 cooperativas no se reflejan en los archivos digitales que tiene el CONACOOOP para el registro de pagos.
- 2.30. Estas situaciones se presentan debido a que el CONACOOOP tiene mecanismos de control, supervisión, coordinación, planificación y de cobro limitados que no le permiten efectuar de forma eficaz una supervisión y comprobación del pago definido en el artículo 136 de la LAC por parte de los organismos cooperativos, a los que se hace referencia en el artículo 3 del Reglamento de Gestión, Fiscalización y Cobro Administrativo y Judicial de la Contribución Parafiscal. Si bien los estados financieros son uno de los elementos que brinda información para efectos de la determinación de la carga parafiscal, como ya se indicó se han presentado diferencias en su información, lo cual refuerza la ausencia de lo señalado.
- 2.31. Aspectos como los comentados evidencian el riesgo que tiene el CONACOOOP de dejar de percibir recursos por concepto de cargas parafiscales que la ley ha definido, que son para el financiamiento de las funciones encomendadas, y adicionalmente, abre posibilidades de elusión²⁹ o evasión³⁰, por parte de los organismos cooperativos, del pago de dichas cargas parafiscales.
- 2.32. El que el CONACOOOP contara con información exacta de las cooperativas activas que deben contribuir, ayudaría en gran medida a que pueda efectuar una gestión de cobro eficaz, y con ello minimizar los riesgos de elusión o evasión del pago de las cargas parafiscales. Por otra parte, resulta necesaria la coordinación y consulta con las uniones y federaciones para determinar la afiliación y el correspondiente pago del 1%, pues el no pago de dicho monto a las uniones o federaciones también sería evasión por parte de los organismos cooperativos.

²⁹ Conductas del contribuyente para evitar o minimizar el pago de impuestos aprovechando ambigüedades o vacíos en las leyes. Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda

³⁰ Todo tributo que, debiendo ingresar a las arcas fiscales no ingresa finalmente, porque ha sido ocultado u omitido de alguna manera por el responsable del tributo. Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda

- 2.33. Disponer de un historial de pago de las cooperativas, le permitiría al CONACOOOP efectuar un seguimiento a los organismos que por varios períodos reportan pérdidas y corroborar esa condición que afecta la disponibilidad de recursos para la promoción del movimiento cooperativo; y a su vez comunicar al INFOCOOP esa particularidad, para que en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia establecidas en la LAC, dicha institución las considere en las valoraciones que realiza para efectuar un posible análisis y acompañamiento para evitar que se generen pérdidas en el sector a causa de una eventual mala administración de los recursos.
- 2.34. Asimismo, la coordinación con otras instancias le permitiría al CONACOOOP contar con elementos para ejecutar un control cruzado de los montos reportados y con esta verificación poder tener una seguridad razonable que el pago recibido realmente corresponde.
- 2.35. Indica el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP que "...existen cooperativas hasta con cinco años de inactividad y de pronto renuevan su personería y vuelven a aparecer para participar en alguna sectorial o proceso cooperativo y traen al CONACOOOP una declaración jurada de que no han tenido actividad económica."³¹
- 2.36. Las cooperativas de autogestión³² o que estén afiliadas a una unión o federación³³ realizan un aporte a al CONACOOOP del 1%; al respecto, el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP indica que "Cada vez que una cooperativa viene a pagar o se le hace el cobro se verifica si pertenece a una Unión o Federación, entrado (sic) a la página Web de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo o llamando a la Unión o Federación de su sector o territorio. Se ha dado el caso que la cooperativa dice estar asociada a una Unión o Federación y no es cierto. / En el Plenario del CONACOOOP participan 24 uniones y federaciones y para poder participar nos tienen que entregar la información de su estado y membresía."³⁴
- 2.37. El CONACOOOP ha implementado el uso de las "Declaraciones Juradas de Excedentes o Pérdidas", la cual remite por correo a las cooperativas con el propósito que efectué la declaración correspondiente por el pago de las cargas parafiscales y suministren los estados financieros del período. Asimismo, como parte de las labores que realiza el funcionario encargado de la Gestión de Cobro, desde su ingreso en enero de 2018, es la remisión de correos y establecer contacto por teléfono para solicitar los estados financieros y verificar directamente en estos documentos el pago realizado. Sin embargo, indica el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP que la principal limitación que han tenido "son aquellas cooperativas que no cuentan con domicilio y no hay modo de contactarlas, o en su caso brindan información inexacta o no la brindan del todo."³⁵

³¹ Información suministrada en el oficio N.º AC 0784-SE 110 del 23 de agosto 2018 remitido por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP.

³² Numeral 7) del artículo 114 de la LAC.

³³ Artículo 136 de la LAC.

³⁴ Información suministrada en el oficio N.º AC 0784-SE 110 del 23 de agosto 2018 remitido por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP.

³⁵ Información suministrada en el oficio N.º AC 0784-SE 110 del 23 de agosto 2018 remitido por el Secretario Ejecutivo del CONACOOOP.

3. Conclusiones

- 3.1. El Legislador ha dotado al CONACCOOP de la potestad de imperio en el movimiento cooperativo en lo que le corresponda; pues se pretende que con sus propios recursos, humanos, técnicos y financieros dicho Consejo tenga un papel activo y protagónico para vigilar su actuación así como dictar las normas sobre las políticas a seguir en dicho sector.
- 3.2. Los resultados obtenidos demuestran la necesidad de que el CONACCOOP ejerza un rol protagónico como administrador y recaudador tributario de las cargas parafiscales establecidas en el artículo 136 de la LAC. Por lo que resulta necesario que determine las acciones de coordinación que permitan identificar la base impositiva del sector cooperativo y mejorar la información en general sobre los organismos, estableciendo los controles y registros adecuados.
- 3.3. Asimismo, debe ejercer una gestión y fiscalización efectiva del cobro de los recursos parafiscales, que le permita fortalecer su sistema de recaudación, para que la captación sea representativa, eficiente, razonable y confiable, dada su importancia para el desarrollo del cooperativismo.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar

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

AL LIC. GEOVANNY VILLALOBOS GUZMÁN EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Girar instrucciones al Secretario Ejecutivo para que se revise y rediseñe el sistema actual de gestión de recaudación de los recursos parafiscales reglamentado e implementado por el CONACOOOP para aplicar las mejoras que correspondan, referidas a depuración de la base impositiva; coordinación con instancias competentes; ajustes en procedimientos de la Unidad de Gestión de Cobros; cruces de información con otras fuentes; cotejo de declaraciones juradas de los organismos cooperativos; manejo de expedientes; entre otros; para mejorar la gestión de cobro, en el marco principalmente de los artículos 9, 3, 7 y 11 del Reglamento de gestión, fiscalización y cobro administrativo y judicial de la contribución parafiscal del CONACOOOP, según los hallazgos del presente informe. (Ver párrafos del 1.8 al 2.37 de este informe). Remitir a la Contraloría General:
 - a. A más tardar el 28 de febrero del 2019, una certificación que acredite las instrucciones giradas al Secretario Ejecutivo para la revisión del sistema actual de gestión de cobro de los recursos parafiscales y rediseño con la aplicación de mejoras correspondientes.
 - b. El 30 de abril de 2019 remitir una certificación de que se ha elaborado el informe sobre la revisión y rediseño del actual sistema de gestión de recaudación de recursos parafiscales y se han elevado las propuestas a conocimiento del Consejo Nacional.
 - c. El 31 de julio del 2019 remitir certificación de que las mejoras al sistema de gestión de recaudación están siendo implementadas por parte del Secretario Ejecutivo.
- 4.5. Girar instrucciones al Secretario Ejecutivo para que se realice una revisión a efecto de determinar las cooperativas que no han realizado el pago de las cargas parafiscales en el período 2013-2017 e iniciar el procedimiento de cobro administrativo y judicial, de conformidad con lo estipulado en el Reglamento de gestión, fiscalización y cobro administrativo y judicial de la contribución parafiscal del CONACOOOP. Remitir al Órgano Contralor: (Ver párrafos del 2.1 al 2.37 de este informe).
 - a. Una certificación, a más tardar el 28 de febrero de 2019, que acredite las instrucciones giradas al Secretario Ejecutivo para efectuar la revisión y determinación de la gestión de cobro que corresponda.
 - b. Una certificación el 31 de mayo de 2019 que acredite y detalle las acciones efectuadas para el cobro ya sea administrativo o judicial, según corresponda; así como las propuestas planteadas al Consejo Nacional.
- 4.6. Resolver conforme en derecho proceda, las propuestas presentadas por el Secretario Ejecutivo en atención a las disposiciones enunciadas del 4.4 a la 4.5. Para acreditar el cumplimiento de la disposición, remitir a la Contraloría General, a más tardar dos meses después de recibidas las propuestas presentadas por el Secretario Ejecutivo, un oficio en el cual se haga costar el acuerdo adoptado con las propuestas recibidas.

AL LIC. LUIS CORELLA VÍQUEZ EN SU CALIDAD DE SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE COOPERATIVAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Girar una instrucción a la Unidad de Gestión de Cobro para que se coteje anualmente la información de la declaración jurada remitida por el organismo cooperativo por el pago de la carga parafiscal definida en la LAC, contra los documentos fuente y solicitar las explicaciones cuando se presenten diferencias. (Ver párrafos del 2.1 al 2.37 de este informe). Remitir al Órgano Contralor:
- a. Copia de la instrucción emitida, a más tardar el 28 de febrero de 2019.
 - b. Una certificación en la que conste las acciones implementadas para el cotejo de la información del período 2018, a más tardar el 30 de abril de 2019, y
 - c. Una certificación sobre el avance de la labor del cotejo de la información a más tardar el 28 de junio de 2019.



Licda. Damaris Vega Monge
Gerente de Área

M.Sc. Mario Alberto Pérez Fonseca
Asistente Técnico

M.Sc. Teresita Araya Brenes
Coordinadora

Licda. Mónica Bustamante Bermúdez
Colaboradora

ghj
Ci.: Archivo
G: 2018000270-1