

Breve Síntesis de la Situación Financiera de los Municipios de Costa Rica en 2001

Información general

La República de Costa Rica posee una superficie total de 51,100 km², con una línea costera de 1,290 Kms. Tiene fronteras terrestres con Nicaragua (309 Kms.) y con Panamá (330 Kms.).

Administrativamente está dividida en 7 provincias: Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas y San José.

Costa Rica mantiene una situación política, administrativa, económica y social estable. Según el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas¹, en 2001 ocupó el puesto 41 entre los 162 países considerados en esta clasificación, el mejor en la región, formando parte de la categoría de los países que han alcanzado un alto grado desarrollo humano.

Cuenta con una población estimada para 2002 de alrededor de 3.8 millones de habitantes, de los cuales el 50% están localizados en centros urbanos. Su tasa de crecimiento poblacional es de 1.65% anual². (Cuadro 1: Información General de Costa Rica).

Cuadro 1
Información General de Costa Rica
Estimaciones año 2002

POBLACIÓN (Millones)	URBANA (%)	ÁREA (Kms.²)	DENSIDAD (H/Kms.²)
3.8	50	51,100	74

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. INEC

Aspectos constitucionales

El territorio del país se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos (Cuadro 2: División Política-Administrativa de Costa Rica).

En la Constitución Política se le otorga a la corporación municipal³ autonomía de una manera general.

¹ El índice de desarrollo humano es elaborado por el PNUD. El desarrollo humano se define como un proceso conducente a la ampliación de las opciones que disponen las personas. Entre ellas, poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de una vida decorosa. Mas información ver "Estado de la Región" en Desarrollo Humano Sostenible. Resumen. 2001.

² Porcentaje estimado para el 2001.

³ Compuesta por un cuerpo deliberante integrado por regidores y por un alcalde, todos de elección popular (este último solamente a partir de diciembre de 2002).

A la provincia no se le considera una entidad territorial, tampoco a la región, puesto que son denominaciones que se utilizan principalmente como meras circunscripciones electorales y de coordinación, para la prestación de ciertos servicios nacionales o para asuntos de planificación.

Cuadro 2
División Político-Administrativa de Costa Rica

REGIONES	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
5	7	81

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. INEC e Instituto de Fomento Municipal -IFAM-

La Constitución define los principios presupuestarios para el nivel nacional y los que deben ser observados por los municipios. Al respecto, se contempla que los presupuestos municipales deben ser examinados, aprobados o improbados por la Contraloría General de la República, precepto que se considera contrario a la autonomía local. La Contraloría General mantiene una alta injerencia en los asuntos municipales.

En junio de 2001 se reformó el artículo 170 de la Constitución Política para asignar un aporte financiero a favor de las municipalidades del 10% de los ingresos ordinarios del Estado. Según esa reforma, una ley ordinaria debe determinar las competencias que se trasladarán del gobierno central a las corporaciones municipales, así como la distribución de los recursos. Sin embargo, esta disposición constitucional hasta la fecha no se hecho efectiva debido a que no se logró aprobar la "Ley de Transferencias de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales" que fue sometida a consideración de la Asamblea Legislativa. Esa iniciativa de ley fue retirada de la corriente legislativa por el Poder Ejecutivo para ser enviada a consulta a la Sala Constitucional.

Aspectos legales

La organización y funcionamiento de los municipios está definido en la Ley 7794 de 1998 o Código Municipal que reemplazó el cuerpo normativo municipal de 1970. La legislación municipal costarricense no define o detalla las competencias locales y se limita a determinar que la municipalidad dentro de su autonomía política, administrativa y financiera, tiene la atribución de "administrar y prestar los servicios municipales" como se menciona en el artículo 75 de dicha Ley.

El Código también determina una competencia general otorgando al municipio la atribución de determinar y aprobar las tasas y las contribuciones especiales, además de facultades para proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. En el caso de las tasas es oportuno mencionar que el Código Municipal determina que las tasas que cobre la municipalidad por los servicios que preste, se fijarán en consideración al costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

El Código Municipal define una serie de fuentes de recursos locales de una manera general y refiere a leyes especiales la reglamentación, administración y

cobro de los tributos, tales como: el impuesto de patentes, las contribuciones especiales, el timbre municipal y la licencia para el menudeo de licores, entre otros.

El gobierno central transfirió a las municipalidades en 1995 el impuesto de bienes inmuebles⁴, que registró a partir de ese momento un aumento significativo en su recaudo. No obstante, esta fuente de ingresos disminuyó en los años siguientes a raíz de la reforma legal que redujo el tipo impositivo de 6 a 3 por millar.

En el caso del impuesto de patentes, éste grava a los negocios según número de empleados, áreas del establecimiento, existencias, renta líquida gravable e ingresos brutos, entre otros y a pesar de esta dispersión y determinación no técnica, constituye junto con el impuesto sobre bienes inmuebles los dos tributos que conforman la base de la estructura tributaria local.

En lo relacionado con el crédito el Código establece que las municipalidades podrán celebrar toda clase de préstamos y emitir bonos para financiarse.

Las finanzas municipales

A continuación se presenta una descripción general sobre los ingresos y egresos municipales para el ejercicio 2001.

Superávit financiero

Uno de los rasgos que distinguen las finanzas municipales de Costa Rica radica en el registro anual de un considerable superávit financiero. Por ejemplo, para 2001 la diferencia entre los ingresos y los gastos totales de los gobiernos locales ascendió a 13,663.7 millones de colones. Este fenómeno que podría parecer un indicador financiero positivo, en realidad es un reflejo de las prácticas ligadas al proceso de uso de las transferencias otorgadas por el gobierno central a los municipios, que al estar ligadas a proyectos específicos, sufren de un retraso considerable para ser ejecutadas. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3
Ingresos y Gastos Totales de los Municipios en 2001
(En millones de colones)

Concepto	Total
Ingresos totales	58,708.0
Gastos totales	45,044.3
Superávit financiero	13,663.7

Fuente: Contraloría General de la República, Cuadro de ingresos ejecutados, ejercicio 2001.

⁴Ley 7509 de 1995 Impuesto de Bienes Inmuebles. IBI

Estructura de los ingresos municipales

Durante el año 2001 los gobiernos locales de Costa Rica percibieron un total de 58,708.0 millones de colones, de los cuales el 69.3% fueron de naturaleza corriente y el restante 30.7% de capital. Los ingresos tributarios constituyeron la fuente principal al representar el 37.5 por ciento de los ingresos totales (ver cuadro 4).

Por su parte los ingresos no tributarios significaron el 28.8 por ciento del total, cifra que se considera importante. Las transferencias corrientes registraron durante este período un 3% de los ingresos municipales, en tanto que las transferencias de capital el 9.1%. Es relevante mencionar que en Costa Rica hasta ahora las transferencias se han manejado a través del sistema de partidas específicas, definidas por los diputados en el momento de la aprobación del presupuesto nacional. Para regular este aspecto y evitar el clientelismo se aprobó en 1998 la Ley 7755.

En el cuadro 4 se puede además observar que el porcentaje correspondiente al endeudamiento representa solamente el 1.5% de los ingresos totales, mientras que una de las fuentes de recursos más importante son los ingresos que provienen de ejercicios anteriores que alcanzaron 19.9%. En su mayor parte esos últimos recursos son remanentes de las transferencias del gobierno central que son asignados a obras o proyectos específicos pendientes de ejecución por diversas circunstancias.

Cuadro 4
Ingresos Ejecutados por las Municipalidades en 2001
(En millones de colones)

Concepto	Total	Porcentaje
Ingresos totales	58,708.0	100.0
Corrientes	40,713.0	69.3
• Tributarios	22,027.5	37.5
• No tributarios	16,916.0	28.8
• Transferencias corrientes	1,769.5	3.0
Ingresos de capital	17,995.0	30.7
• Transferencias de capital	5,340.0	9.1
• Endeudamiento	886.2	1.5
• Recursos de ejercicios anteriores	11,674.8	19.9
• Otros	94.0	0.2

Fuente: Contraloría General de la República, Cuadro de ingresos ejecutados, ejercicio 2001.

Estructura de los ingresos tributarios municipales

Los ingresos tributarios municipales (que en Costa Rica sólo incluye los impuestos) están conformados por dos tributos principales: el impuesto de patentes y el impuesto sobre inmuebles. El primero es responsable de casi la

mitad de los ingresos tributarios (45.5%) y el segundo aunque ha perdido importancia relativa todavía contribuye con el 28.0%. (Ver cuadro 5).

El tercer impuesto en importancia es el que se aplica a las construcciones que registró el 10.5% del total de los ingresos tributarios. Adicionalmente, existen un gran número de impuestos municipales tales como el impuesto al cemento, al banano, el timbre municipal y otros, pero que en conjunto sólo significan el 16.0%.

Cuadro 5
Estructura de los Ingresos Tributarios Municipales en 2001
(En millones de colones)

Concepto	Total	Porcentaje
<i>Ingresos tributarios</i>	22,027.5	100.0
Impuesto sobre bienes inmuebles	6,166.9	28.0
Impuesto de patentes municipales	10,032.3	45.5
Impuesto sobre construcciones	2,312.4	10.5
Otros impuestos*	3,515.9	16.0

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica, Cuadro No. 17, Gobiernos Locales, año 2001. *incluye: cemento, banano, timbre municipal, destace de ganado, espectáculos públicos y otros.

Estructura de ingresos no tributarios municipales

La distribución relativa de los ingresos no tributarios para 2001 indica que la prestación de servicios representó el 59.5% del total de los ingresos no tributarios. Este rubro incluye actividades de recolección de basura, servicios de aseo de vías y sitios públicos así como la venta de otros servicios. (Cuadro 6).

El ingreso sobre venta de bienes que incluye la venta de agua potable e industrial y otros bienes sólo representó un 8.6%, lo que significa que se debe considerar la aplicación de políticas tarifarias que tiendan a mejorar su captación.

Cuadro 6
Estructura de los Ingresos no Tributarios Municipales en 2001
(En millones de colones)

Concepto	Total	Porcentaje
<i>Ingresos no tributarios</i>	16,916.0	100.0
Venta de bienes	1,462.8	8.6
Venta de servicios	10,068.4	59.5
Renta de factores productivos y financieros	1,808.2	10.7
Derechos y tasas administrativas	433.0	2.6
Multas y remates	2,907.5	17.2
Otros ingresos no tributarios	236.1	1.4

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica, Cuadro No. 17, Gobiernos Locales, año 2001

Estructura de los egresos municipales

Durante el año 2001 las tres cuartas partes de los egresos totales reportados corresponden a gastos corrientes, siendo el rubro mayor el gasto de consumo, que absorbió un 63.6 por ciento del total. Este es un claro indicador que las municipalidades están asignando a gastos de personal y a la compra de materiales y suministros para funcionamiento un porcentaje elevado.

En cuanto a los gastos de capital, se observa que un 16.2% se está utilizando para la formación de capital.

Es interesante destacar que los renglones de gasto correspondientes al pago de deuda registran porcentajes comparativamente bajos: los intereses y comisiones el 2.2% y la amortización de deuda el 3.3%. En conjunto los gastos de deuda ascienden a sólo el 5.5% de los gastos totales. Esta situación que refleja el promedio de todos los municipios, encubre los problemas que confrontan algunos municipios considerados individualmente. De acuerdo con la Contraloría General, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM- ha venido desarrollando programas de prórrogas al pago de préstamos concedidos a municipios que muestran problemas de liquidez. Estas prórrogas han sido concedidas a más de 50 municipios, es decir el 62% del sector municipal.

Cuadro 7
Estructura de los Egresos Municipales en 2001
(En millones de colones)

Concepto	Total	Porcentaje
Egresos totales	45,044.3	100.0
<u>Gastos corrientes</u>	<u>33,784.7</u>	<u>75.0</u>
▪ Gastos de Consumo	28,631.7	63.6
▪ Intereses y comisiones sobre la deuda	974.6	2.2
▪ Transferencias corrientes	4,178.4	9.2
<u>Gastos de capital</u>	<u>11,259.6</u>	<u>25.0</u>
▪ Formación de capital	7,284.3	16.2
▪ Compra de maquinaria y equipo	1,744.5	3.9
▪ Inversión financiera	283.4	0.6
▪ Transferencias de capital	444.6	1.0
▪ Amortización de pasivo	1,502.8	3.3

Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica.

Condicionalidad en el uso de los recursos municipales

El uso de los recursos de las municipalidades de Costa Rica está condicionado por disposiciones específicas contenidas en diversas leyes. A continuación se enumeran las obligaciones que deben de incorporar a sus presupuestos y que son de cumplimiento obligatorio fiscalizado por la Contraloría General:

1. La recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles se debe destinar a:
 - 8% al Fondo de Desarrollo Municipal,
 - 3% al IFAM,
 - 3% al Registro Nacional,
 - 10% a las Juntas de Educación,
 - 1% a la Unidad técnica.
2. Impuesto destace de ganado:
 - 70% para caminos,
 - 30% para juntas de educación.
3. Impuesto sobre el cemento:
 - Todo para obras municipales.
4. Impuesto del Azúcar:
 - Para caminos de acceso a zonas cañeras.
5. Impuesto sobre espectáculos públicos 6%:
 - 50% actividades Deportivas,
 - 50% actividades culturales.
6. Impuesto a los bailes públicos:
 - Todo para escuelas de música.
7. Ingresos sobre licores (Imp. licores e IFAM licores):
 - 51% para plan de notificación, venta de tierras.
8. Ingresos timbres parques nacionales:
 - 10% CONAGEBI.
 - 30% Desarrollo del Cantón.
 - Fondo Parques Nacionales.
9. 3% de aportes cantonales de deportes.
10. 0.5% de aporte Consejo de rehabilitación.
11. Mantenimiento y conservación de caminos vecinales y calles urbanas.
 - 70% impuesto destace ganado vacuno y cerdoso (Ley 5259 y sus reformas);
 - Aporte Gobierno-ejercicio (Ley 5060 y sus reformas);
 - Aporte IFAM Ley 6909 (Reformada por Ley 7097);
 - Aporte Comisión Nacional de emergencia (Ley 7138 y/o 7314).
12. 20% Gastos de sanidad (Art. 47 Ley No. 5412).