



Nuevos Indicadores Fiscales sobre Gobiernos Departamentales

Período 2006-2013

Julio de 2015

Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Desarrollo Institucional del Centro de Estudios Fiscales, contando con el apoyo y financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por CINVE ha trabajado la Ec. Flavia Rovira.

I. Antecedentes

En el año 2013 se diseñó y puso en producción un módulo de “Datos Estadísticos” dentro del sitio web del CEF en el marco del Proyecto de Desarrollo Institucional *del Centro de Estudios Fiscales financiado* por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Desde la fecha referida hasta el presente, el trabajo realizado permitió ampliar paulatinamente los indicadores fiscales disponibles, incluyendo series históricas sobre Ingresos, Gastos y Resultado del Gobierno Central consolidado con BPS y Empresas Públicas, Deuda del Gobierno Central, Inventario de Impuestos y Contribuciones a la Seguridad Social, Inventario de Subsidios y Transferencias del Gobierno Central, Inversión del Sector Público por Destino, así como Indicadores de Resultados y de Eficiencia para Educación y Salud.

En el año 2014, se planificó agregar una serie histórica de Ingreso y Egreso de los Gobiernos Departamentales (GD), por su propia importancia y también para calcular las estadísticas consolidadas del Gobierno General. Estos datos no habían podido ser elaborados hasta la fecha en el país a partir de los flujos de financieros sobre la línea (SLL) - ingresos, egresos y necesidad de financiamiento - por carecer de información sistemática y armonizada de los Gobiernos Departamentales, dado que las planillas Excel elaboradas por OPP eran parciales y no cumplían con los requisitos mínimos para ser agregadas para el total departamental.

Las estadísticas oficiales enviadas al FMI con fines de comparación internacional para el Gobierno General contienen series de Deuda y Financiamiento que elabora el BCU con datos bajo la línea, mientras que las estadísticas SLL –ingresos, gastos y necesidad de financiamiento- hasta el momento se presentaban únicamente para el Gobierno Central consolidado con BPS.

En Abril de 2015, en el marco de un convenio entre OPP y la Oficina de CEPAL en Montevideo, se elaboró una base armonizada de datos para los GD a partir de las planillas Excel digitadas en OPP. Dicha base aportó una serie histórica de ingresos y egresos válida para los fines perseguidos por el CEF, sin perjuicio de algunas limitaciones de los datos, que cabe señalar. La información utilizada es un resumen de los datos de las Rendiciones de Cuentas (especialmente en el caso de los egresos), por lo tanto, no es posible ajustar la clasificación entre gastos de funcionamiento e inversiones siguiendo los criterios del “objeto del gasto”. Los datos de la serie que se usan en este trabajo abarcan el período 2006 a 2013 y mantienen la apertura del registro contable original de cada departamento, en base al criterio de lo devengado.

El aporte del CEF por sobre el trabajo de CEPAL-OPP consistió en reclasificar cada rubro de la base de datos de acuerdo al criterio sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (MEFP, 2001), con el objetivo de adoptar un formato similar al utilizado para los otros niveles administrativos del Gobierno y de este modo, hacer posible la consolidación de los datos y llegar al agregado del Gobierno General.

Atendiendo a la necesidad de profundizar y ajustar la clasificación de los egresos, el CEF realizó un análisis adicional para el año 2012. El mismo consistió en clasificar los gastos de funcionamiento e inversión según la característica del programa o proyecto al que pertenece. Este análisis permitió comparar la información de inversiones cruda, sin modificar el criterio de cada GD, con datos ajustados teniendo en cuenta el objeto del gasto. El cuadro comparativo para el año 2012 que enfrenta los resultados que arrojan uno y otro criterio se presenta en el Anexo de este documento.

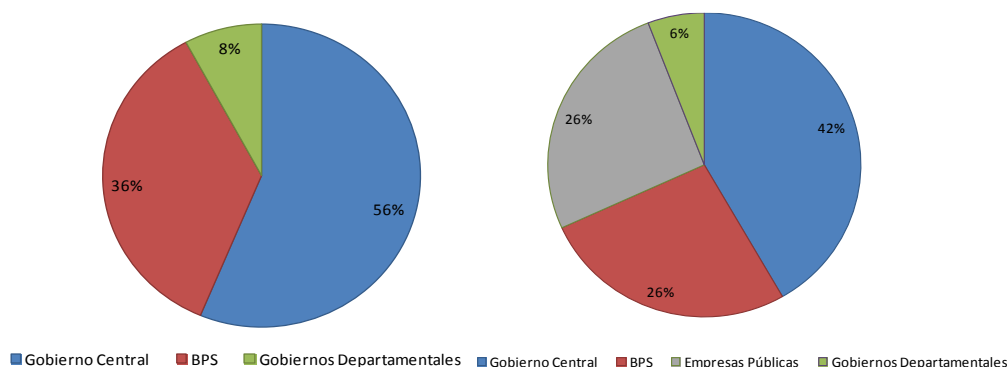
En la búsqueda de coordinar las actividades para satisfacer las necesidades de información de los diferentes agentes del sector público y privado, la Unidad de Desarrollo territorial de OPP en coordinación con la Gerencia de Cuentas Nacionales del BCU, CEPAL y el CEF ha asumido el compromiso de completar la totalidad de la información contenida en las Rendiciones de Cuentas de los GD en soporte digital para los años 2012 y 2013. A partir del año 2014 la misma deberá ser suministrada en ese formato en forma obligatoria por cada GD, lo que facilitará su análisis y evitará duplicar esfuerzos para su sistematización y análisis.

II. Serie de ingresos, egresos y resultados de Gobiernos Departamentales Años 2006-2013

Los datos obtenidos en este trabajo, pueden ser utilizados para hacer un análisis de la ejecución presupuestal de los Gobiernos Departamentales en forma conjunta e individualmente y compararlos con los restantes niveles de gobierno, evaluar la composición de sus ingresos genuinos por impuestos y las contribuciones que reciben del Gobierno Central, entre otros aspectos.

El gasto e inversión de los Gobiernos Departamentales representa el 8% del total de la ejecución presupuestal del Gobierno General y 6% del Sector Público no Financiero (que incluye las empresas públicas).

Gráfica 1. Distribución de la Ejecución Presupuestal del Gobierno General y Sector Público no Financiero. Año 2013

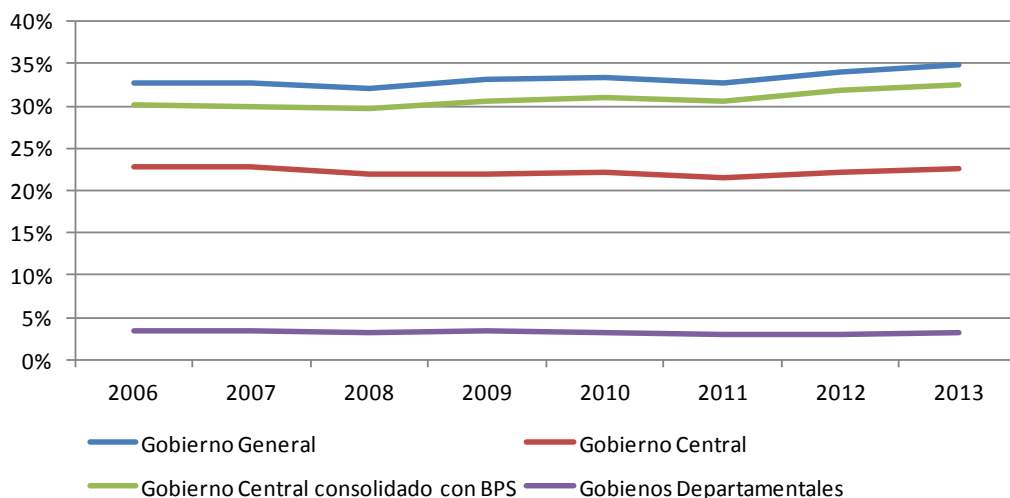


Cuadro 1. Ejecución presupuestal del Gobierno General y su apertura institucional

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
En millones de pesos constantes de 2011								
Gobierno General	221.783	239.261	252.896	273.195	290.666	303.498	328.506	350.215
Gobierno Central	155.172	167.636	173.188	181.465	193.674	199.038	214.112	226.423
Gobierno Central consolidado con BPS	203.933	219.306	233.416	252.788	271.015	283.266	307.839	327.428
Gobiernos Departamentales	23.885	25.711	26.027	27.434	27.216	28.352	29.564	31.954
PIB	678.804	731.922	785.511	824.086	873.475	926.356	965.457	1.003.855
Como porcentaje del PIB								
Gobierno General	32,7%	32,7%	32,2%	33,2%	33,3%	32,8%	34,0%	34,9%
Gobierno Central	22,9%	22,9%	22,0%	22,0%	22,2%	21,5%	22,2%	22,6%
Gobierno Central consolidado con BPS	30,0%	30,0%	29,7%	30,7%	31,0%	30,6%	31,9%	32,6%
Gobiernos Departamentales	3,5%	3,5%	3,3%	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%

Fuente: MEF, Rendición de Cuentas de los GD y BCU

Gráfica 2. Evolución de la Ejecución Presupuestal como % del PIB por Nivel Administrativo



Los datos del cuadro 1 muestran que los Gobiernos Departamentales en conjunto incrementaron sus egresos 34 % en términos reales entre 2006 y 2013 (4,2% promedio anual). Por su parte los egresos del Gobierno Central consolidado con el BPS crecieron 61% en el mismo período (6,9% promedio anual), tasa superior al crecimiento promedio anual del PBI, lo que llevó su participación en el mismo de 30 a 32,6% , entre 2006 y 2013.

Los datos de las tablas que se presentan en el cuerpo de este documento mayoritariamente están a precios constantes del año 2011. Los valores a precios corrientes y a nivel desagregado por departamento se pueden encontrar en la planilla Excel descargable de la página www.cef.org.uy/datosestadisticos.

A continuación se muestran las series de Ingresos y Gastos del total de los Gobiernos Departamentales, clasificados con el criterio del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2001), del Fondo Monetario Internacional, para permitir su comparación con otras unidades administrativas de gobierno.

Cuadro 2. INGRESOS, EGRESOS Y RESULTADO DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

En millones de pesos corrientes

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESO	17.292	18.922	21.279	23.180	24.898	28.277	31.345	36.247
Impuestos	7.570	8.654	9.685	10.204	11.064	11.976	12.710	15.119
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0
Sobre la nómina y la fuerza de trabajo	0	0	0	0	0	0	0	0
Sobre la propiedad	4.174	4.931	5.610	5.766	6.462	7.068	7.832	8.671
Sobre los bienes y servicios	3.396	3.723	4.074	4.362	4.514	4.908	4.874	6.444
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros impuestos	1	0	0	75	89	0	4	5
Contribuciones sociales	0	0	0	0	0	0	0	0
Donaciones	4.190	4.328	5.302	6.093	6.999	8.120	9.617	10.759
Otros ingresos	5.532	5.939	6.292	6.882	6.834	8.181	9.018	10.368
Rentas de la propiedad	162	207	195	259	224	205	277	156
Ventas de bienes y servicios	2.165	1.908	2.460	2.808	3.174	3.770	3.781	5.794
Multas, sanciones pecuniarias y dep. en caución transferidos	611	764	916	985	951	1.256	1.601	1.328
Transferencias voluntarias distintas de donaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos diversos y no identificados	2.594	3.059	2.721	2.831	2.484	2.951	3.359	3.091
GASTO	15.096	17.231	18.164	20.054	21.571	24.200	27.061	30.884
Remuneración a los empleados	8.587	9.814	10.154	11.612	12.714	14.289	15.754	17.661
Uso de bienes y servicios	4.378	5.249	5.764	6.417	6.585	7.349	8.397	9.934
Consumo de capital fijo	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses	743	923	621	411	367	425	526	628
Subsidios	1.267	1.170	1.525	1.529	1.768	1.980	2.287	2.516
Prestaciones sociales	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros gastos	121	75	99	85	138	157	97	145
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	2.196	1.691	3.116	3.126	3.326	4.077	4.284	5.641
INVERSION	1.490	2.070	2.914	3.733	3.607	4.152	4.896	6.619
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO/ENDEUDAMIENTO	707	-380	201	-607	-281	-75	-613	-1.257
Donaciones/Ingresos	24,23%	22,88%	24,92%	26,29%	28,11%	28,72%	30,68%	29,68%
Ingreso / PIB	3,67%	3,44%	3,34%	3,24%	3,08%	3,05%	3,00%	3,08%
Gasto / PIB	3,20%	3,14%	2,86%	2,81%	2,67%	2,61%	2,59%	2,62%
(Financiamiento-Endeudamiento)/PIB	0,15%	-0,07%	0,03%	-0,08%	-0,03%	-0,01%	-0,06%	-0,11%

Fuente: Elaboración propia en base a OPP/CEPAL

Cuadro 3. INGRESOS, EGRESOS Y RESULTADO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTALES

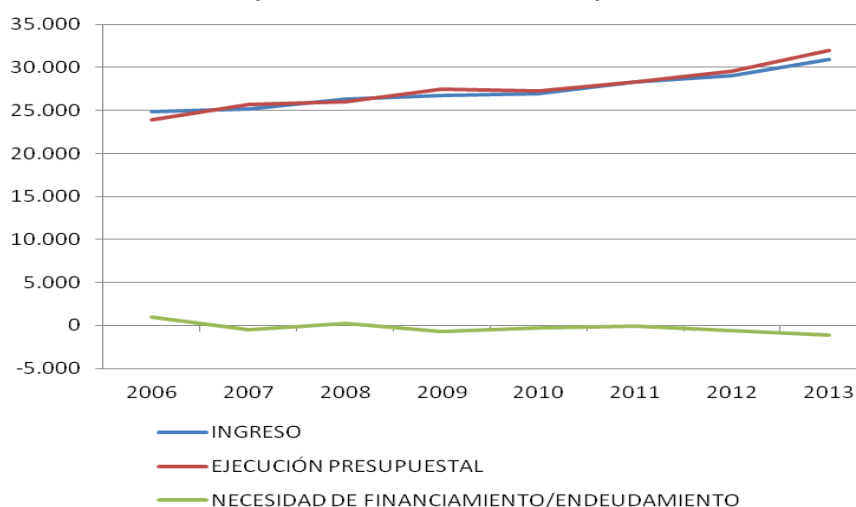
En millones de pesos constantes de 2011

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
INGRESO	24.903	25.205	26.275	26.734	26.913	28.277	28.997	30.883
Impuestos	10.902	11.528	11.959	11.769	11.960	11.976	11.758	12.882
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0
Sobre la nómina y la fuerza de trabajo	0	0	0	0	0	0	0	0
Sobre la propiedad	6.011	6.569	6.927	6.651	6.984	7.068	7.245	7.388
Sobre los bienes y servicios	4.890	4.959	5.031	5.031	4.879	4.908	4.509	5.490
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros impuestos	1	0	0	87	96	0	4	4
Contribuciones sociales	0	0	0	0	0	0	0	0
Donaciones	6.034	5.766	6.547	7.028	7.566	8.120	8.896	9.167
Otros ingresos	7.967	7.911	7.770	7.938	7.387	8.181	8.343	8.834
Rentas de la propiedad	234	276	241	298	242	205	256	133
Ventas de bienes y servicios	3.117	2.541	3.038	3.238	3.431	3.770	3.498	4.936
Multas, sanciones pecuniarias y dep. en caución transferidos	880	1.018	1.131	1.136	1.028	1.256	1.481	1.131
Transferencias voluntarias distintas de donaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Ingresos diversos y no identificados	3.736	4.075	3.359	3.266	2.685	2.951	3.107	2.633
GASTO	21.740	22.953	22.428	23.129	23.317	24.200	25.034	26.314
Remuneración a los empleados	12.366	13.073	12.539	13.392	13.743	14.289	14.574	15.048
Uso de bienes y servicios	6.305	6.992	7.117	7.401	7.118	7.349	7.768	8.464
Consumo de capital fijo	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses	1.070	1.229	766	474	397	425	487	535
Subsidios	1.825	1.559	1.884	1.764	1.911	1.980	2.116	2.144
Prestaciones sociales	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros gastos	174	100	123	98	149	157	89	124
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	3.163	2.252	3.847	3.605	3.596	4.077	3.963	4.806
INVERSION	2.145	2.758	3.598	4.305	3.899	4.152	4.530	5.640
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO/ENDEUDAMIENTO	1.018	-506	249	-700	-304	-75	-567	-1.071

Fuente: Elaboración propia en base a OPP/CEPAL

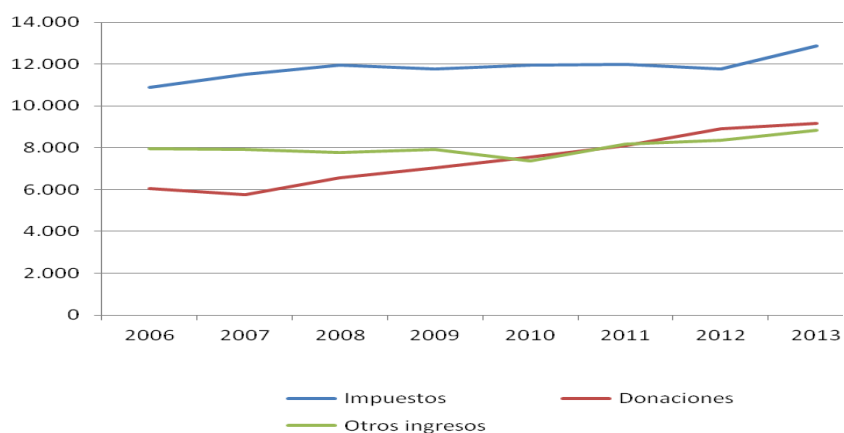
Los ingresos aumentaron 24% y los gastos de funcionamiento 21% en el período analizado. Sin embargo los gastos más inversiones aumentaron un 34%, por lo que la necesidad de financiamiento, como se observa en el cuadro anterior pasa de 1.018 millones en 2006 a -1.071 millones en 2013, en pesos constantes.

**Gráfica 3. Ingresos, Ejecución Presupuestal y Necesidades de Financiamiento
Gobiernos Departamentales, millones de pesos constantes de 2011**



Los impuestos crecieron por debajo del promedio de los ingresos totales, mientras las transferencias del Gobierno Central se multiplicaron por 1,5 en valores constantes, pasando del 25 al 30% de los ingresos, entre el 2006 y el 2013. La recaudación por Contribución Inmobiliaria, que en el total de los 19 departamentos llega a 8,7 mil millones de pesos en el año 2013, tiene un peso de 24% en el total de los ingresos. Por su parte, las Patentes de Rodados recaudan en ese año 5,5 mil millones de pesos, que representan un 86% de los impuestos sobre bienes y servicios y el 18% del total de ingresos.

Gráfica 4. Ingresos de los Gobiernos Departamentales en millones de pesos constantes de 2011



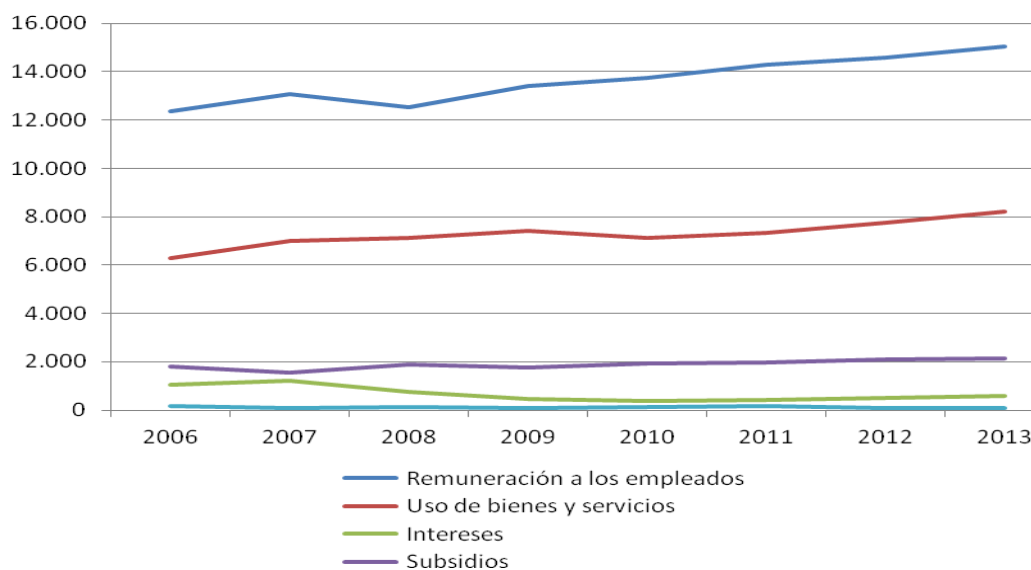
Los departamentos de Maldonado, Río Negro, Canelones y Artigas fueron los que tuvieron mayor incremento en las transferencias obtenidas del Gobierno Central entre 2006 y 2013. Sin embargo, los de mayor incidencia en el total aumento fueron Montevideo, Canelones y Maldonado, que juntos explican casi la mitad del incremento global, por efecto de su mayor peso relativo en el total.

Cuadro 4. Transferencias del Gobierno Central para asistir financieramente a los Gobiernos Departamentales, variación e incidencia en la variación total. Años 2006 a 2013

	En millones de pesos constantes		Crecimiento anualizado	Crecimiento punta a punta	Incidencia en crecimiento total
	2006	2013			
MAL	381	721	10%	90%	5,6%
RIO	214	390	9%	83%	2,9%
CAN	518	912	8%	76%	6,5%
ART	225	383	8%	70%	2,6%
COL	230	362	7%	57%	2,2%
ROC	242	380	7%	57%	2,3%
SAL	351	549	7%	57%	3,3%
TYT	203	318	7%	56%	1,9%
FLO	141	211	6%	49%	1,1%
MON	936	1.387	6%	48%	7,5%
FLD	257	380	6%	48%	2,0%
LAV	251	368	6%	46%	1,9%
DUR	272	391	5%	43%	2,0%
SOR	285	402	5%	41%	1,9%
CER	320	438	5%	37%	2,0%
PAY	348	475	5%	37%	2,1%
SAN	232	312	4%	34%	1,3%
RIV	305	386	3%	27%	1,3%
TAC	322	402	3%	25%	1,3%
Total	6.034	9.167	6%	52%	52%

Fuente: en base a datos de OPP/CEPAL

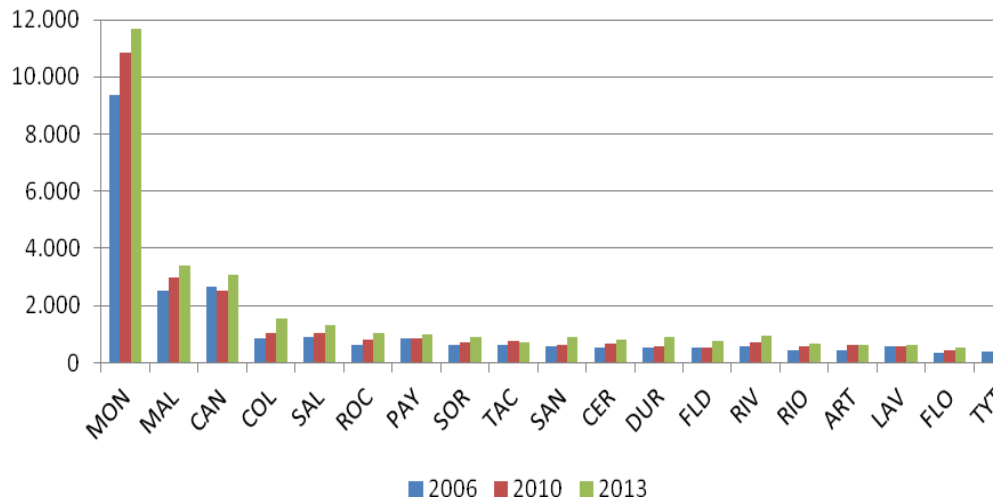
Gráfico 5. Gastos de los Gobiernos Departamentales en millones de pesos constantes de 2011 (no incluye inversiones)



Los sueldos y salarios constituyen el 57% de los egresos y aumentaron al mismo ritmo que el gasto de funcionamiento en el período (21% en valores constantes), mientras la adquisición de bienes y servicios aumentó un 34%.

Analizando la evolución de los egresos por departamento, Colonia ha sido el departamento con mayor incremento (casi duplicando sus gastos entre 2006 y 2013) seguido por Canelones, Rocha, Flores y Río Negro, con incrementos del orden del 40% en el mismo período.

Gráfica 6. Ejecución Presupuestal por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011

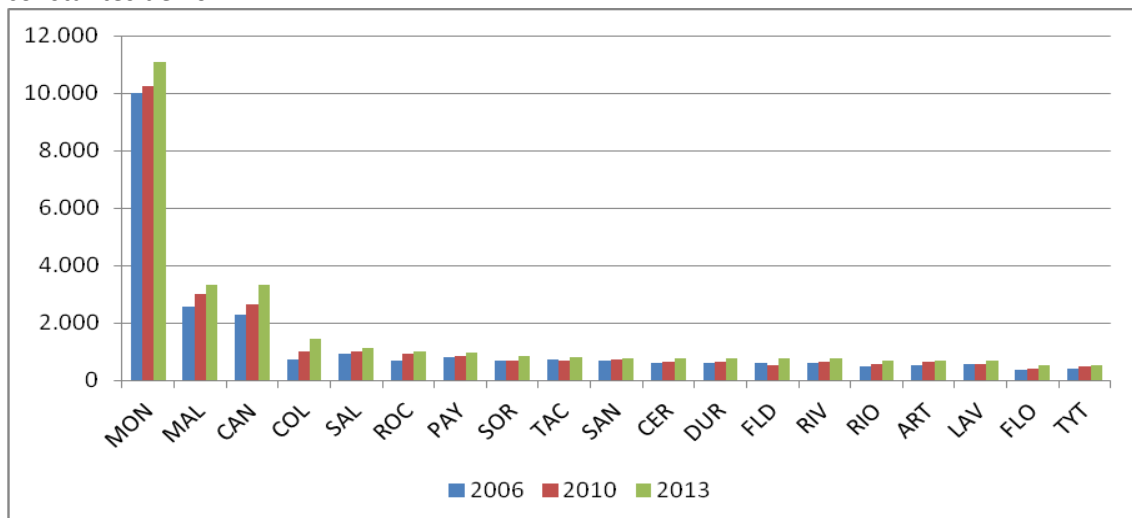


Igual comparación se puede realizar con los ingresos, destacándose también Colonia con un aumento superior al 80% entre 2006 y 2013, seguido de Rocha, Durazno y Rivera con aumentos que promedian el 65% en el período analizado.

Cuadro 5. Ejecución Presupuestal por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011

EGRESOS	MON	MAL	CAN	COL	SAL	ROC	PAY	SOR	TAC	SAN	CER	DUR	FLD	RIV	RIO	ART	LAV	FLO	TYT
2006	9.387	2.515	2.671	834	886	608	845	599	638	560	514	532	531	592	449	435	554	365	369
2010	10.842	2.984	2.505	1.034	1.020	824	860	711	749	614	649	596	524	709	588	614	588	423	385
2013	11.704	3.409	3.054	1.565	1.320	1.017	1.010	912	725	889	789	881	769	941	678	636	624	511	518
Variación	25%	36%	14%	88%	49%	67%	20%	52%	14%	59%	54%	66%	45%	59%	51%	46%	13%	40%	40%

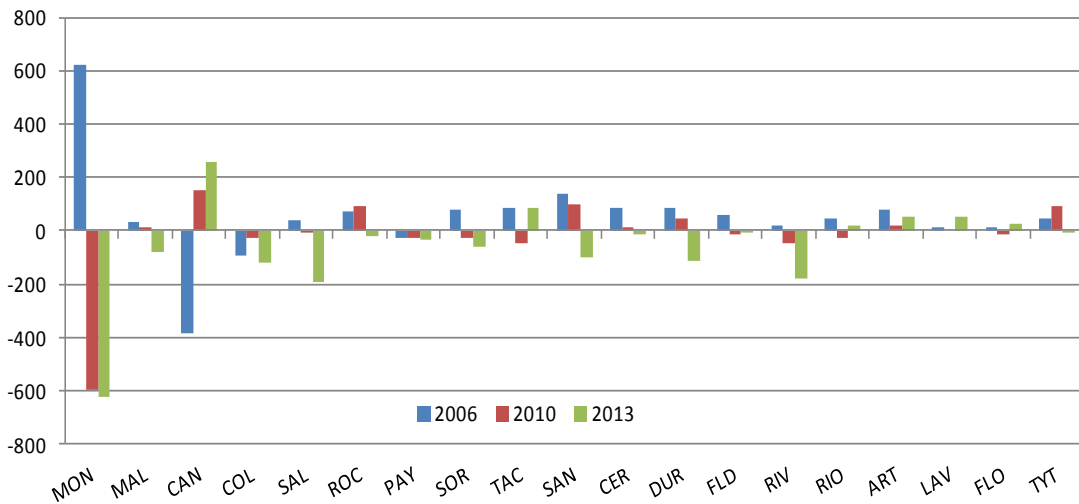
Gráfica 7. Ingresos por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011



Cuadro 6. Ingresos por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011

INGRESOS	MON	MAL	CAN	COL	SAL	ROC	PAY	SOR	TAC	SAN	CER	DUR	FLD	RIV	RIO	ART	LAV	FLO	TYT
2006	10.011	2.550	2.288	737	924	681	820	681	722	699	598	617	590	610	495	516	569	379	416
2010	10.247	2.996	2.655	1.005	1.015	919	832	685	702	712	661	643	512	658	558	635	588	412	478
2013	11.080	3.326	3.310	1.444	1.127	997	974	854	808	787	772	769	766	764	693	685	677	535	515
Variación	11%	30%	45%	96%	22%	46%	19%	25%	12%	13%	29%	25%	30%	25%	40%	33%	19%	41%	24%

Gráfica 8. Déficit Presupuestal por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011



Cuadro 7. Déficit/Superavit Presupuestal por departamento para los años 2006, 2010 y 2013 en millones de pesos constantes de 2011

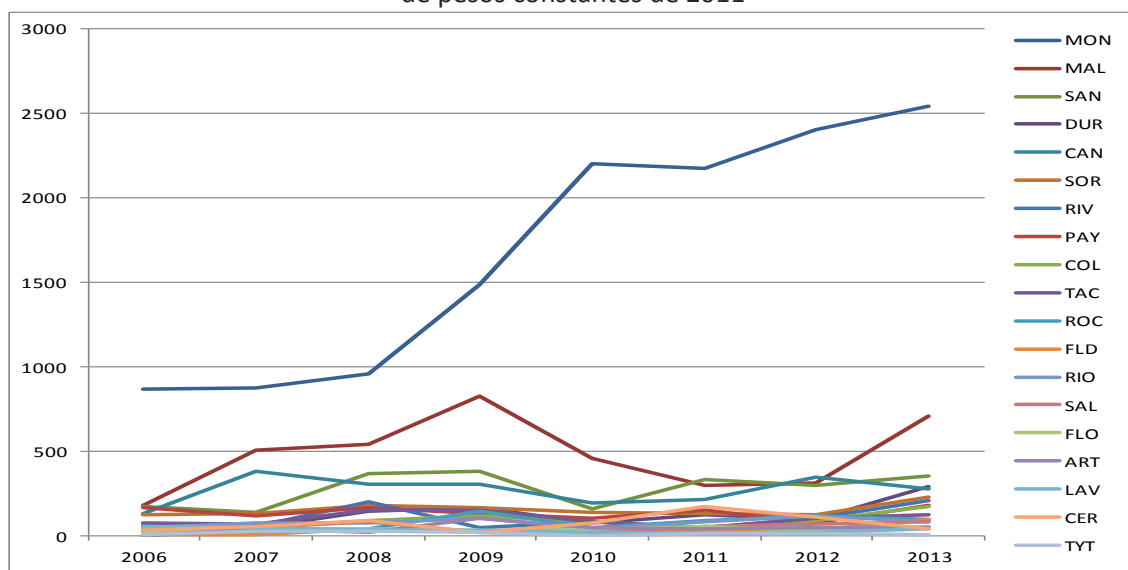
RESULTADO	MON	MAL	CAN	COL	SAL	ROC	PAY	SOR	TAC	SAN	CER	DUR	FLD	RIV	RIO	ART	LAV	FLO	TYT
2006	624	35	-384	-96	39	73	-25	82	84	139	84	84	59	18	46	81	15	14	47
2010	-596	12	150	-28	-5	95	-28	-26	-47	98	12	47	-12	-50	-30	21	0	-11	93
2013	-624	-83	256	-121	-193	-20	-37	-58	83	-101	-17	-112	-4	-177	16	49	53	24	-4

Los Departamentos con mayor déficit en 2013 fueron Montevideo, Salto, Rivera, Colonia y Durazno.

III. Inversiones de Gobiernos Departamentales

Se presentan en este informe los datos de inversiones de los Gobiernos Departamentales que constan en las series elaboradas con el criterio del MEFP(2001) y con los datos oficiales actualmente disponibles en OPP

Gráfica 9. Inversión según Gobiernos Departamentales en millones de pesos constantes de 2011



Cabe señalar que el CEF, realizó para el año 2012, el ejercicio de calcular la inversión de los GD con el criterio de Cuentas Nacionales. Ese trabajo se pudo hacer solo para un año solamente, utilizando la apertura programática del presupuesto de cada departamento, dado que no existen archivos digitales completos de las Rendiciones de Cuentas. Para el año 2012 es posible comparar los datos de inversiones construidos con el criterio de Cuentas Nacionales y con criterio de propio seguido en este informe, que es tomar los registros originales sin reclasificar. En el Anexo se presenta un cuadro con las diferencias

En la actualidad existe un grupo de trabajo inter institucional, encabezado por OPP y que cuenta con el apoyo del BCU, la Oficina de CEPAL en Montevideo y el CEF, que está abocado a obtener a partir del año 2012 en adelante, toda la información en medios magnéticos y poder construir en el futuro las series armonizadas, que hoy constituye un debe del Sistema Estadístico de las Finanzas Públicas del país.

Anexo

Inversiones según datos originales de los GD y clasificadas por proyectos de inversión (estimación CEF) año 2012 en millones de pesos constantes de 2011

	Dato proporcionado por OPP/CEPAL	Estimación CEF
ARTIGAS	54	152
CANELONES	374	494
C. LARGO	120	184
COLONIA	99	371
DURAZNO	108	167
FLORES	30	162
FLORIDA	35	186
LAVALLEJA	20	140
MALDONADO	336	421
MONTEVIDEO	2.600	3.652
PAYSANDU	80	80
RIO NEGRO	129	258
RIVERA	114	395
ROCHA	130	371
SALTO	75	363
SAN JOSE	326	425
SORIANO	137	212
TACUAREMBO	112	230
T Y TRES	16	132
Total	4.896	8.394