

INFORME N.º **DFOE-LOC-IF-000012-2022**

07 de julio, 2022

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA
DE LA GESTIÓN DE COBRO DEL IMPUESTO DE LICENCIAS
PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS EN LA MUNICIPALIDAD DE
SAN JOSÉ

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	7
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	7
OBJETIVO	8
ALCANCE	8
CRITERIOS DE AUDITORÍA	8
METODOLOGÍA APLICADA	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	10
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
SIGLAS	13
Resultados	13
GESTIÓN EN LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS DE LOS PATENTADOS EN EL IMPUESTO DE LICENCIAS PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS	13
Lentitud y falta de efectividad en la cobranza de las deudas	13
FISCALIZACIÓN DEL TRIBUTO A COBRAR	17
Débil fiscalización en la determinación del cobro del impuesto de licencias	17
No inscripción de actividades comerciales	19
REGISTRO Y CONTROLES EN EL COBRO DEL TRIBUTO A LOS PATENTADOS	20
Inconsistencias en la aplicación de recibos de dinero	20
Renuncias de patentes sin verificar el cierre del negocio	22
Ajustes en las cuentas por cobrar de los patentados sin justificación	23
Conclusiones	24
Disposiciones	25
A LA SEÑORA PAULA VARGAS RAMÍREZ EN SU CALIDAD DE ALCALDESA MUNICIPAL A.I. DE SAN JOSÉ O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25

IMÁGENES

<u>IMAGEN N.º 1 CONCEPTO ASOCIADOS CON EL PROCESO DE GESTIÓN DE LICENCIAS MUNICIPALES</u>	10
<u>IMAGEN N.º 2 DEPENDENCIAS PARTICIPANTES Y LAS PRINCIPALES FUNCIONES EN LA GESTIÓN DE COBRO</u>	11
<u>IMAGEN N.º 3 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO</u>	14
<u>IMAGEN N.º 4 ACTIVIDADES LUCRATIVAS NO INSCRITAS EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ</u>	19
<u>IMAGEN N.º 5 DETALLE DE LAS INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO DE LOS RECIBOS</u>	21
<u>IMAGEN N.º 6 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS AJUSTES DE COBRO DE PATENTADOS</u>	23

CUADROS

<u>CUADRO N.º 1 MOROSIDAD DEL PERÍODO Y ACUMULADA DE AÑOS ANTERIORES</u>	12
--	----

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

En la auditoría de carácter especial se examinó la gestión en la recuperación de las deudas de los patentados en el impuesto de licencias para actividades lucrativas, la fiscalización del tributo y el registro de los recibos de dinero, ajustes y controles implementados en el cobro del impuesto de patentes, con el fin de determinar si las acciones realizadas para disminuir la cartera de morosidad y las cuentas en riesgo de prescripción, están conformes con el marco constitucional, legal y las buenas prácticas nacionales y/o internacionales aplicables a esas temáticas. El período objeto de análisis abarcó la gestión comprendida entre el 1° de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2021, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La correcta gestión de cobro del impuesto de licencias para actividades lucrativas, orientada a mejorar los niveles de recaudación, reducir la morosidad y el riesgo de la prescripción de las cuentas pendientes de cobro, resulta fundamental para lograr una sostenibilidad financiera institucional y un impacto positivo en la prestación de los servicios a los ciudadanos en procura del desarrollo cantonal. De igual forma, la definición e implementación de mecanismos de control y vigilancia en la gestión de cobro es necesaria para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, robustecer la toma de decisiones y responsabilidades, así como para disminuir los riesgos de actos de corrupción y promover el uso correcto de los recursos, máxime que el ingreso por concepto de patentes municipales resulta ser el principal rubro tributario para la Municipalidad de San José.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La morosidad acumulada de dicho impuesto pasó de ₡5.592,7 millones en el año 2017 a ₡7.362,8 millones en el año 2021, esa variación significa un 31,6% de incremento respecto al 2017, así como el pendiente de cobro de ese tributo se concentra en 123 patentados que en conjunto suman un monto total de ₡7.812,2 millones. En este sentido, se determinó un débil accionar por parte del Departamento de Gestión Tributaria y la Sección de Gestión de Cobro de la Municipalidad de San José, para controlar, vigilar y promover el efectivo cobro de las deudas acumuladas de los patentados del impuesto de licencias para actividades lucrativas.

Aunado a esto, se identificaron 1.151 casos de patentados activos que adeudan entre 5 y 10 años el pago del impuesto de licencias, con un pendiente de pago acumulado por un monto total de ₡2.479,9 millones, de los cuales en 1.108 casos, la Municipalidad todavía se encuentra efectuando la gestión de cobro administrativo y los restantes 43 casos se mantienen en un estado de arreglo de pago o cobro extrajudicial o judicial, lo cual denota poca efectividad en la recuperación de la morosidad que presentan los patentados morosos del Cantón de San José. Lo anterior ocasionado fundamentalmente, por la falta

de acciones oportunas y efectivas como por ejemplo, notificaciones de cobro, el cierre del negocio y avisos de cobro para resolver, según corresponda, las cuentas morosas de los patentados, pese a que constituyen funciones establecidas en la normativa interna de la Municipalidad.

También se evidenció, que como parte de la gestión de fiscalización de ese tributo, no se verifican los montos declarados por los contribuyentes en la declaración jurada del impuesto de patentes, que resultan con una diferencia inferior en el monto de los ingresos brutos, respecto a la suma indicada en la declaración del impuesto de la renta o de ventas presentada a la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda (DGTD). Por ejemplo, en el año 2021 de los 6.441 patentados que presentaron diferencias en el monto declarado, el Ayuntamiento fiscalizó únicamente 202 casos.

Además, existen contribuyentes ejerciendo una actividad lucrativa en el Cantón de San José al margen de la ley, al no encontrarse registrados como patentados en la base de datos de cobro de la Municipalidad, ya que del análisis de 227 contribuyentes inscritos en la DGTD, 147 contribuyentes no poseen una licencia para ejercer la actividad comercial. Entre los negocios en esa condición están empresas dedicadas a la venta de artículos de ferretería, alimentos, juguetes, ropa y pinturas.

Sumado a que se determinó la falta de confiabilidad y exactitud en los registros de los recibos de dinero por concepto de pagos efectuados por patentados, ya que en 14 de los 117 recibos analizados presentaron inconsistencias en cuanto a la falta de registro, y diferencias por montos mayores o menores registrados en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys de la Municipalidad, respecto al valor indicado en el recibo. Asimismo, se identificó la falta de control y supervisión en el trámite de los ajustes de cuentas por cobrar a patentados para disminuir parcialmente o total el monto de la deuda, debido principalmente a las actuaciones discrecionales (no sustentadas documentalmente) por parte de quienes tienen a cargo dichas labores.

En consecuencia, las situaciones expuestas en que opera la gestión de cobro del impuesto de patentes, han ocasionado la pérdida de ₡342,9 millones por la prescripción de deudas vencidas en 87 patentados, entre los períodos del 2019 al 2021. Además ha propiciado el riesgo de prescripción de ₡3.240,9 millones y la probable pérdida de los montos adeudados por 2.831 patentados morosos en el impuesto de licencias, que se encuentran registrados en el sistema de cobros en una condición de cuentas incobrables, los cuales en conjunto suman una deuda total por un monto de ₡4.846,8 millones.

¿QUÉ SIGUE?

A la Alcaldesa Municipal a.i. de la Municipalidad de San José se le dispone elaborar e implementar políticas institucionales, objetivos, metas e indicadores para fortalecer la gestión de recaudación del impuesto de licencias para actividades lucrativas y disminuir el pendiente de cobro acumulado al 31 de diciembre de 2021. Además de implementar los procesos que se requieran para ajustar las cuentas incobrables registradas al 31 de diciembre de 2021 en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys, así como la implementación de las notificaciones de cobro cuando el patentado se encuentra moroso en el pago del impuesto de licencias.

También se le dispone elaborar e implementar los mecanismos de acción para fortalecer la cultura tributaria de los contribuyentes que deben asumir el compromiso de presentar anualmente a la Municipalidad la declaración jurada del impuesto de patentes. Aunado a ello, deberá de formular y emitir instrucciones a las dependencias correspondientes de la Municipalidad para que se dé cumplimiento a la Circular DGT-0073-2017 y al procedimiento n.º MSJ-DGT-PR04, referentes a la fiscalización de las declaraciones juradas de patentes, y a la calificación y recalificación de patentes.

De igual forma se le giran instrucciones para elaborar e implementar un mecanismo de verificación periódica de los recibos registrados de manera manual en Sistema Centralizado de Cobros Unisys. Finalmente, se le instruye para que actualice e implemente el procedimiento de la cancelación de patentes; así como, elaborar e implementar un procedimiento para el registro, la aprobación el control y la supervisión de los ajustes de las cuentas de cobro a patentados que ameritan una disminución parcial o total de la cuenta pendiente de cobro.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA
GESTIÓN DE COBRO DEL IMPUESTO DE LICENCIAS PARA
ACTIVIDADES LUCRATIVAS EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. A la Municipalidad de San José le corresponde como parte de sus funciones, recaudar y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales, según lo dispone el artículo 4 del Código Municipal, Ley n°. 7794. Además, tiene la potestad del otorgamiento de las patentes municipales y de la fiscalización, control y cobro del impuesto de patentes durante el tiempo en que se ejerza la actividad lucrativa o por el periodo que se haya contado con la licencia, aunque la actividad no se haya realizado, conforme se indica en los artículos del 77 al 94 del Código Municipal.
- 1.2. Los resultados de fiscalizaciones realizadas por la Contraloría General, en varias oportunidades, ha señalado debilidades en diferentes gobiernos locales respecto del otorgamiento y vigilancia de esas patentes y sobre la gestión de cobro de ese tributo, tema que también merece especial atención en la Municipalidad de San José, dado que la partida de licencias profesionales comerciales y otros¹, corresponde al rubro más importante dentro de la estructura de recaudación por ingresos tributarios que percibe la municipalidad, el cual entre los periodos del 2017 al 2021 el ingreso promedio en esa partida presupuestaria fue de unos ₡25.679,2 millones, lo cual representó en promedio el 46% de los ingresos tributarios y no tributarios recaudados.
- 1.3. Sin embargo, este impuesto representa la cuenta de cobros con mayor morosidad de los contribuyentes del Cantón de San José, pues en el periodo 2021, alcanzó la cifra de los ₡11.816,40 millones², lo cual significa que el 32,5% del monto anual facturado por el Ayuntamiento (₡36.345,7 millones) no se recaudó. Esto conlleva a que esta importante cifra no se esté incorporando al desarrollo de las comunidades a través de mejores servicios y la ejecución de obras de inversión.

¹ Incluye los ingresos percibidos por el impuesto de patentes comerciales y de licores.

² Dicho monto incluye la morosidad por concepto de impuesto de patentes comerciales y de licores.

- 1.4. Por lo anterior, se considera importante efectuar un análisis sobre la gestión de cobro de patentes del Gobierno Local de San José, que permita determinar situaciones susceptibles de mejora en los procesos de cobro, fiscalización y control de ese impuesto de licencias.
- 1.5. Finalmente, la auditoría se realizó de conformidad con las competencias conferidas al Órgano Contralor en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428.

OBJETIVO

- 1.6. Determinar si la gestión de cobro del impuesto de licencias para el ejercicio de actividades lucrativas en la Municipalidad de San José, está conforme con el marco constitucional, legal y las buenas prácticas nacionales y/o internacionales aplicables a esa temática.

ALCANCE

- 1.7. La auditoría comprende el análisis de las gestiones realizadas por la Municipalidad de San José en lo relacionado con las acciones de cobro y de control del impuesto de licencias para el ejercicio de actividades lucrativas. El período de estudio corresponde al año 2021, el cual fue ampliado cuando se consideró necesario.
- 1.8. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contraloría General, n.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta n.º 184 del 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, Resolución n.º R-DC-13-2012 del 03 de febrero de 2012; así como, el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y otra normativa conexas.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.9. El pasado 4 de marzo de 2022, mediante el oficio n.º DFOE-LOC-0291(03407), dirigido a la Alcaldesa a.i de la Municipalidad de San José, la Licda. Paula Vargas Ramírez, el Ente Contralor comunicó los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. 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 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizaron, entre otras técnicas de auditoría el análisis de la normativa legal y técnica aplicable al tema de cobros, entrevistas a funcionarios municipales, cuestionario de control interno, solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Administración Municipal y la revisión de la información

contenida en los sistemas de información de la Contraloría General y de la base de datos del Sistema Centralizado de Cobros Unisys (SCCU).

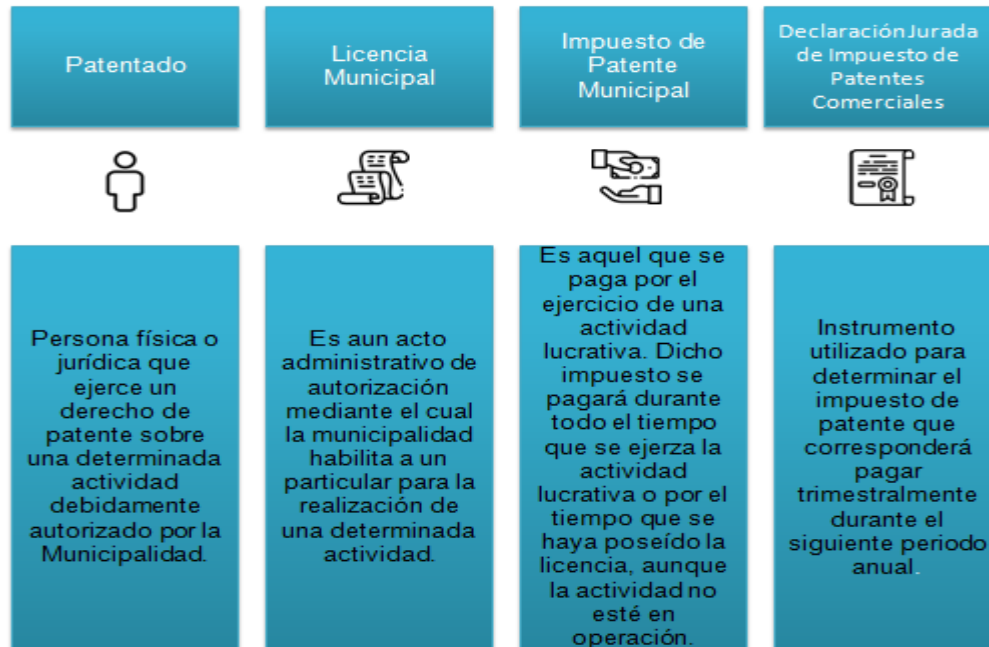
1.12. También se aplicó, para algunos de los análisis realizados, el método de muestreo de estadística por auditoría en la selección de las muestras estudiadas durante la ejecución de la auditoría, las cuales se detallan seguidamente:

- a) La muestra de auditoría de 227 contribuyentes del Cantón de San José, fue obtenida de la base datos denominada “D-101 Datos identificativos impuesto sobre la renta al 31-12-2021” y aportada por la Dirección General de Tributación Directa (DGTD). En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 4% y una tasa de error esperada del 1,75%. Además, en el análisis de la muestra se realizó una comparación de los casos seleccionados en la base de datos de patentados de la Municipalidad de San José, con la base datos de contribuyentes aportada por la DGTD, con el fin de identificar los casos de contribuyentes no inscritos en la Municipalidad.
- b) La muestra de auditoría de 117 recibos de dinero del año 2021 registrados en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys de manera manual, fue obtenida de la base de datos denominada “Periodos o trimestres descargados recibos de pago” aportada por la Municipalidad. En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 4% y una tasa de error esperada del 0,75%. Además, en el análisis de la muestra se efectuó una revisión de los recibos de dinero, en la base de datos denominada “PAREPL1383-Bitacora Movimientos Pendientes” en cuanto al monto y registro del documento, para verificar la exactitud de los recibos de dinero físicos, que permitiera identificar inconsistencias en cuanto al monto y su registro.
- c) La muestra de 42 expedientes de patentados que mantienen un pendiente de cobro en el impuesto de patentes, a los cuales se les efectuó en el periodo 2021 un ajuste de disminución parcial o total de la cuenta por cobrar, fue obtenida de la base de datos denominada “PAREPL1383-Bitacora Movimientos Pendientes” aportada por la Municipalidad. En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 7% y una tasa de error esperada del 0%. Además, en el análisis de la muestra se realizó una verificación del cumplimiento de elementos de control, como por ejemplo, la documentación, la justificación y la aprobación que fundamente el ajuste.
- d) La muestra de 49 expedientes de patentados que presentaron la renuncia de la patente ó la Municipalidad identificó el cierre del negocio en el período 2021, fue obtenida de la base de datos denominada “PAREPL1383-Bitacora Movimientos Pendientes” aportada por la Municipalidad, para la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 6% y una tasa de error esperada del 0%. Además, en el análisis de la muestra se efectuó una revisión de los expedientes seleccionados, con el fin de verificar la existencia del formulario de la solicitud del patentado, el Acta de la inspección y la resolución administrativa en los casos que lo requiera.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.13. En el proceso de la gestión de cobro del impuesto de licencias para actividades lucrativas, es fundamental comprender la terminología referida a patentado, licencia municipal e impuesto de patente municipal, la cual se incorpora en la imagen n.º 1³.

Imagen n.º1
Conceptos asociados con el proceso de gestión de licencias municipales



Fuente: CGR -Elaboración propia con base en lo establecido en la Ley de impuestos municipales de la Municipalidad de San José.

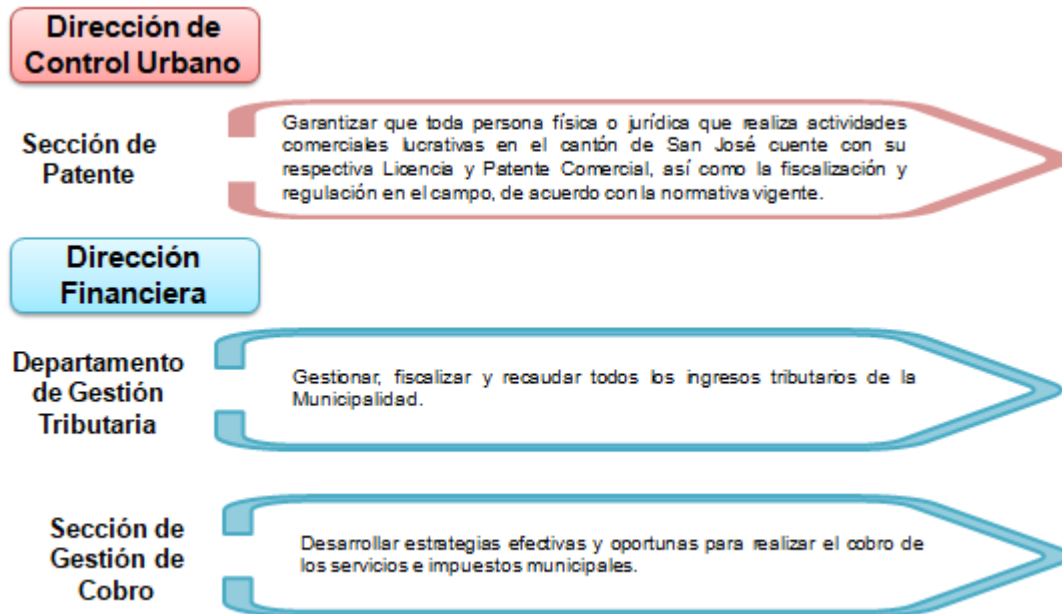
- 1.14. Es importante indicar, que el término de morosidad se refiere al crédito a favor de la Administración Tributaria no cubierta por el sujeto obligado, durante el plazo establecido en la normativa vigente, por concepto del Impuesto de licencias para actividades lucrativas y/o de los demás tributos municipales⁴. En el ámbito municipal, este indicador mide las deudas de los contribuyentes con el ayuntamiento que se encuentran vencidas, en relación con el total de recursos puesto al cobro por un gobierno local en un determinado periodo.
- 1.15. Por otro lado, la Municipalidad de San José ha definido en su estructura organizacional una serie de dependencias conformadas por funcionarios responsables de realizar las labores asociadas con el registro, control, supervisión y gestión del cobro del impuesto de

³ Definiciones según la Ley de impuestos municipales de San José y el Reglamento de patentes municipalidad del Cantón Central de San José.

⁴ Según lo define la Procuraduría General de la República en el documento de Opinión Jurídica 172-J del 23 de diciembre de 2016.

licencias. En la imagen N.º 2 se muestran las dependencias participantes y las principales funciones en la gestión de cobro:

Imagen n.º 2
Dependencias participantes y las principales funciones en la Gestión de Cobro



Fuente: Municipalidad de San José - Manual de organización y funciones, Código MSJ-DPEI-M01, Versión 7.1, Diciembre, 2021

- 1.16. Sobre el marco normativo, los artículos 79 y siguientes del Código Municipal contienen el sustento normativo en cuanto al otorgamiento de las patentes municipales y la recaudación respectiva del impuesto, en el que se faculta al Gobierno Local a cobrar un impuesto durante todo el tiempo en que se ejerza la actividad lucrativa o por el periodo en que se haya contado con la licencia, aunque la actividad no se haya realizado.
- 1.17. También, el Ayuntamiento cuenta con un Reglamento de procedimiento tributarios municipales que regula la gestión cobratoria del cobro administrativo, extrajudicial y judicial de las obligaciones dinerarias del período y del plazo vencido, que se adeudan a favor de la Municipalidad; así como norma las funciones y actividades que en materia de fiscalización y recaudación tributaria, deben ejercer las autoridades tributaria municipales.
- 1.18. Por su parte, en la Ley de Impuestos municipales de San José, n.º 5694 se establece que el impuesto de patente se pagará durante todo el tiempo que se tenga el establecimiento abierto, o se ejerza el comercio en forma ambulante y durante el tiempo en que se haya poseído licencia, aunque la actividad no se hubiese realizado. Además, le corresponderá a la Municipalidad de San José verificar ante la Dirección General de Tributación Directa, la exactitud de los datos suministrados por los patentados.

- 1.19. El pendiente de cobro del impuesto de licencias para actividades lucrativas⁵ muestra un crecimiento constante conforme pasan los años, tal como ha ocurrido en el período del 2017 al 2021, donde la morosidad pasó de ₡8.286,8 millones en el año 2017 a ₡11.816,4 millones en el año 2021, es decir incrementó en un 43%, respecto al 2017. Incluso se visualiza en la variación porcentual de esos años, por ejemplo, en el año 2019, la morosidad aumentó en un 50,8%, respecto al 2018. En el cuadro n° 1 se muestra un detalle del crecimiento del nivel de morosidad.

Cuadro n.º 1
Municipalidad de San José
Morosidad del período y acumulada de años anteriores del impuesto de licencias para actividades lucrativas
Años 2017-2021
Cifras millones de colones

Períodos	Monto pendiente del período	Monto pendiente acumulado de años anteriores	Monto total del pendiente de cobro	Variación porcentual
2017	2 294,10	5 992,70	8 286,80	
2018	3 160,70	6 418,20	9 578,90	15,6%
2019	6 606,30	7 835,60	14 441,90	50,8%
2020	3 150,50	7 798,10	10 948,60	-24,2%
2021	4 453,60	7 362,80	11 816,40	7,9%

Fuente: CGR-Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Municipalidad de San José

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.20. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se llevó a cabo de forma virtual a través de la plataforma Google Meet el 23 de junio de 2022. El borrador del informe se comunicó a la Alcaldía y al Concejo Municipal, mediante los oficios n.º DFOE-LOC-0999 (10528) y n.º DFOE-LOC-1000 (10529) ambos de fecha 20 de junio de 2022; lo anterior, con el propósito de que formularán y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor a tres días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con el respectivo sustento documental.
- 1.21. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, el Alcalde a.i. remitió el oficio n.º ALCALDIA-01521-2022 del 27 de junio de 2022, mediante el cual se realizan observaciones a varios párrafos del borrador del informe y al Resumen ejecutivo. Lo indicado por la Alcaldía fue analizado y atendido mediante el oficio n.º (11428) DFOE-LOC-1112 del 7 de julio de 2022.

⁵ El pendiente del cobro del impuesto de licencias está conformado por el cobro de patentes comerciales y de licores.

SIGLAS

1.22. 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
LGC	Ley General de Control Interno
NGASP	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
DGTD	Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda
MSJ	Municipalidad de San José
SCCU	Sistema Centralizado de Cobros Unisys

2. Resultados

GESTIÓN EN LA RECUPERACIÓN DE LAS DEUDAS DE LOS PATENTADOS EN EL IMPUESTO DE LICENCIAS PARA ACTIVIDADES LUCRATIVAS

Lentitud y falta de efectividad en la cobranza de las deudas

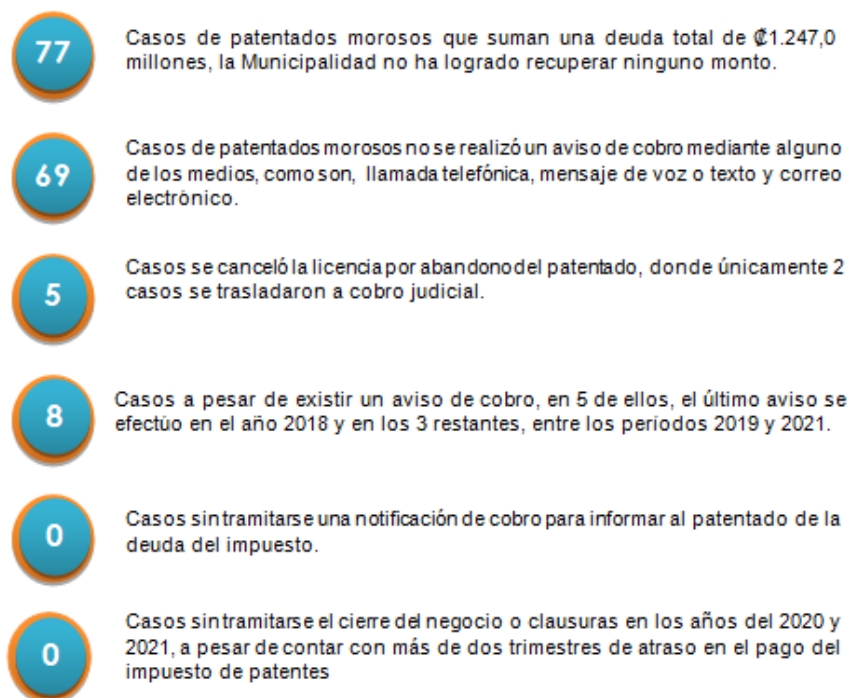
- 2.1. Al 31 de diciembre de 2021, existe un pendiente de cobro por un monto de ₡11.816,4 millones por concepto de impuestos de licencias para actividades lucrativas⁶, de los cuales ₡7.362,8 millones corresponden a períodos que adeudan patentados de años anteriores al 2021, lo que representa un 62,3% del monto total del pendiente de cobro a esa fecha. Además, es importante resaltar que la deuda principal del impuesto de licencias para actividades lucrativas está concentrada en 123 patentados que en conjunto suman un monto total de ₡7.812,2⁷ millones, lo cual equivale a un 66% del total del pendiente de cobro a ese período.
- 2.2. La gestión realizada por parte de las Áreas administrativas responsables de la recuperación de las deudas acumuladas de los patentados del impuesto de licencias para actividades lucrativas, avanza a un ritmo lento y denota poca efectividad en la recuperación de la morosidad que presentan los patentados morosos del Cantón de San José. En ese sentido, la morosidad acumulada de dicho impuesto pasó de ₡5.592,7 en el año 2017 a ₡7.362,8 millones en el 2021, esa variación significa un 31,6% de incremento respecto a 2017.

⁶ El pendiente del cobro del impuesto de licencias está conformado por el cobro de patentes comerciales y de licores.

⁷ Dicho monto está conformado por el principal más los intereses que adeudan los patentados a la Municipalidad.

- 2.3. En línea con lo anterior, al 31 de diciembre de 2021 se identificaron 1.151 casos de patentados activos que adeudan entre 5 y 10 años el pago del impuesto de licencias, con un pendiente de pago acumulado por un monto total de ₡2.479,9 millones, que equivale a un 22% del total de la morosidad del impuesto de licencias para actividades lucrativas. Para 1.108 casos, la Municipalidad se encuentra efectuando la gestión de cobro administrativo y los restantes 43 casos se mantienen en un estado de arreglo de pago o de cobro extrajudicial o judicial. Aunado a ello, en 10 casos de patentados activos con una morosidad mayor a 10 años, únicamente uno se encuentra en cobro judicial, y los restantes 9 están en una etapa de cobro administrativo.
- 2.4. Por otra parte, en el análisis de 77 contribuyentes que ejercen una actividad lucrativa en el Cantón de San José⁸, se constató un débil accionar por parte de la municipalidad en el proceso de cobro administrativo, para recuperar las deudas de esos patentados morosos, tal y como se refleja en la imagen n.º 3.

Imagen n.º 3
Municipalidad de San José
Resultados del análisis de la gestión de cobro administrativo



Fuente: CGR-Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Gobierno Local de San José.

⁸ Estos 77 casos presentan una morosidad entre 5 y 10 años de antigüedad, y adeudan a la municipalidad entre ₡5,0 y ₡53,0 millones en el impuesto de licencias; suman, en conjunto, una morosidad acumulada que asciende a los ₡1.247,0 millones y representan el 10,5% de total del pendiente de cobro (₡11.816,4 millones) que registra la Municipalidad al 31 de diciembre de 2021.

- 2.5. Adicionalmente, se determinó que la Sección de Gestión de Cobro de la Municipalidad aprobó a 87 patentados, la prescripción de las deudas vencidas por del impuesto de licencias para actividades lucrativas, lo cual corresponde a un monto total de ₡342,9 millones que el Gobierno Local ha dejado de percibir para invertir en el desarrollo y bienestar del Cantón de San José.
- 2.6. Todo lo indicado en los párrafos anteriores, denota que la labor de la gestión de cobro administrativo realizada por la Sección de Gestión de Cobros, no está alineada con lo señalado en los artículos 4 del Código Municipal, 53 inciso a) y 103 inciso c) del Código Tributario, los cuales señalan que los gobiernos locales tienen carácter de administración tributaria y por lo tanto podrán requerir el pago de los tributos municipales que correspondan, tales como los impuestos y las tasas por los servicios públicos prestados cuyas acciones de cobro deberán iniciarse en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha de notificación y no deberán permanecer inactivas por más de dos meses, para efectos de interrupción del plazo de prescripción.
- 2.7. Tampoco, dicha gestión está conforme con la regulaciones establecidas en el Reglamento de Procedimientos Tributarios Municipales que se encuentra vigente desde el año 2017 en cuanto al artículo 14 inciso d), que establece, entre otras actuaciones para la interrupción y suspensión de la prescripción, las notificaciones de todo acto administrativo o judicial con el fin de ejecutar el cobro de la deuda. Además, en el artículo 32 se establecen las acciones de la etapa de cobro administrativo, entre ellas, las siguientes:
- a) Realizar las gestiones de cobro administrativo de las cuentas vencidas y no vencidas, utilizando al menos los siguientes medios: llamadas telefónicas, mensajes de voz, mensajes de texto, fax, y correo electrónico o bien notificaciones directas al domicilio.
 - b) Seguir el procedimiento que permite el cierre del negocio, en el caso de obligaciones vencidas de patentes, que sean de dos o más trimestres.
 - c) Notificar en sede administrativa, las obligaciones tributarias municipales que se encuentran atrasadas.
- 2.8. De igual manera en el artículo 33, del citado Reglamento se indican las acciones a efectuarse en la etapa ejecutiva, luego de finalizada las acciones de etapa administrativa, entre ellas, trasladar a los abogados externos las obligaciones vencidas que se le adeuden a la Municipalidad, cuyo valor sea igual o mayor a la cuarta parte de un salario base, según el artículo 2 de la Ley n°. 7335 y las obligaciones que no excedan ese monto, continuarán siendo tramitadas en la Sección de Gestión de Cobros.
- 2.9. Por su parte el artículo 40 en los inciso c) y d) del Reglamento de Patentes Municipales del Cantón Central de San José, determina que la Sección de Patentes contará con un grupo de funcionarios denominados "inspectores" quienes tendrán entre otras atribuciones, notificar a los locales comerciales las resoluciones de la Sección, y prevenir al patentado del pago del impuesto correspondiente.

2.10. Además, las debilidades identificadas no son congruentes con lo definido en el artículo 15 incisos a) y b) de la Ley General de Control Interno n°. 8292, y la norma 4.2 incisos e) y f) de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señalan que las instituciones deben documentar, actualizar y comunicar las políticas y los procedimientos de control que aseguren una gestión eficiente y eficaz, lo anterior con el propósito de normalizar las actuaciones administrativas de la organización.

2.11. Las situaciones descritas del proceso de cobro administrativo y el incremento en los niveles de morosidad se generan principalmente por las siguientes razones:

a) Incumplimiento de la normativa que regula la gestión de cobro de patentes por parte de los responsables de esa gestión en aspectos tales como:

i) El no envío a cobro judicial los patentados que presentan morosidad, luego de finalizado el proceso de cobro administrativo.

ii) No uso de la notificación de cobro cuando el patentado se encuentra moroso en el pago del impuesto de licencias para actividades lucrativas, y que a su vez sirva como mecanismo para interrumpir la prescripción de una cuenta morosa de un patentado.

iii) Carencia de un registro automatizado para el control y seguimiento de los casos en los cuales se efectuó el cierre o la clausura del negocio.

iv) Pasividad para la ejecución de acciones oportunas y efectivas, como por ejemplo, cierre del negocio para resolver según corresponda, las cuentas morosas de patentados que presentan una antigüedad entre los años del 2001 al 2016, declaradas y registradas en el sistema de cobro, como cuentas incobrables.

Es menester mencionar, que a pesar de mantenerse por varios años registradas las cuentas incobrables en el sistema de cobros, el 95% de las cuentas en esa condición no logran recuperarse, según lo indicado por el Jefe de la Sección de Gestión de Cobros en el oficio n.º SGC-77-2022 del 23 de marzo de 2022.

vi) No activar las acciones administrativas correspondientes por parte de la Administración Municipal, para dar cumplimiento al artículo 82 del Código Municipal en cuanto a que los funcionarios que dejen prescribir los tributos municipales deberán responder por su pago personalmente.

b) Carencia de políticas institucionales debidamente formalizadas para fortalecer la gestión de recaudación del impuesto de licencias para actividades lucrativas.

2.12. Por consiguiente la lentitud y falta de efectividad en la cobranza de las deudas y el incumplimiento de las funciones de las Áreas administrativas encargadas del proceso de cobranza de las deudas de los patentados han provocado las siguientes consecuencias:

- a) La probable pérdida de los montos adeudados por 2.831 patentados morosos en el impuesto de licencias para actividades lucrativas, que se encuentran registrados en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys, en una condición de cuentas incobrable⁹. En conjunto suman un monto de ₡4.846,8 millones, lo cual significa un 41% del total de la cartera de morosidad al 31 de diciembre de 2021 (₡11.816,4 millones).
- b) Al 31 de diciembre de 2021, existe el riesgo de prescripción de ₡3.240,9 millones que se podrían dejar de recaudar por el ayuntamiento. Dicha cifra corresponde a la deuda del tributo de unos 1.502 patentados.

FISCALIZACIÓN DEL TRIBUTO A COBRAR

Débil fiscalización en la determinación del cobro del impuesto de licencias

- 2.13. En el análisis de la gestión de fiscalización realizada por la Sección de Gestión de Cobro de ese tributo, se identificó una débil fiscalización de ese tributo, al punto que la mayoría de contribuyentes que presentan la declaración jurada del impuesto de patentes y resultan con una diferencia inferior en el monto de los ingresos brutos, respecto a la suma indicada en la declaración del impuesto de la renta o de ventas presentada a la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda (DGTD), carecen de una verificación mínima de los montos registrados. Lo anterior a pesar de que esa revisión constituye una obligación legal y de que ese documento es la base para la fijación del cobro del tributo. Al respecto, la Administración municipal ha establecido la práctica de fiscalizar los montos que resulten con una diferencia superior al ₡1,0 millones, decisión que no se encuentra formalizada y justificada por el ente municipal en algún documento interno.
- 2.14. En ese contexto, en los años 2020 y 2021 de los 4.447 y 6.441 patentados que presentaron diferencias entre el monto declarado de los ingresos brutos o de ventas a la Municipalidad y la DGTD, solamente se fiscalizaron 324 y 202 declaraciones de patentados, respectivamente¹⁰, lo cual es equivalente a un 4.6% y 3.1% respectivamente del total de los documentos fiscalizados.
- 2.15. Ante la falta de proactividad del Departamento encargado de establecer un control de las declaraciones juradas, existe una mayoría de patentados que aprovechan la oportunidad para declarar a la Municipalidad montos de ingresos brutos o de ventas inferiores o en cero en su declaración jurada del impuesto de patentes, en comparación con lo reportado ante la DGTD, con la implicación de favorecer al contribuyente y en perjuicio de las finanzas municipales, al estar dejando sin recalificar esos casos que ameritan modificar el monto declarado, y por consiguiente fijarse cobros de impuestos de patentes menores, a lo que dicta la técnica y normativa aplicable al tema en desarrollo.

⁹ Cabe destacar que la Municipalidad declara una cuenta por cobrar incobrable, cuando concluido el proceso de cobro administrativo, extrajudicial y judicial no se logró recuperar el monto adeudado por el patentado, según lo indicado en el oficio DGT-SGC-30-022 de 3 de febrero de 2022.

¹⁰ Según información aportada por el Jefe del Departamento de Gestión Tributaria, mediante el oficio n.º DGT-0135-2022 de 7 de abril de 2022.

- 2.16. Aunado a ello, el tema resulta ser de cuidado al considerarse que la cantidad de declaraciones recibidas en los períodos 2020 y 2021, no alcanza ni siquiera el 50% del total de contribuyentes registrados en la municipalidad (17.718 patentados), ya que únicamente 7.056 y 6.441 patentados respectivamente, presentaron la declaración jurada del impuesto de patentes, lo que corresponde a un 40% y 36% del total de patentados, lo cual denota la omisión de esfuerzos para propiciar la presentación de las declaraciones juradas, en tiempo y forma por parte de todos los contribuyentes del Cantón de San José
- 2.17. De acuerdo con el cuerpo normativo referente a la Ley de Impuestos Municipales de San José¹¹, el Reglamento de Patentes Municipales¹² y el Reglamento de Procedimientos tributarios Municipales¹³ a la Municipalidad de San José le corresponde verificar ante la DGTD la exactitud de los ingresos brutos registrados por los patentados en la Declaración jurada del impuesto de patentes. En caso de identificarse una diferencia inferior en el monto registrado en la declaración, respecto a lo informado por el contribuyente ante la DGTD, se procederá con una recalificación, es decir ajustar el monto declarado, y de no presentarse la declaración la municipalidad aplicará la calificación del monto declarado el año anterior, por lo que se cobrará el impuesto cobrado el año anterior y deberá cobrar al contribuyente una multa del 20% aplicada al impuesto pagado en el año anterior.
- 2.18. Lo expuesto en este apartado revela que el Departamento de Gestión Tributaria y la Sección de Gestión de Cobro desatienden, de acuerdo con lo establecido en la Circular n.º DGT-0073-2017 de fecha 8 de febrero de 2017, en cuanto a la fiscalización de las declaraciones juradas que resulten con una diferencia en el monto declarado, a partir de un salario base¹⁴, que determina cada año la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, sumado a los ₡38.500,0 definidos por la Administración Municipal. Incluso, surge la importancia de valorar las condiciones establecidas para la fiscalización de dicho documento, en razón de la necesidad de fiscalizar una mayor cantidad de patentados que declaran montos exiguos o que no se apegan a la realidad de los resultados financieros del negocio.
- 2.19. Además se evidenció la falta de mecanismos de acción como por ejemplo, charlas, foros, capacitaciones y campañas de concientización, para que los contribuyentes presenten anualmente a la Municipalidad la declaración jurada del impuesto de patentes. Aunado a la poca iniciativa por parte del Departamento de Gestión Tributaria y de la Sección de Gestión de Cobro, para promover de manera oportuna, la presentación de la declaración jurada por parte de los contribuyentes que lo requieren.
- 2.20. En consecuencia, se genera una afectación negativa a las finanzas municipales, por los ingresos del impuesto de patentes que se dejan de percibir, por el hecho de no aplicarse la recalificación o la calificación correspondiente y apegada a la normativa aplicable, sin

¹¹ Artículos 9 y 10.

¹² Artículos 24 y 31.

¹³ Artículo 6.

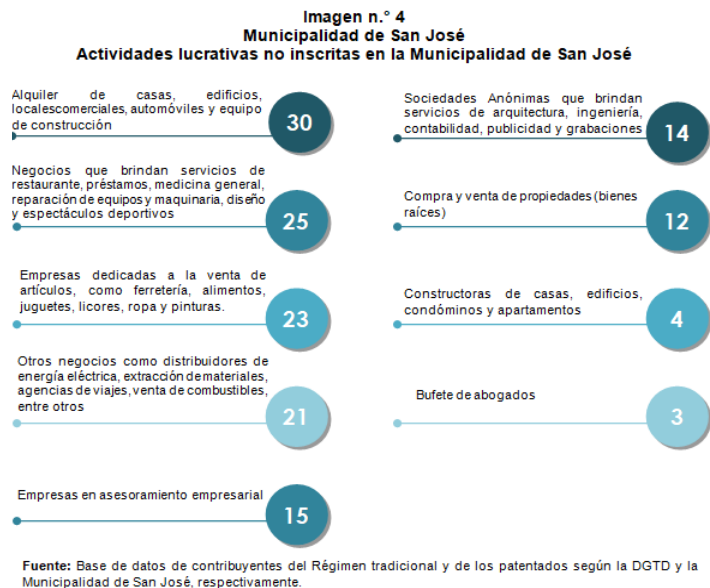
¹⁴ Según Circular n.º 263-2021 emitida por la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, se establece el salario base por un monto de ₡462.200 que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 2022.

un posible margen discrecional o arbitrario para la toma de decisiones, de los casos de los patentados que no presenten la declaración del impuesto de patente o bien que de la verificación resulten con una diferencia inferior en el monto registrado en la declaración, respecto a lo informado por el contribuyente ante la DGTD, máxime que en los años 2020 y 2021 un total de 4.123 y 6.239 respectivamente, de patentados, no se les efectuó la fiscalización, y con ello no se promovió por parte del Departamento de Gestión Tributaria y de la Sección de Gestión de Cobro, la disciplina tributaria de los patentados.

- 2.21. La posibilidad de existir elusión en el pago del impuesto por parte del patentado, cuando se declaran montos que no concuerdan con los resultados financieros de un período fiscal, a los cuales la municipalidad no fiscaliza, siendo que entonces se promueve un ambiente permisivo, que podría facilitar el encubrimiento de los montos reales que debería el patentado declarar.

No inscripción de actividades comerciales

- 2.22. En el análisis de una muestra estadística por auditoría¹⁵ de 227 contribuyentes del Cantón de San José, inscritos en el Régimen tradicional ante la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda¹⁶, se identificó que un total de 147 contribuyentes se encuentran ejerciendo una actividad lucrativa en ese Cantón, al margen de la ley, al no encontrarse registrados como patentados en la base de datos de cobro del Gobierno Local. En la imagen n°. 4 se detalla la lista de negocios no inscritos en el Ayuntamiento.



- 2.23. En relación con el tema de fiscalización del tributo municipal, el artículo 77 bis del Código Municipal, establece que las municipalidades como administradoras tributarias, les corresponde ejercer fiscalización y control de los tributos, y podrán intervenir en cualquier momento previa notificación al sujeto pasivo.

¹⁵ La muestra de contribuyentes fue obtenida de la base de datos denominada "D-101 Datos Identificativos Impuesto sobre la Renta al 31-12-2021" aportada por la Dirección General de Tributación Directa (DGTD). En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 4% y una tasa de error esperada del 1,75%.

¹⁶ Según oficio n.º DIT-SIT-0029-2022 de 23 de febrero de 2022, obtenida de la base de datos denominada "D-101 Datos Identificativos Impuesto sobre la Renta al 31-12-2021"

- 2.24. Por su parte, en el artículo 40 del Reglamento de Patentes Municipales del Cantón Central de San José, se señala que la Sección de Patentes contará con un grupo de funcionarios denominados "inspectores" quienes tendrán, entre otras funciones, la de inspeccionar los locales comerciales, lo cual indudablemente esos negocios que no están inscritos en la Municipalidad, podrán ser identificados por los inspectores municipales.
- 2.25. La situación descrita en este apartado obedece a la pasividad de la Sección de Patentes para cumplir con los deberes asociados a la identificación de manera oportuna de los negocios que operan en el Cantón de San José, no inscritos en la Municipalidad.
- 2.26. Además, se comprobó la ausencia de actividades en el Plan Anual Tributario de la Municipalidad de San José referentes a la fiscalización de negocios no inscritos en la municipalidad, así como la desatención por parte del citado Departamento para cumplir con lo indicado en el Procedimiento n.º MSJ-DGT-PR04 denominado "Procedimiento para la calificación y recalificación de patente", mediante el cual se incorporan actividades relacionadas con la identificación de negocios no inscritos u ocultos.
- 2.27. La situación descrita anteriormente ocasiona lo siguiente:
- a) La afectación negativa a las finanzas municipales, por los ingresos del impuesto de patentes que se dejan de percibir por negocios que operan sin la licencia para el ejercicio de actividades comerciales.
 - b) La explotación de actividades comerciales sin contar con los respectivos permisos para su operación.
 - c) La existencia de negocios sin las debidas regulaciones, generan un riesgo en la salud pública, el orden público y la seguridad ciudadana.

REGISTRO Y CONTROLES EN EL COBRO DEL TRIBUTO A LOS PATENTADOS

Inconsistencias en la aplicación de recibos de dinero

- 2.28. En el análisis de una muestra estadística por auditoría¹⁷ de 117 recibos de dinero¹⁸ registrados en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys de manera manual¹⁹ para el año 2021, se evidenció la falta de confiabilidad y exactitud en el registro de los recibos de pago en el citado sistema automatizado, al identificarse 14 recibos que presentan inconsistencias en cuanto a la falta de registro, y diferencias por montos mayores y

¹⁷ La muestra de recibos fue obtenida de la base de datos denominada "Periodos o trimestres descargados recibos de pago" aportada por la Municipalidad. En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 4% y una tasa de error esperada del 0,75%.

¹⁸ Estos recibos en conjunto suman un monto total ₡693,455.4 millones referentes a pagos realizados por patentados que adeudan a la municipalidad sumas de dinero en el impuesto de licencias para actividades lucrativas y que fueron autorizados por la Unidad de Cobros de la Municipalidad.

¹⁹ El registro de un recibo manual lo realiza un gestor de cobro cuando a un contribuyente se le autoriza el pago del impuesto de patentes de manera parcial, es decir cuando un contribuyente no le alcanza pagar el total de la deuda y sólo puede pagar una parte.

menores registrados en el citado sistema, respecto al valor indicado en el recibo. En la imagen n°. 5 se detalla las inconsistencias identificadas:

Imagen N° 5
Municipalidad de San José
Detalle de las inconsistencias en el registro de los recibos
Año: 2021
Cifras en colones

	Número de recibo de dinero	Fecha de registro	Monto del recibo	Monto del recibo registrado en el sistema de cobros	Diferencia
1 No existe registro en el Sistema UNISYS	1 1889108	14/1/2021	540.634,6		
	2 1901748	5/2/2021	903.468,9		
	3 1995107	17/8/2021	30.955,8		
	4 2075952	30/12/2021	166.553,7		
2 Monto Menor al registrado en el Sistema Unisys	5 1912601	4/3/2021	463.291,1	301.918,5	161.372,6
	6 1926287	23/3/2021	4.631.389,9	4.592.500,3	38.889,5
	7 1968293	24/6/2021	122.400,0	40.800,0	81.600,0
	8 1985598	13/7/2021	86.904,0	24.480,0	62.424,0
	9 1987024	16/7/2021	21.358,3	9.388,3	11.970,0
	10 1993952	12/8/2021	30.744,0	5.040,0	25.704,0
	11 1999961	2/9/2021	43.452,0	12.240,0	31.212,0
	12 2035691	4/11/2021	390.400,0	349.600,0	40.800,0
3 Monto Mayor al registrado en el Sistema Unisys	13 1947171	22/4/2021	1.686.712,8	1.932.801,0	-246.088,2
	14 1954281	20/5/2021	557.678,4	4.101.989,0	-3.544.310,5

Fuente: CGR-Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Municipalidad de San José mediante oficio n. *DDS-0097-2022 de 18 de marzo de 2022

- 2.29. Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público en los párrafos “4.4.5 y 5.61” señalan la verificación de la exactitud de los registros, la cual debe ser comprobada mediante conciliaciones donde se efectuó el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes; así como disponer de información confiable que encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.
- 2.30. El Departamento de Gestión Tributaria no ha establecido un mecanismo de control para la verificación del registro de los recibos de dinero registrados de manera manual, originados por el pago de impuestos que realizan los contribuyentes y que son registrados por funcionarios municipales de la Plataforma de Servicios a cargo de las cajas recaudadoras, que le permita al Gobierno Local identificar oportunamente alguna inconsistencia o irregularidad en esos registros. Cabe resaltar que a dicho Departamento le corresponde la planificación, supervisión, control y la gestión del riesgo según las actividades generales de la clase de acuerdo al manual de puestos para un jefe de sección en la Municipalidad de San José.

- 2.31. Las inconsistencias comentadas no garantizan la calidad de la información contenida en el sistema de cobros, con el agravante de generar desconfianza en la exactitud de los datos utilizados para la gestión de cobro a los contribuyentes morosos del impuesto de licencias para actividades lucrativas.
- 2.32. Aunado a la afectación que podría ocasionar a los patentados ante las aplicaciones incorrectas de los pagos realizados a las deudas contraídas con la Municipalidad, así como en detrimento de las finanzas municipales cuando ocurren registros por montos mayores en el sistema de cobros, respecto al pago recibido del contribuyente. También existe el riesgo de que funcionarios municipales se favorezcan con dineros que reciban a cambio de registros incorrectos en el sistema de cobros.

Renuncias de patentes sin verificar el cierre del negocio

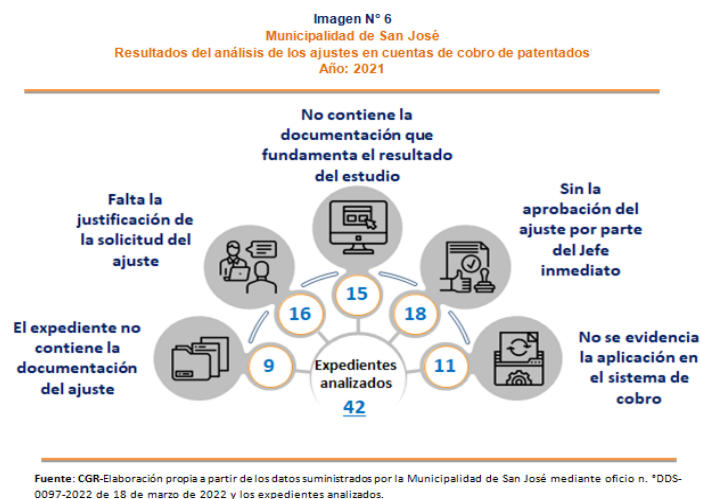
- 2.33. En el análisis de muestra estadística por auditoría²⁰ de 49 expedientes de patentados que presentaron la renuncia de la patente, en 41 se determinó que el Ayuntamiento de San José no efectuó una verificación en sitio del cierre del negocio, como mecanismo de control, para fundamentar el registro de la patente como renunciada en el Sistema Centralizado de Cobro Unisys y comprobar que el negocio no está operando. Aún cuando no existe ese control de verificación, para evidenciar que el negocio no está en funcionamiento, se procede con el registro de la renuncia de la patente en el sistema de cobros, para no continuar con la cobranza del impuesto de licencias para actividades lucrativas.
- 2.34. En lo que a este tema se refiere, el artículo 4 del Reglamento de Patentes Municipales del Cantón Central de San José establece que la Sección de Patentes contará con un grupo de inspectores quienes tendrán entre otras atribuciones, inspeccionar los locales comerciales. También en el artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Tributarios Municipales de la Municipalidad de San José, se indica la inspección de locales cuando sea necesario determinar la situación tributaria.
- 2.35. A pesar de que el Gobierno Local cuenta con un procedimiento para la cancelación de patentes cuando el Inspector Municipal identifica el abandono de la actividad comercial, y el interesado no lo comunica a la Sección de Patentes, lo cierto del caso, es que ese procedimiento no considera la inspección de los locales comerciales para los patentados que solicitaron la renuncia de la patente por el cierre del negocio. Aunado a la ausencia de un mecanismo de control para la inspección, previa a realizar el registro de la patente como renunciada en el sistema de cobros, que permita acreditar el cierre del negocio.
- 2.36. Así las cosas, existe el riesgo de que la Municipalidad no recupere el dinero adeudado por un patentado que ha renunciado la patente en la Municipalidad, el cual todavía presenta un pendiente de pago por el impuesto de licencias. Así como, ante la falta de verificación de los casos mencionados anteriormente, se genera el riesgo de existir

²⁰ La muestra de los expedientes de patentados fue obtenida de la base de datos denominada "PAREPL1383-Bitacora Movimientos Pendientes" aportada por la Municipalidad. En la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 6% y una tasa de error esperada del 0%.

negocios en funcionamiento, pese a que los tiene registrados como patentes renunciadas, a los cuales no se les continúa cobrando el impuesto respectivo.

Ajustes en las cuentas por cobrar de los patentados sin justificación

- 2.37. En el análisis de una muestra estadística por auditoría de 42 expedientes²¹ de patentados que mantienen un pendiente de cobro²² en el impuesto de patentes a los cuales se les efectuó en el periodo 2021 una disminución parcial o total de la cuenta por cobrar y que en conjunto suman un monto total de ₡12.441,6 millones, se identificó la falta de control y supervisión en el trámite de los ajustes realizados en el Departamento de Gestión Tributaria y la Sección de Patentes, que permitan garantizar la transparencia y veracidad en los ajustes que se efectúan a las cuentas por cobrar de patentados. En la imagen n.º 6 se aprecia los resultados de ese análisis.



- 2.38. Al respecto, la Ley de Control Interno en el artículo 15, establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, documentar, mantener actualizados y divulgar las políticas, las normas y procedimientos de control que se definan en cuanto a la autoridad y responsabilidad de autorizar y aprobar las operaciones institucionales, y el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.
- 2.39. También, las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE establecen en los párrafos “4.4.1 y 4.5.1” la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados de documentar y registrar la gestión institucional; ejercer la supervisión constante y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno, así como establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable

²¹ La muestra de los 42 expedientes, fue obtenida de la base de datos denominada “PAREPL1383-Bitacora Movimientos Pendientes” aportada por la Municipalidad, para la determinación del tamaño de la muestra se utilizó un nivel de confianza del 95%, una tasa de error tolerable del 7% y una tasa de error esperada del 0%.

²² Principalmente por razones de cuentas erróneas, duplicaciones de cobro, créditos a favor del contribuyente, suspensión de la patente y solicitudes de revisión del cobro por parte de contribuyentes.

de la actuación de la institución conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, previniendo la ocurrencia de eventuales desviaciones.

- 2.40. La situación objeto de análisis obedece principalmente las actuaciones discrecionales (no sustentadas documentalmente) por parte de la Sección de Patentes y el Departamento de Gestión Tributaria, la responsabilidad de tramitar y autorizar dichos ajustes; además de la ausencia de un procedimiento para el control y registro de los ajustes de las cuentas de cobro a patentados que ameritan una disminución parcial o total de la cuenta pendiente de cobro, por motivos de cuentas erróneas, duplicaciones de cobro, créditos a favor del contribuyente, suspensión de la patente y solicitudes de revisión del cobro por parte de contribuyente.
- 2.41. En consecuencia se tiene el riesgo de que ocurran ajustes en cuentas pendientes de cobro que adeudan patentados de manera irregular, en beneficio de funcionarios municipales y de contribuyentes. Además, ante la falta de documentación en los ajustes, no se podría garantizar la transparencia en el proceso, y se dificulta el determinar responsables de la inserción, manipulación de datos y cifras, entre otros.

3. Conclusiones

- 3.1. El ingreso que percibe la Municipalidad de San José por concepto de licencias profesionales, comerciales y otros permisos (impuesto de patentes municipales), corresponde al rubro más importante dentro de la estructura de recaudación compuesto por los ingresos tributarios y no tributarios, el cual representó en el período 2021, el 28% del total de los ingresos reales (¢64.505,9 millones) y constituyó el 63% de los ingresos tributarios recibidos para ese período.
- 3.2. Ahora bien, los resultados de la auditoría evidencian una débil gestión administrativa para controlar y promover un efectivo cobro del tributo, promovido por un esquema de trabajo caracterizado por la omisión, desinterés, lentitud y poca efectividad en las acciones orientadas a la recuperación de las deudas de los contribuyentes y una débil fiscalización del tributo, que además, presenta inconsistencias en el registro del cobro, y la falta de controles en las patentes renunciadas y en los ajustes de las cuentas por cobrar de patentados, lo cual no ha permitido maximizar la recaudación del impuesto que se cobra sobre el ejercicio de actividades lucrativas en ese Cantón.
- 3.3. Las condiciones expuestas en que opera la gestión de cobro del impuesto de patentes, han propiciado el riesgo de prescripción de ¢3.240,9 millones y la existencia de cuentas incobrables por la suma de ¢4.846,8 millones, sumas de dinero que podrían dejarse de percibir por el Ayuntamiento, así como el funcionamiento de actividades comerciales no inscritas en la Municipalidad, la falta de confiabilidad y exactitud en los registros del pago y ajustes en el cobro del impuesto, que afectan las finanzas municipales, y el riesgo de eventuales actos de corrupción ante la fragilidad en los controles existentes en dicha gestión de cobro.

- 3.4. Así las cosas, los superiores jerarcas y los titulares subordinados responsables enfrentan el reto impostergable de actuar para procurar el fortalecimiento de la gestión de cobro y control del impuesto de licencias para actividades lucrativas, y resulta necesario exigir el cumplimiento de la normativa legal aplicable a las licencias para la realización de actividades lucrativas y aumentar los niveles de efectividad y control en el cobro del tributo. Lo anterior requiere de la coordinación, supervisión, colaboración de todos los funcionarios municipales involucrados, pues de lo contrario, se agudizarán los problemas en esta materia y se evitarán situaciones como las comentadas en el presente informe, que han representado pérdidas económicas para la Municipalidad.

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, n.º 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 (o en el término) 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 n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 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.

A LA SEÑORA PAULA VARGAS RAMÍREZ EN SU CALIDAD DE ALCALDESA MUNICIPAL A.I. DE SAN JOSÉ O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar, aprobar, divulgar e implementar políticas institucionales, orientadas a las siguientes acciones: i) La recuperación del pendiente de cobro de los ₡7.362,8 millones que adeudan patentados de años anteriores al 2021; ii) La identificación y priorización del cobro de las cuentas morosas de patentados en riesgo de prescripción; iii) Aplicación a cabalidad de las acciones cobro administrativo, como llamadas telefónicas, mensajes, correos electrónicos, notificaciones de cobro y cierre de los negocios que lo ameriten; iv) La remisión de los casos morosos de patentados en cobro judicial cuando se finalice la etapa de cobro administrativo y, v) La implementación de mecanismos de control interno y seguimiento de los casos en cobro administrativo, extrajudicial y judicial. Lo anterior en aras de fortalecer la gestión de recaudación del impuesto de licencias para actividades

lucrativas. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, lo siguiente: (Ver párrafos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.11)

- a) A más tardar el 31 de enero de 2023 un oficio en el cual se haga constar que las políticas institucionales fueron elaboradas, aprobadas y divulgadas.
 - b) A más tardar el 14 de abril de 2023, un oficio en el cual se haga constar la implementación de las políticas institucionales.
- 4.5. Definir objetivos, metas e indicadores que contribuyan en la disminución del pendiente de cobro acumulado por concepto del impuesto de patentes municipales que se registra al 31 de diciembre de 2021 en el Sistema de Cobro Centralizado Unisys. Para ello deberá incluir en el Plan Operativo Anual (POA) del año 2023 esos objetivos, metas e indicadores. Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, lo siguiente: (Ver párrafos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4)
- a) A más tardar el 28 de octubre de 2022, un oficio que haga constar la definición de los objetivos, metas e indicadores en el Plan Operativo Anual del año 2023 para lograr reducir la morosidad acumulada del impuesto de patentes.
 - b) A más tardar el 31 de julio de 2023, un informe de avance del cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores incluidos en el POA.
 - c) A más tardar el 15 de febrero de 2024, un oficio en el cual se haga constar los resultados específicos del cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores incluidos en el POA del 2023.
- 4.6. Definir, aprobar, divulgar e implementar los procesos que correspondan, para ajustar las cuentas morosas de patentados declaradas y registradas al 31 de diciembre de 2021 en el Sistema de Cobro Centralizado Unisys, como cuentas incobrables, según lo indicado en el párrafo 2.12 inciso a) del presente informe. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones lo siguiente:
- a) A más tardar el 16 de diciembre 2022, un oficio mediante el cual hace constar que definieron, aprobaron y divulgaron, los procesos para ajustar las cuentas incobrables, registradas al 31 de diciembre de 2021 en el citado sistema de cobros
 - b) A más tardar el 31 de marzo de 2023, un oficio mediante el cual hace constar que implementaron los procesos para ajustar las cuentas incobrables registradas al 31 de diciembre de 2021 en el sistema de cobros.
- 4.7. Implementar la utilización de las notificaciones de cobro cuando el patentado se encuentra moroso en el pago del impuesto de licencias y que a su vez sirva como mecanismo para interrumpir la prescripción de una cuenta morosa de un patentado, tomando en consideración principalmente las cuentas por cobrar de patentados que se encuentran en riesgo de prescripción, según lo indicado en el párrafo 2.12, inciso b) del presente informe.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 9 de diciembre 2022, un oficio en el que haga constar que se implementó el uso de las notificaciones de cobro sobre las cuentas según corresponda de los patentados morosos.

- 4.8. Formular y girar las instrucciones a las dependencias correspondientes para que se dé cumplimiento a la Circular DGT-0073-2017 de fecha 8 de febrero de 2017, en cuanto a la fiscalización de las declaraciones juradas que resulten con una diferencia en el monto declarado, a partir de un salario base, que determina cada año la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, sumado a los ₡38.500,0 definidos por la Administración Municipal.

Para dar por acreditada esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, de la Contraloría General lo siguiente: (Ver párrafos del 2.13 al 2.21)

- a) A más tardar el 14 de octubre de 2022, un oficio donde conste que se formularon y giraron las instrucciones a las dependencias correspondientes de la Municipalidad para el cumplimiento de la Circular DGT-0073-2017.
 - b) A más tardar el 28 de febrero de 2023, un oficio en el cual se haga constar el cumplimiento de la Circular DGT-0073-2017.
- 4.9. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar los mecanismos de acción para fortalecer la cultura tributaria de los contribuyentes que deben asumir el compromiso de presentar anualmente a la Municipalidad la declaración jurada del impuesto de patentes.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, lo siguiente: (Ver párrafos del 2.13 al 2.21)

- a) A más tardar el 15 de marzo de 2023, un oficio donde conste la elaboración, oficialización y divulgación de los mecanismos de acción requeridos.
 - b) A más tardar el 15 de junio de 2023, un oficio en el cual se haga constar la implementación de los referidos mecanismos de acción.
- 4.10. Formular y girar las instrucciones a las dependencias correspondientes de la Municipalidad para que se dé cumplimiento al procedimiento n.º MSJ-DGT-PR04, denominado “Procedimiento para la calificación y recalificación de patentes” mediante el cual se incorporan actividades relacionadas con la identificación de negocios no inscritos u ocultos.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de noviembre de 2022, un oficio donde conste que se formularon y giraron las instrucciones a las dependencias correspondientes de la Municipalidad para el cumplimiento del citado procedimiento y al 15 de marzo de 2023 un oficio que haga

constar el cumplimiento del procedimiento n.º MSJ-DGT-PRO4. (Ver párrafos 2.22 al 2.26)

4.11. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo de verificación periódica de los recibos registrados de manera manual en Sistema Centralizado de Cobros Unisys para acreditar la exactitud y confiabilidad de los datos contenidos en ese sistema. Para dar por acreditada esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, de la Contraloría General lo siguiente: (Ver párrafos del 2.28 al 2.32)

- a) A más tardar el 15 de noviembre de 2022, un oficio donde conste la elaboración, oficialización y divulgación del mecanismo de verificación requerido.
- b) A más tardar el 28 de febrero de 2023, un oficio en el cual se haga constar la implementación del mecanismo de verificación requerido.

4.12. Ajustar, aprobar, divulgar e implementar el procedimiento de la renuncias de patentes, para la incorporación de las actividades correspondientes, cuando un patentado presenta al Gobierno Local la solicitud de la renuncia de la patente por el cierre del negocio. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en la Ley de Impuestos Municipales de San José, el Reglamento de Patentes Municipales del Cantón Central de San José y demás normativa conexas, a fin de que dicho procedimiento considere al menos los siguientes elementos:

- a) Los responsables de la ejecución de las actividades, así como la normativa, niveles de autorización, los plazos y productos; considerando el debido cuidado de no concentrar funciones incompatibles.
- b) Las acciones para la verificación en el sitio, mediante el acta de inspección, fotografías u otros mecanismos que sirvan de fundamento para la cancelación de la patente en el Sistema Centralizado de Cobros Unisys.
- c) Las acciones pertinentes para resolver las solicitudes de renuncia de la patente y el registro en los sistemas automatizados respectivos.
- d) La determinación de los mecanismos de control de los casos a inspeccionar y el seguimiento respectivo.
- e) La coordinación de la gestión de cobro a los patentados que adeudan a la municipalidad un saldo del impuesto de licencias.

Para dar por acreditada esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, de la Contraloría General lo siguiente: (Ver párrafos del 2.33 al 2.36)

- a) A más tardar el 31 de enero de 2023, un oficio donde conste que el procedimiento de la cancelación de patentes fue ajustado, en los términos indicados anteriormente.
- b) A más tardar el 31 de marzo de 2023 un oficio en el cual se haga constar que el procedimiento ajustado fue aprobado y divulgado por la instancia correspondiente de la Municipalidad.
- c) A más tardar el 30 de junio de 2023, un oficio en el cual se haga constar la implementación del documento en mención.

- 4.13. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar un procedimiento para el registro, la aprobación, el control y la supervisión de los ajustes de las cuentas de cobro a patentados que ameritan una disminución parcial o total de la cuenta pendiente de cobro por motivos de cuentas erróneas, duplicaciones de cobro, créditos a favor del contribuyente, suspensión de la patente, solicitudes de revisión del cobro por parte de contribuyente, entre otros.

Para dar por acreditada esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, de la Contraloría General lo siguiente: (Ver párrafos del 2.37 al 2.41)

- a) A más tardar el 13 de enero de 2023, un oficio donde conste que el procedimiento fue elaborado, oficializado y divulgado, de acuerdo con los términos establecidos en la disposición.
- b) A más tardar el 28 de abril de 2023, un oficio en el cual se haga constar la implementación del procedimiento en mención.

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico