



**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

**Sector de Capacidad  
Institucional y  
Finanzas**

**DOCUMENTO DE DEBATE**

No. IDB-DP-129

## **Las Municipalidades en Costa Rica:**

Evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales. Alternativas para su fortalecimiento.

Marcos Morales

**Octubre 2010**

# Las Municipalidades en Costa Rica:

Evaluación del sistema tributario y  
la administración presupuestaria y  
financiera de los gobiernos locales.

Alternativas para su  
fortalecimiento.

Marcos Morales



Banco Interamericano de Desarrollo  
2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Gilberto Chona ([gilbertoc@iadb.org](mailto:gilbertoc@iadb.org)) o Fabio Rueda ([fabior@iadb.org](mailto:fabior@iadb.org))

Agradecimientos a los funcionarios públicos entrevistados, por su valiosa colaboración, el aporte de sus opiniones y el suministro de informaciones oficiales que permitieron la elaboración de este trabajo.

Azofeifa Rivas, Nereyda. Coordinadora Proceso de Planificación. Municipalidad de Escazú. Provincia de San José. Costa Rica.

Calvo Venegas, Marta. Alcaldesa Suplente de la Municipalidad de Escazú. Provincia de San José. Costa Rica.

Campos, Luis. Asistente Técnico División Fiscalización Operativa. Contraloría General de la República de Costa Rica.

Campos, Vicente. Asistente de la Gerencia de Tecnología de Información. Municipalidad de San José. Provincia de San José. Costa Rica.

Cordero Madriz, Francisco. Director Macro Proceso Hacendario. Municipalidad de Escazú. Provincia de San José. Costa Rica.

Fernández Jacqueline. Coordinadora de Planificación. Municipalidad de Heredia. Provincia de Heredia. Costa Rica.

González, Jorge Luis. Director de Área de Asistencia Administrativa y Financiera. Municipalidad de Belén. Provincia de Heredia. Costa Rica.

Jiménez Martínez, Bernardita. Directora Financiera Administrativa. Municipalidad de Escazú. Provincia de San José. Costa Rica.

Montero Víquez, Alejandro. Sud Director Área Tributaria y Recaudación. Municipalidad de Cartago. Costa Rica.

Mora Zamora, Germán. Asistente Técnico División Fiscalización Operativa. Contraloría General de la República de Costa Rica.

Morales, Gerardo. Director Área de Planificación. Municipalidad de la Unión. Provincia de Cartago. Costa Rica.

Moya, Luis. Jefe de Sistemas de Información. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal “IFAM” Costa Rica.

Murillo, Ricardo. Jefe de Análisis y Evaluación de Proyectos. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal “IFAM” Costa Rica.

Quesada, hedí. Director Área Financiera Contable. Municipalidad de la Unión. Provincia de

Cartago. Costa Rica.

Ramirez Portugués, Paulina. Vice Alcaldesa y Coordinadora Area Tributaria y Recaudación.  
Municipalidad de Cartago. Provincia de Cartago. Costa Rica.

Rojas, Julio. Alcalde de la Municipalidad de la Unión. Provincia de Cartago. Costa Rica.

Rojas, Olman. Coordinador Componente III. Fortalecimiento Municipal. Unidad Ejecutora de  
Regularización Catastro y Registro. San José, Costa Rica.

Ruiz, Marcos. Jefe de Catastro. Municipalidad de Heredia. Provincia de Heredia. Costa Rica.

Ruiz, Oldemar. Director Financiero Administrativo. Municipalidad de Heredia. Provincia de  
Heredia. Costa Rica.

Sánchez, Francisco. Director de Servicios y Gestión de Ingresos. Municipalidad de Heredia.  
Provincia de Heredia. Costa Rica.

Sandoval, Edgar. Gerente Administrativo y de Tecnología de Información. Municipalidad de San  
José. Provincia de San José. Costa Rica.

Segnini Hurtado, Giselle. Jefe de División Fiscalización Operativa. Contraloría General de la  
República de Costa Rica.

Segura Seco, Marco Antonio. Alcalde de la Municipalidad de Escazú. Provincia de San José.  
Costa Rica.

Vargas, Rodolfo. Jefe Fortalecimiento Municipal. Área Modernización del Estado. Ministerio de  
Planificación Nacional y Política Económica.

## Acrónimos Utilizados

BCCR	Banco Central de Costa Rica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CGRCR	Contraloría General de la República de Costa Rica.
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria
CM	Código Municipal de Costa Rica
CN	Constitución Nacional de Costa Rica
GAM	Gran Área Metropolitana de Costa Rica.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
LAFPP	Ley de la Administración Financiera y Presupuesto Público
LCGR	Ley de la Contraloría General de la República de Costa Rica.
LPU	La Ley de Planificación Urbana
OCN	Oficina de Contabilidad Nacional.
ONT	Órgano de Normalización Técnica para la valoración de Inmuebles.
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo del BID.
PRUGAM	Plan Regional Urbano del Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica.
SINPE	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos.
SIMIM	Sistema de Medición Integral Municipal de la CGRCR
SIPP	Sistema de Información sobre Presupuesto Público. CGRCR
PADI	Plataforma de Servicios Digitalizados del Registro Nacional

## Resumen Ejecutivo

Costa Rica es un país con una superficie territorial de 51.100 Km<sup>2</sup>, donde se localiza una población estimada de 4.438.995 habitantes<sup>1</sup>. La diversidad climática y geográfica con cordilleras en dirección NO a SE delimitan una meseta central de suelos muy fértiles que, por inercia histórica, han determinado un patrón de ocupación territorial, caracterizado por la alta concentración de la población y las actividades en un pequeño espacio geográfico menor al 4% del territorio, aproximadamente 2.000 Km<sup>2</sup>, que alberga cerca del 54% de la población nacional, denominado Gran Área Metropolitana de Costa Rica “GAM”.<sup>2</sup>

En la actualidad, el territorio se divide en 7 Provincias, 81 Cantones y 470 Distritos. Las provincias con mayor densidad de población son las provincias del Valle Central: Alajuela, Cartago, Heredia y San José. Por disposición constitucional a cada provincia se le asigna un Cantón Central o Cabecera de Provincia, sin atribuciones constitucionales especiales. Por costumbre institucional, con la excepción de la Provincia de Guanacaste, los cantones centrales de provincia llevan el mismo nombre de la provincia original.

Las Provincias eligen los 157 diputados que constituyen la Asamblea Legislativa (Art. N° 106 de la Constitución Nacional “CN”). La Constitución no establece Gobiernos Provinciales (subnacionales) autónomos al Ejecutivo Nacional. El Gobierno Local del Cantón es el único gobierno sub nacional, denominado “Municipalidad” (Art. No 169 CN), representado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales, y de un Alcalde, ambos de elección popular. La legislación sobre las instituciones de los cantones está reservada por la Constitución a la Asamblea Legislativa Nacional, es decir, los cantones no tienen facultades legislativas, en asuntos locales, sobre su propia jurisdicción.

Solamente tres cantones tienen más de 200 mil habitantes (19% de la población total), ocho cantones entre 100.000 y 200.000 habitantes (24%) y los restantes setenta cantones menos de 50.000 habitantes. Como es de esperarse, los tres cantones más grandes pertenecen a la Gran Área Metropolitana “GAM”.

Para los fines de la aplicación de políticas públicas en el mejoramiento de la gestión administrativa y tributaria de las municipalidades de Costa Rica, se diseñó un indicador que

---

<sup>1</sup> Data de Población: Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica “INEC” Cálculo de Población por Provincia, Cantón y Distrito, al 30 de Junio de 2009

Data Territorial: Instituto Geográfico Nacional “IGN”

<sup>2</sup> La “GAM” está integrada por 32 Cantones de las Provincias de Alajuela, Cartago, Heredia, y San José. PRUGAM 2009 y Acuña Araya 2001.

permite una representación municipal equilibrada del territorio nacional, no solamente determinada por la GAM. Al aplicar este indicador se logra segmentar los cantones en tres grupos diferenciados. El Grupo I, se caracteriza por la autonomía financiera relativa de los gobiernos locales, mediante la cual se pueda financiar una estructura gerencial administrativa moderna. El Grupo II, tiene menos autonomía financiera, pero mediante acciones adecuadas puede alcanzar los niveles del grupo superior. Por su parte el Grupo III, el más numeroso, es el más débil del eslabón, requiere de más apoyo externo, tiene poca capacidad financiera propia para construir una administración adecuada, tanto por los bajos valores fiscales per cápita, como por la fuerte dependencia relativa de las transferencias del Gobierno Central.

Los criterios para construir el indicador fueron: a) el tamaño poblacional del cantón b) la densidad poblacional y, c) el peso de los ingresos propios de cada gobierno local (municipalidad) con respecto, tanto, al agregado nacional, como a los ingresos fiscales de cada grupo.

El Grupo I, que representa el 39,4% de la población nacional, se constituye con las 10 municipalidades de mayor puntuación del indicador, más los cantones principales de provincias que no hayan sido incluidos. El Grupo I finalmente se integró con 14 municipalidades, de las cuales, 10 pertenecen a la GAM. Los ingresos propios, de este grupo, representa el 88% de sus ingresos fiscales (Ver Gráfico N° 1)

El Grupo II, que representa el 22,5% de la población nacional, integrado por 17 municipalidades, las cuales tienen un indicador superior a la media nacional. De este grupo, 8 pertenecen a la GAM. Los ingresos propios, de este grupo, representa el 74% de sus ingresos fiscales.

El Grupo III, que representa el 38,1% de la población nacional, son las municipalidades con un indicador por debajo de la media nacional, lo conforman 50 municipalidades. Los ingresos propios, de este grupo, representa el 52% de sus ingresos fiscales, mientras que las transferencias del Gobierno Central representan el 48% restante.

El proceso de descentralización implica la transferencia de competencias, recursos y autoridad desde el nivel de gobierno central hacia los gobiernos locales, es decir, la transferencia de “autoridad fiscal (capacidad de recaudación y distribución de los recursos); capacidad funcional (poder formular e implementar políticas); y conocimientos (obtención de capacidades técnicas y administrativas)”<sup>3</sup> En Costa Rica, la Constitución de la República de 1949 y la Ley N°

---

<sup>3</sup> Ryan y Aguilar 2002



7794 del año 1998, denominada Código Municipal, son los instrumentos institucionales sobre los cuales se levanta el proceso de descentralización.

La autonomía política administrativa de las municipalidades se comienza a ejercer en los gobiernos cantonales a partir de la aprobación de Código Municipal (1998), cuando se inicia el proceso de nombramiento de las autoridades locales, Alcaldes, Regidores Municipales y Síndicos Distritales, mediante la votación directa y universal de los ciudadanos integrantes del Cantón. La primera elección directa de Alcaldes y Regidores fue en el año 2000<sup>4</sup>

La descentralización puede medirse por algunos indicadores que señalan las tendencias políticas de la sociedad hacia el proceso de profundización de la democracia, la transparencia del ejercicio de las funciones públicas y la búsqueda de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Uno de los indicadores utilizados es el peso del gasto del gobierno local con respecto al gasto del sector público consolidado, del gobierno general o gobierno central.

El proceso de descentralización fiscal en Costa Rica ha mejorado notablemente en los cinco últimos años. Las tasas de crecimiento real promedio, tanto del gasto público, como de los ingresos fiscales de las municipalidades, han sido, respectivamente, más de 2.5 veces superior a la tasa de crecimiento real de la economía, en el período 2008/2004.

En el mencionado período, para un conjunto de indicadores relevantes de las municipalidades, las tasas de crecimiento anual real promedio fueron: para los ingresos fiscales 14%, los ingresos propios 9,33%, los ingresos tributarios 12,6%, las transferencias del Gobierno Central 38%, el gasto público 14,71%, gastos corrientes 6% y gastos de inversión 54,39%. (Ver Cuadro N° 10)

Aun cuando los indicadores dinámicos muestran una mejoría en el proceso de descentralización fiscal y administrativa, sin embargo, la participación fiscal y presupuestaria es relativamente baja comparada con el peso del Gobierno Central.

Del total del gasto público en Costa Rica, en el año 2008, el Gobierno Central (GC) ejecuta un gasto público total equivalente al 15,7% del PIB, de los cuales, el 13,4% del PIB es gasto corriente; mientras que los gobiernos locales (GL) ejecutan un gasto de 1,16% del PIB, y del gasto corriente el 0,75%. La relación gasto total (GC/GL) es 14/1, en los gastos corrientes es 18/1, aproximadamente.

---

<sup>4</sup> Rojas, Olman. Evolución Del Régimen Municipal En El Periodo 1999 – 2006: Caso De Costa Rica, 12 de Noviembre 2007

Donde se observa el cierre de la brecha entre el Gobierno Central y los gobiernos locales es en la ejecución del Gasto de Inversión, donde el primero ejecuta una inversión equivalente al 1,79% del PIB, mientras que los gobiernos locales el 0,4%. La relación Inversión (GC/GL) es 4/1 aproximadamente.

### Cuadro Resumen

COSTA RICA						
GOBIERNOS LOCALES						
LIQUIDACIÓN INGRESOS Y GASTOS (Base Caja)						
Porcentaje del PIB						
Años / Concepto	2.008	2.007	2.006	2.005	2.004	Tasa Real de Crecimiento Promedio Anual del Período
<b>Recursos Presupuestarios</b>	1,66%	1,39%	1,29%	1,29%	1,22%	14,35%
<b>Ingresos Fiscales</b>	1,19%	1,02%	0,99%	0,95%	0,88%	14,01%
<b>Ingresos Propios</b>	0,89%	0,84%	0,86%	0,81%	0,78%	9,33%
<b>Ingresos Tributarios</b>	0,58%	0,53%	0,53%	0,49%	0,45%	12,60%
<b>Venta Bienes y Servicios</b>	0,24%	0,23%	0,25%	0,22%	0,22%	7,55%
<b>Transferencias del G. C.</b>	0,30%	0,19%	0,13%	0,14%	0,10%	38,08%
<b>Financiamiento</b>	0,47%	0,37%	0,31%	0,34%	0,34%	15,22%
<b>d/c Superávit Acumulado</b>	0,43%	0,35%	0,29%	0,32%	0,32%	13,25%
<b>    Endeudamiento</b>	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	39,63%
<b>Gastos Pagados</b>	1,16%	0,93%	0,89%	0,93%	0,84%	14,71%
<b>    Gasto Corriente</b>	0,75%	0,71%	0,66%	0,81%	0,75%	6,00%
<b>    Gasto de Inversión</b>	0,40%	0,22%	0,23%	0,11%	0,09%	54,39%
<b>Superávit o Déficit Fiscal</b>	0,03%	0,10%	0,10%	0,02%	0,04%	

Fuente: CGRCR, Memorias 2008, 2007 y 2006 Cálculos Propios

Al comparar la estructura de los ingresos tributarios entre el Gobierno Central y los gobiernos locales con respecto a otros países latinoamericanos, se observa que existe un gran

potencial por explotar en cuanto a la presión tributaria municipal. Efectivamente los ingresos tributarios municipales en Costa Rica representan el 0,58% del PIB, mientras que en algunos países similares, el indicador es un múltiplo mayor a dos, en Honduras 1,3% y en Nicaragua 1,7% del PIB. Sin embargo, se debe reconocer que Costa Rica se encuentra en una situación intermedia en su comparación internacional, ya que otros países del área muestran indicadores inferiores o cercanos, tales como, Argentina, Guatemala y República Dominicana con 0,1% del PIB, el Salvador y Perú 0,3% respectivamente y, México con 0,8% del PIB. (Ver Gráfico N°2, pag. 63)

Las transferencias del Gobierno Central, de las cuales el 90% es transferencia de capital, es el instrumento de política de descentralización más dinámico, tal como se desprende de los indicadores anteriores.

En promedio, los gobiernos locales presentan un desempeño fiscal superávitaro. En los tres últimos años, 2008/2006, la tendencia del superávit muestra una tasa descendente, debido a que la tasa nominal promedio anual de crecimiento en los ingresos (27% aproximado) ha sido menor que la tasa promedio de crecimiento en el gasto (33% aproximado). Sin embargo, en todo el período, los gastos, base caja, son inferiores a los ingresos, generando el llamado superávit estructural.

El superávit estructural de los gobiernos locales se explica por la baja ejecución del gasto ejecutado con respecto al autorizado en el presupuesto. En especial, la ejecución de los grandes proyectos financiados con recursos propios requieren de la aprobación de la CGRCR; siendo un proceso administrativo complejo, que requiere más de un período fiscal. En el mismo sentido, la ejecución de proyectos financiados con partidas específicas, provenientes del Gobierno Central, también retarda la aprobación del gasto, ya que está sometido a los procesos propios de control de los fondos de financiamiento del Gobierno Central y la CGRCR.

Otro de los problemas en la ejecución del presupuesto de las municipalidades está relacionado con el margen de error entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, que tanto para los ingresos y los gastos presupuestarios es mayor al 30% en promedio para todas las municipalidades.

Los gobiernos locales tienen un alto nivel de autonomía financiera con respecto a las fuentes de financiamiento de su presupuesto. Para el año 2008, el 75% de los ingresos fiscales

municipales son ingresos propios de las municipalidades, que equivalen al 53% de los recursos financieros disponibles para dicho año.

En general, los gobiernos locales no presupuestan los recursos públicos en función de las prioridades que se desprendan de un plan regulador urbano; la mayoría de las municipalidades carecen de estos planes. Según información de la CGRCR, apenas el 20% de los gobiernos locales tienen plan regulador urbano. Todos los cantones, que tienen plan regulador urbano, exclusivamente pertenecen a la GAM. Estos planes se han logrado en el marco de los proyectos auspiciados por el PRUGAM.

La aprobación del presupuesto de las municipalidades, de acuerdo al arreglo institucional del país, establece dos instancias (Art. 13 y 97 CM y art. 175 CN) La primera, es la decisión del Consejo Municipal de “acordar” el presupuesto, una medida de efectos políticos pero sin efectos administrativos. La segunda instancia, la decisoria, le corresponde a la CGR, la cual tiene la facultad constitucional de aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto municipal.

La administración financiera, presupuestaria, tributaria y contable, integrada, es un sistema complejo que requiere un mínimo de capacidad de gestión administrativa y financiera de los gobiernos locales. Los gobiernos locales, con poca capacidad financiera, tienen escasas posibilidades de establecer una administración eficaz y eficiente. En el caso del 48% del total de gobiernos locales, integrados por municipalidades y concejos de distritos, que apenas participan con menos del 10% del total del gasto agregado municipal, representan los gobiernos locales con mayores problemas de gestión administrativas.

La Contraloría General de la República tiene la facultad constitucional y legal de ejercer el control externo previo de la gestión administrativa del sector público en general (Art. 20 LCGR). En la Memoria 2008 de la CGRCR, se reconoce las limitaciones y obstáculos que esta facultad genera en la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa de las municipalidades. Las transferencias de capital, financiada por los fondos nacionales, también establecen controles externos para la autorización del gasto municipal.

De acuerdo con la segmentación de la población por tipología de cantones, se observa que el Grupo I de las municipalidades, concentra el 48% de los recursos fiscales agregados, el 57% del total de recursos propios agregados y el 49% de los recursos de superávits acumulados. Por su parte el Grupo III, con la relación más débil de autonomía financiera, tiene los indicadores

más altos en la recepción de las transferencias del Gobierno Central, 57% del total nacional y, representa, también, el 57% del endeudamiento agregado municipal.

Con respecto a la estructura del gasto, de acuerdo a la segmentación cantonal, los indicadores destacan que el Grupo I concentra dentro del agregado de las municipalidades, el 48% del gasto ejecutado total, el 54% de los gastos administrativos agregados, el 59% del total de gastos de servicios comunitarios prestados por las municipalidades (aseo urbano, agua, alcantarillado, policía, etc.) y el 34% del total de la inversión agregada (Ver Cuadro No. 22). Por su parte, el Grupo III, tiene el indicador de gasto más elevado en los gastos de inversión (capital) con el 43% del agregado nacional, situación que es coherente con la política de priorización de las transferencias de capital del Gobierno Central hacia los gobiernos locales más vulnerables. En cuanto al Grupo II, mantiene indicadores medios, entre los grupos anteriores.

La descentralización requiere de un gran esfuerzo para elevar la capacidad técnica de las municipalidades en el manejo de funciones complejas en la gestión de la administración pública en Costa Rica. La Contraloría General de la República de Costa Rica ha recogido, en diferentes informes técnicos, estas carencias gerenciales, entre otras, de falta de personal calificado, de falta de conocimiento y manejo de los procedimientos administrativos de la gestión pública, uso inadecuado o carencias de sistemas de información, como característica general de las fallas técnicas de las municipalidades.

Como consecuencia de lo anterior, todas las municipalidades requieren de un gran esfuerzo de modernización en la gestión de sus recursos, para evitar el alto porcentaje de recursos financieros ociosos, disponibles y recaudados, que significan el sacrificio de cualquier meta de eficacia y eficiencia que se plantee en su plan operativo y plan de desarrollo local.

Por su parte la gestión de la administración tributaria podría mejorar rápidamente sus indicadores si logra resolver los problemas de fallas notables en la inspección, fiscalización y cobranza de los tributos municipales. La estructura administrativa tributaria actual obedece a un diseño departamental por tipo de impuesto, repitiendo, en muchos casos, las funciones de inspección, fiscalización y cobranza en cada departamento, generando ineficiencia en el uso de los recursos.

De acuerdo con informes de la CGRCCR del año 2008, en las municipalidades fiscalizadas se comprobó limitaciones en la gestión tributaria, tales como, carencias de sistemas de información automatizados e integrados que le den soporte a la gestión, los sistemas que utilizan

actualmente, se configuraron con tecnologías del año 1986, creándose una situación de obsolescencia tecnológica.

El índice de morosidad de las deudas tributarias representa para todas las municipalidades, en promedio, el 34% de los ingresos propios. A pesar que el indicador es alto, se considera que existe altos niveles de elusión y evasión fiscal. Un ejemplo, de los casos reseñados por la CGRCR, indica que en la municipalidad visitada, de 38 cuentas morosas tomadas al azar, 9 contribuyentes, el 24%, no habían sido notificados, en 8 casos, el 21%, el atraso de los contribuyentes era superior a 51 trimestres.

El Catastro y el Registro de Bienes Inmuebles son competencias de organismos nacionales, por tanto las municipalidades dependen del flujo de información que estos suministren. La información catastral, para la fecha de este informe, está desactualizada, especialmente en lo referente al valor de mercado de los bienes inmuebles.

En el marco de la política de fortalecimiento del régimen municipal adelantada por el Ejecutivo Nacional de Costa Rica, y recogiendo las recomendaciones de la propia CGRCR a los fines de mejorar la gestión administrativa y tributaria de las municipalidades, se recomienda considerar un conjunto de políticas y medidas administrativas que en el corto, mediano y largo plazo, puedan servir de referencia, para la toma de decisión de los agentes relevantes de la acción colectiva de los gobiernos locales.

Las políticas y medidas que pueden ser instrumentadas a corto y mediano plazo, que están sujetas principalmente al ámbito de los propios gobiernos locales, o de decisiones administrativas de las autoridades nacionales, son las siguientes:

A los fines de monitorear las medidas de política orientadas a fortalecer la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales, se sugiere la constitución inmediata del Observatorio de la Descentralización y el Desarrollo Social, integrada por autoridades nacionales y locales, tal como está previsto en la política del Ejecutivo Nacional “Si, A La Descentralización Y Al Fortalecimiento Del Régimen Municipal Costarricense”

Evaluar el grado de avance de la constitución de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional, auspiciada por la política de descentralización del Ejecutivo Nacional.

A los fines de solucionar las tardanzas administrativas de los refrendos de contratos de los gobiernos locales, se sugiere el Impulso y compromiso legislativo con el Proyecto de Ley

“Reformas al Marco Legal para La Simplificación Y El Fortalecimiento de La Gestión Pública”, expediente legislativo No. 16790, auspiciado por la CGRCR, que reposa en el Parlamento desde septiembre de 2007, que estipula la eliminación del control previo de los órganos externos a los gobiernos locales.

Evaluar el grado de avance del proyecto de Ley propuesto por el Ejecutivo Nacional para la creación de una Ley Marco “que haga efectiva la transferencia de competencia y recursos a las municipalidades”.

Evaluar la flexibilización de la Ley 8114, que estipula las transferencias del 7,5% del impuesto a la gasolina hacia los gobiernos locales, destinados exclusivamente a la inversión en vialidad, independientemente de las prioridades que reflejen las preferencias de las comunidades locales.

Coordinar entre la CGR y la Oficina de Contabilidad Nacional y los Consejos Cantonales, con el apoyo de la cooperación internacional, la elaboración de una Propuesta de Sistema de Contabilidad del Sector Público Municipal que sirva de referencia para la adopción definitiva de dicho sistema por cada municipalidad.

Elaboración de manuales prácticos sobre la contabilidad del sector público municipal, sobre los registros de todos los momentos del proceso presupuestario, con presentación de cuadros de salidas normalizados de aplicación universal. Tarea que se recomienda sea coordinada por la CGRCR, la OCN y los Consejos Cantonales, con el apoyo de la cooperación internacional.

Elaboración de una carpeta digital que contenga todas las leyes, reglamentaciones e instrucciones sobre la gestión administrativa, presupuestaria, financiera y contable de las municipalidades, que actualmente se encuentra dispersa. Para esta tarea es necesaria la colaboración de la CGR.

Promover la coordinación de la cooperación internacional en los proyectos relacionados con la modernización y mejora de gestión de los gobiernos locales, en especial, los proyectos del PRUGAM, los financiados por la cooperación alemana GTZ, la cooperación China y el BID, entre otros

Evaluar y coordinar la programación de la elaboración de los planes de desarrollo urbano que propician el gobierno nacional, la cooperación internacional y los propios gobiernos locales.

Evaluar la situación de elaboración de los planes de desarrollo cantonal en la GAM, los cantones cabeceras de Provincias, los cantones turísticos y el resto.

Realizar reuniones de coordinación de los distintos entes de la cooperación internacional que promueven y financian la formulación de planes de desarrollo urbano a los fines unificar recursos y evitar duplicación de esfuerzos.

Realizar seminarios y talleres de trabajo sobre la experiencia acumulada en la elaboración de planes de desarrollo urbano, ya elaborados, que puedan servir de guía al resto de municipalidades.

Ofrecer apoyo a la CGRCR, por parte de la cooperación internacional con experticia en el tema, en su proyecto de indicadores de desempeño municipal, denominado, “Sistema de Medición Integral Municipal SIMIM” a ser aplicado en 2010. En la búsqueda de identificar indicadores del presupuesto por resultados se recomienda conocer las experiencias en otros países latinoamericanos.

Recomendar al Proyecto PRODEV del BID incorporar algunas municipalidades con potencial e interés a los fines del Proyecto. Se puede recomendar, incorporar a las municipalidades de mejor desempeño relativo, es decir, comenzar con el Grupo I, para luego incorporar al resto de grupos municipales.

Sería recomendable auspiciar la participación de la CGRCR en el PRODEV, ya que, la CGR como órgano facultado por Ley a realizar la evaluación del desempeño de las municipalidades es indispensable en este proceso.

Evaluar, a través de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional o del Observatorio Nacional de Descentralización, el avance de la “Reestructuración y Modernización del IFAM”

Auspiciar la construcción de un sistema de información administrativo, presupuestario, financiero y contable integrado, bajo tecnología web, que sirva tanto a las municipalidades grandes, medianas y pequeñas. Este será un proyecto de mediano plazo, que requiere para garantizar su éxito, que en su diseño, conceptual y tecnológico, participen activamente las municipalidades con mejor desempeño relativo y la CGR. Se recomienda iniciar esta política con el Grupo I de municipalidades.

En el corto plazo, se recomienda adoptar las sugerencias de municipalidades de mejor desempeño relativo, como Escazú y Belén, las cuales están abriendo un concurso para la compra



de sistemas de administración financiera del sector público municipal, que mejor se adapten a los requerimientos legales e institucionales, en especial, sistemas que hayan sido probados en gobiernos locales que tengan estructuras presupuestarias por programas.

Para mejorar la gestión tributaria de las municipalidades se recomiendan un conjunto de políticas y medidas administrativas que se pueden implantar en el corto y mediano plazo, como son las siguientes:

Realizar un estudio sobre el potencial de recaudación de las municipalidades con mejor desempeño relativo del Grupo I.

Realizar un estudio específico, en el Grupo I de municipalidades, sobre las fallas del alto índice de morosidad de las cuentas por cobrar tributarias, que proponga medidas específicas para bajar este alto índice.

Se recomienda que las municipalidades, especialmente del Grupo I, inicien la contratación de personal adecuado para realizar la depuración de la base de datos de los diferentes contribuyentes, por tipo de impuesto, utilizando algún criterio racional, tal como la separación de los contribuyentes con dos o más años sin actividad, eliminando los falsos contribuyentes.

Diseñar una estrategia de fiscalización e inspección inteligente, con el uso de sistemas informáticos disponible para ello. Primero se fiscalizará la base de contribuyentes activas y, posteriormente, si hay recursos disponibles, se fiscaliza la base de datos de los potenciales falsos contribuyentes.

Incorporar inspectores voluntarios, funcionarios de la municipalidad y ciudadanos de la comunidad (estudiantes, amas de casas, etc.). Garantizar la emisión de certificado de licencias que deben estar visible en cada establecimiento autorizado

Contratar nuevos inspectores y fiscalizadores con base a un análisis de la relación costo beneficio, dada la capacidad presupuestaria de la municipalidad.

Mientras se diseña e instala el nuevo sistema integrado tributario administrativo (SITRIMU), cuya ejecución por el IFAM se estima en tres años, se puede recomendar el uso de algún sistema existente y probado en el mercado que ofrezca y garantice soluciones inmediatas a los problemas planteados, como el uso de gps fiscal. Se sugiere consultar las acciones adelantadas por las municipalidades de Escazú y Belén.

Realizar una campaña de persuasión moral para el cumplimiento de las obligaciones tributarias en los medios de comunicación

Actualizar los avalúos de los diferentes inmuebles con la información disponibles en los Registros Públicos. Para ello se requiere disponer de personal calificado que se instale en los Registros Públicos y capture la información requerida. Se recomienda consultar la Municipalidad de Escazú, cuya experticia ha sido exitosa.

Promover un acuerdo colectivo con las de municipalidades, se puede iniciar con el Grupo I, y el sistema bancario para negociar una tasa adecuada de servicio por cobro del impuesto.

Promover un acuerdo con el BCCR para la incorporación de las municipalidades al SINPE.

Para evitar la tardanza en la aprobación de las tarifas de agua y alcantarillado, en cuanto al obstáculo de las tarifas sociales, se puede sugerir la implantación de tarifas iguales, pero con una compensación a la población objetivo, vía presupuesto de gasto.

En el mediano y largo plazo, políticas y medidas de acción colectiva que requieren de un proceso de negociación más compleja, se sugieren las siguientes acciones:

Realizar un estudio, que incluye una propuesta concreta, sobre la estructura de administración tributaria moderna y racional suficientemente flexible para ser aplicada en los diferentes tamaños de Municipalidades. En especial se debe prestar atención al diseño conceptual de dicho sistema y su aceptación consensual por los principales actores municipales.

Fortalecer la institución que se haga responsable de la formación de recursos humanos en el área de administración tributaria. Esta institución puede ser una federación de municipalidades, una institución universitaria o cualquier organización que pueda ofrecer seguridad en el suministro de servicios requeridos para dicha formación.

Contratar los servicios de empresas u organizaciones públicas y privadas que puedan garantizar el mantenimiento y actualización del sistema de información integrado a implantar.

Evaluar la posibilidad de transferir la administración de la gestión tributaria a un operador privado, si el costo de este operador es menor al costo de la administración propia. Para afianzar la transparencia de esta medida, se sugiere la licitación pública del operador, sujeto a un contrato por resultado y por un tiempo definido. En otros países, muchas municipalidades (alcaldías) han adoptado esta modalidad de administración.

## Referencias Bibliográficas.

- Acuña, Araya Luis Fernando. 2001. “Documento Final del Grupo de Urbanismo y Uso del Suelo en Costa Rica”. Consejo Nacional de Planificación Urbana de Costa Rica. Secretaría Técnica.
- Anwar, Shah. 2010. “Sponsoring a Race to the Top. The Case for Results Based Intergovernmental Finance for Merit Goods”. The World Bank.. World Bank Institute Governance Division. WP5172
- Bolutoglu, Kenan. 1976. “Descentralización Fiscal: Una panorámica de las contribuciones positivas y normativas”. Financiación de las Autonomías. H. Blume Ediciones. Madrid.
- Bradford, David F y Wallace E. Oates. 1971. “Hacia una teoría predictiva de las subvenciones intergubernamentales”. Financiación de las Autonomías. H. Blume Ediciones. Madrid.
- Cetrángolo O., Financiamiento Municipal y Combate contra la Pobreza: Ejes de Análisis, serie Medio Ambiente y Desarrollo 134, CEPAL, Diciembre, 2007.
- CIAT, Centro Inter Americano de Administración Tributaria, Febrero 2010, Observatorio de la Recaudación Tributaria.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2008 a. “Informe sobre La Gestión Tributaria De La Municipalidad De Alajuela”. División De Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N° Dfoe-Sm-8-2008
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2008 b. “Informe sobre La Gestión Tributaria De La Municipalidad De Heredia”. División De Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N° Dfoe-Sm-136-2008.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2008 c. “Informe Relacionado Con La Gestión Del Impuesto Sobre Construcciones En La Municipalidad De Alajuela”. División De Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N° Dfoe-Sm-128-2008
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2008 d. “Informe Sobre Los Problemas De Gestión En La Municipalidad De Tibás”. División De Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe N° Dfoe-Sm-21-2008
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2008 e. “Informe Sobre La Evaluación Del Proceso De Planificación Del Sistema De Adquisiciones De Las Municipalidades De Belén, Cartago, Puntarenas, San Carlos, San José Y Desamparados”.

- División De Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2009 a. “Memoria Anual 2008”.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. CGRCR 2009 b. “Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el Período 2008”. Cuarto Informe, junio 2009.
- Gómez, Sabaini Juan C. 2009. “El Salvador: Las Finanzas De Los Gobiernos Locales: Diagnostico Y Alternativas Para Su Fortalecimiento”. Informe elaborado para la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Harberger C., Arnold. 1993. “The Other Side of Tax Reform”. Policymaking in the Open Economy. EDI Series in Economic Development. Edited by Rudiger Dourbusch. World Bank. Oxford University Press.
- Herrero, Fernando y Guillermo Monge. 2002. “Grandes Retos de la Política Tributaria Costarricense. Introducción”. [El Sistema Tributario Costarricense](#). Contribuciones al debate nacional- Libro Blanco. Publicación de la CGRCR
- IDB, Inter-American Development Bank. 2007. IDB Country Strategy With Costa Rica, 2006-2010.
- MIDEPLAN. 2008. “Sí, A La Descentralización Y Al Fortalecimiento Del Régimen Municipal Costarricense”. Publicación del Gobierno de la República de Costa Rica.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave. 1992. “Hacienda Pública Teórica y Aplicada”. McGraw Hill / Interamericana de España.
- Oates, Wallace E. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism”. Journal of Economic Literature. Vol. 37. No. 3. (Sep.1999), pp. 1120-1149.
- Oates, Wallace E. 2006. “On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization”. CREI Working Paper no. 1/2007.
- Pallavicini. Violeta. “Proceso 2004 .Presupuestario Municipal y Participación Ciudadana En Costa Rica”. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
- PRUGAM. 2008 a. “Plan Regional Urbano del Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Tomo I. Diagnóstico”
- PRUGAM. 2008 b. “Plan Regional Urbano del Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Tomo III. Reglamento”
- Rojas, Olman. “Evolución Del Régimen Municipal En El Periodo 1999 – 2006: Caso De Costa

- Rica”. 2007. Informe elaborado para la División de Gestión Fiscal y Municipal (ICF/FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ryan, Jeffrey y Justo Aguilar Font. 2002. “Descentralización, responsabilidad y participación. Consecuencias políticas de la reforma municipal en Costa Rica”. Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. National Association Schools of Public Affairs and Administration- Naspaa. Editorial Nueva Sociedad.
- Scarcitascini Carlos, Funaro Rita y Treadway Michael. Dic 2009. “La Política del Proceso Presupuestario”. Ideas para el Desarrollo en las Américas. Vol. 20 BID.
- Sevilla, Hernández Carlos. 2009. “Diagnóstico a las Municipalidades”. Informe sobre el Catastro Municipal. Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Thompson, Eric y Ronald Garita. 2002. “El Marco Jurídico Tributario. Capítulo 5 El Sistema Tributario Costarricense Contribuciones al debate nacional- Libro Blanco. Publicación de la CGRCR.
- Thompson, Eric y Ronald Garita. 2002. “El Marco Jurídico Tributario. Capítulo 5 El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional- Libro Blanco. Publicación de la CGRCR
- Villasuso, Juan Manuel. 2009. “Indicadores de Gestión y Percepción de los Gobiernos Municipales de Costa Rica”. Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Weiner, Eduardo. 2003. “Fiscal Federalism in Latin America. From Entitlements to Markets”. IDB.