



Boletín finanzas departamentales 2015-2019

Este Boletín presenta resumidamente un análisis de las finanzas departamentales. Cualquier usuario interesado puede realizar su propio análisis a partir del uso de las bases de datos de ingresos y egresos disponibles en el Observatorio Territorio Uruguay

www.otu.opp.gub.uy/finanzas

Introducción

Este informe tiene como finalidad presentar una síntesis de la evolución de las finanzas de los gobiernos departamentales en el periodo 2015 - 2019. Las fuentes de información para la elaboración de este documento son las bases de datos de ingresos y egresos elaboradas por OPP a partir de la información de las Rendiciones de Cuentas (RC) de los gobiernos departamentales para el periodo en estudio¹.

Resultado presupuestal

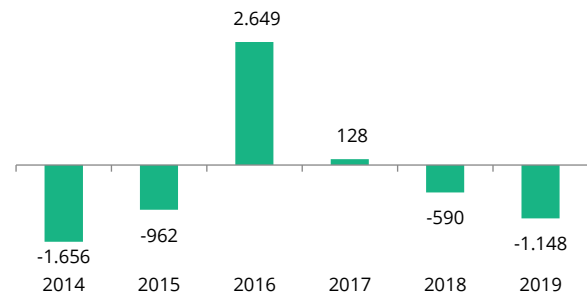
El resultado presupuestal de los 19 Gobiernos Departamentales (GD) para casi todo el periodo fue deficitario, a excepción de los años 2016 y 2017 (Gráfico 1). En el 2016 se rompe el ciclo deficitario que se venía dando desde el año 2010, debido a que 13 intendencias obtuvieron resultados positivos e incidió el resultado de Montevideo con un superávit de 1.362 millones de pesos (constantes 2019), que representó aproximadamente el 51% del resultado total de los gobiernos departamentales para ese año. A la vez, las intendencias de Rivera, San José y Paysandú, aunque presentaron resultados negativos, redujeron el déficit en relación al presentado en 2015 en 90%, 70% y 50% respectivamente.

Después de este pico de superávit se empezó a desacelerar el resultado presupuestal, cerrando el periodo en 2019 con un déficit casi del doble respecto al año anterior, alcanzando los 1.148 millones de pesos. Solo 7 intendencias obtuvieron resultados positivos mientras que el año 2018 fueron 14.

El déficit consolidado, es decir, de todos los GD, alcanzó el 1,7% de los ingresos totales en 2019.

Los resultados presupuestales de las intendencias de Montevideo, San José y Florida presentaron los déficits con mayor valor.

Gráfico 1: Evolución del resultado presupuestal 2014-2019 (millones de pesos constantes 2019)

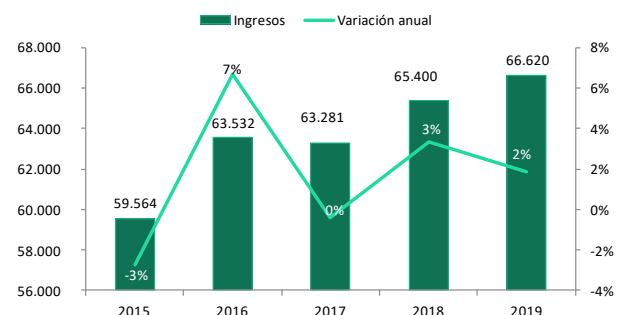


Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

Ingresos²

Se destaca que los ingresos han estado en constante crecimiento desde el año 2015 a una variación promedio de 2%, año en el cual hubo un decrecimiento del 3% respecto al 2014. Por otro lado, en el año 2017 se mantuvieron los ingresos constantes. El mayor crecimiento del periodo se dio en el año 2016 con un ingreso de 2.649 millones de pesos constantes que representó una variación del 7%.

Gráfico 2: Evolución y variación de los ingresos totales (millones de pesos constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

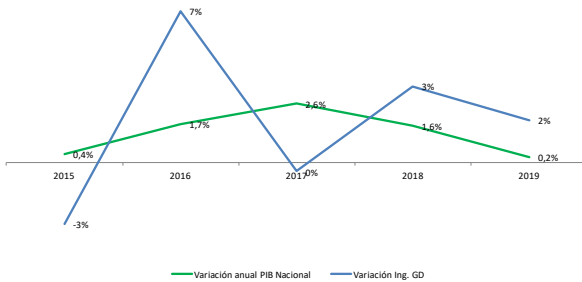
A efectos de contrastar la evolución de los ingresos de los GD con lo sucedido en el contexto macroeconómico del país, en el gráfico 3 se presentan las tasas de variación del PIB

¹ Se trata de las versiones enviadas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, siendo dichas versiones las remitidas al Tribunal de Cuentas para expedir su dictamen.

² Según la normativa, los ingresos registrados en las Rendiciones de Cuentas son los recaudados hasta el 31 de diciembre de cada año.

nacional versus la tasa de los ingresos de los gobiernos departamentales y se observa que dicha dinámica no sigue la misma trayectoria del PIB nacional. En determinados años ambas variables muestran un comportamiento inverso. El promedio del periodo es superior en el caso de los ingresos departamentales.

Gráfico 3: Comparación de variación anual del PIB nacional e ingresos de los Gobiernos Departamentales

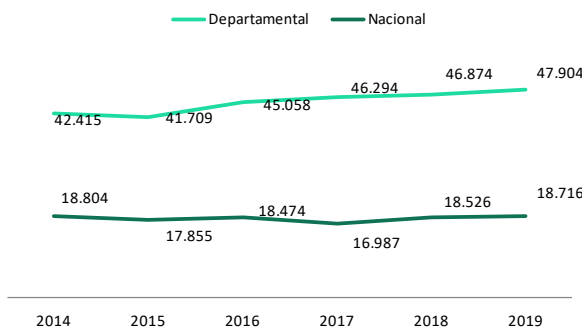


Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC y BCU.

Los ingresos se pueden clasificar discriminando por origen en "Departamental" o "Nacional" siguiendo lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas en su ordenanza 84.

Como se puede observar en el gráfico 4, el ingreso departamental es de mayor proporción que el nacional (en el consolidado de los 19 GD) y ha venido teniendo mayor participación a lo largo de los últimos años. El promedio de variación en el periodo fue de 3% para los ingresos de origen departamental y 0% en el caso de los ingresos de origen nacional. Estos últimos fueron más volátiles en el periodo analizado oscilando entre -8% y 9%.

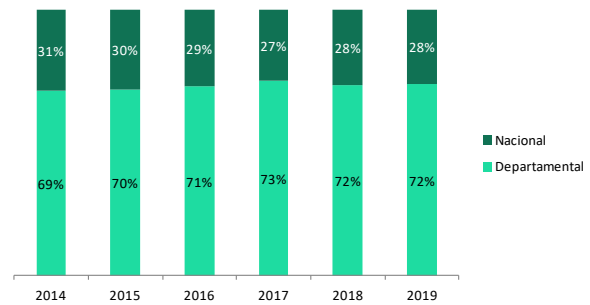
Gráfico 4: Evolución del total de los ingresos de los 19 GD por origen (millones de pesos constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

En el consolidado de los ingresos, se observa que la participación de los de origen "departamental" ha aumentado en este periodo, pasando de un 69% en el año 2014, a un 72% en el año 2019, dinámica que se mencionó anteriormente.

Gráfico 5: Evolución de la distribución del total de ingresos por origen



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

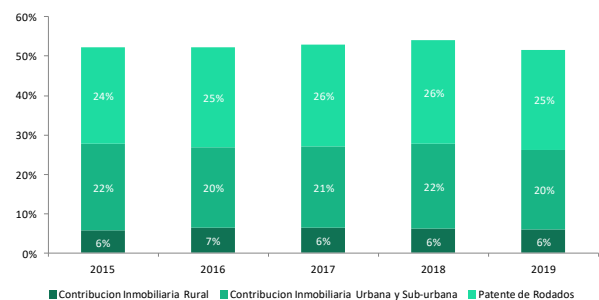
Aunque en el consolidado predominan los ingresos de origen "departamental", a nivel desagregado los GD tienen una estructura de ingresos heterogénea, es decir, algunos dependen en mayor medida de los ingresos de origen nacional como es el caso de Treinta y Tres, Artigas y Cerro Largo cuya participación en el periodo fue mayor de 55%. Mientras que otros se sostienen fundamentalmente por los ingresos de origen departamental, como es el caso de Montevideo, Maldonado y Canelones cuya participación en el periodo fue superior al 70%.

Principales ingresos departamentales

A nivel consolidado de los 19 GD, en el periodo analizado los principales ingresos de origen "Departamental" fueron (en orden): la patente de rodados, la contribución inmobiliaria urbana y suburbana y la contribución inmobiliaria rural.

Cabe resaltar que la participación de estos tres tributos en relación al ingreso de origen departamental se mantuvo casi constante en el periodo de análisis; por ejemplo las patentes de rodados pesaron entre el 24%-25%, la contribución urbana entre 20%-22% y la contribución rural entre 6%-7% (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Porcentaje de los principales tributos sobre el ingreso de origen departamental para el periodo 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

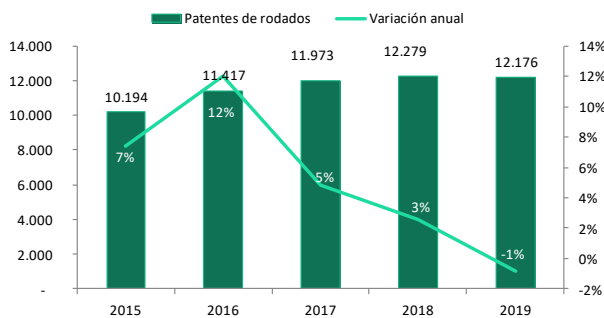
Patente de rodado

Como se mencionó anteriormente, en el periodo analizado la patente de rodados es de los tributos más importantes para

los gobiernos departamentales; en diecisiete de los diecinueve gobiernos departamentales es la principal fuente de ingresos, solo en el caso de Montevideo y Maldonado es el segundo ingreso más importante. En los casos de Colonia, Flores, San José y Treinta y Tres, el ingreso departamental por este tributo representa más del 40% de sus ingresos de origen departamental.

Los ingresos por este tributo de los 19 GD presentaron un crecimiento fuerte del 12% en el año 2016, pero desde ese año se fue desacelerando culminando en el año 2019 con un decrecimiento del 1%. A nivel desagregado este comportamiento de desaceleración se cumple, aunque en el 2019, 9 gobiernos departamentales tuvieron variación positiva alrededor del 2% no siguiendo la dinámica del consolidado.

Gráfico 7: Evolución y variación anual de los ingresos por tributo de patentes de rodado para el periodo 2015-2019 (millones de pesos constantes 2019).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

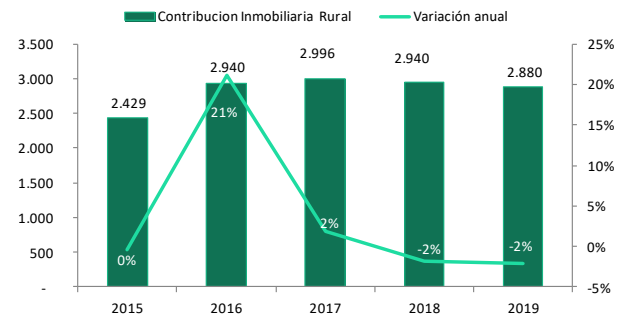
Contribución inmobiliaria rural

La contribución inmobiliaria rural es un impuesto fijado por el gobierno nacional pero recaudado y gestionado por los gobiernos departamentales según lo dispuesto por el artículo 297 de la Constitución. Este tributo corresponde al segundo ingreso de mayor importancia en 13 de los GD.

Desde el 2016 la recaudación viene presentando una desaceleración del crecimiento, promediando una tasa negativa del -1% en el periodo. En el 2016 tuvo el pico máximo de recaudación por este tributo de un 21% donde una de las explicaciones sobre este aumento podría referir a la eliminación de la rebaja del 18% de la alícuota que se establecía en la ley 17.296, estipulada en el Art. 681 de la ley 19.355 del 2015, rompiendo así con un ciclo que desde 2011 tenía una tasa casi nula de crecimiento.

Esta exoneración fue modificada en mayo 2018, donde la Ley 19.615 estableció nuevamente la exoneración del 18% para los ejercicios 2018 y 2019. Sin embargo, las cifras registradas no se vieron impactadas con esta medida, la cual tuvo un impacto reducido de tan solo un 2%.

Gráfico 8: Evolución de los ingresos por contribución inmobiliaria rural para el periodo 2015-2019 (millones de pesos constantes 2019).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

A nivel desagregado, casi todos los GD presentaron similar dinámica de evolución en cuanto a la recaudación de este tributo, aunque en el caso del año 2019, por ejemplo 7 gobiernos departamentales tuvieron variación positiva alrededor del 3% no siguiendo la dinámica del consolidado.

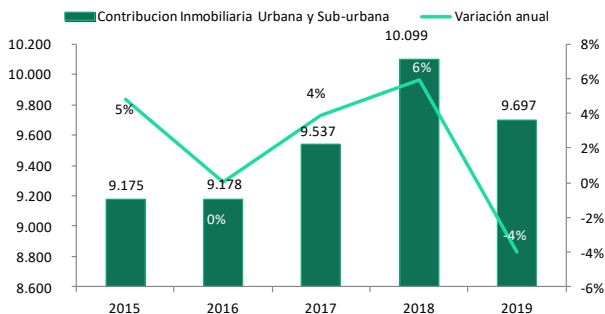
Contribución inmobiliaria urbana y suburbana

Este tributo representa la tercera fuente de ingresos más importante para 13 gobiernos departamentales. Se resalta que en el caso de Montevideo y Maldonado, es el principal ingreso. Debido a su magnitud en estos dos últimos departamentos, este tributo se ubica en el segundo lugar en el consolidado. En el otro extremo se encuentran las intendencias de Flores, Florida, San José, Soriano y Treinta y Tres, donde la contribución urbana no supera el 10% de sus ingresos departamentales.

Este ingreso no tuvo la misma dinámica de crecimiento en el año 2016 como los dos anteriores (ver gráficos 7 y 8), para este año fue el tributo que mantuvo constante el ingreso (ver gráfico 9).

Se debe destacar que, a nivel individual, hubo gobiernos departamentales con comportamientos de crecimiento muy volátiles, distantes a la dinámica presentada por el consolidado. Por ejemplo en el año 2017 las variaciones oscilaron entre -33% y 42%.

Gráfico 9: Evolución de los ingresos por tributo de patentes de rodado para el periodo 2015-2019 (millones de pesos constantes 2019).

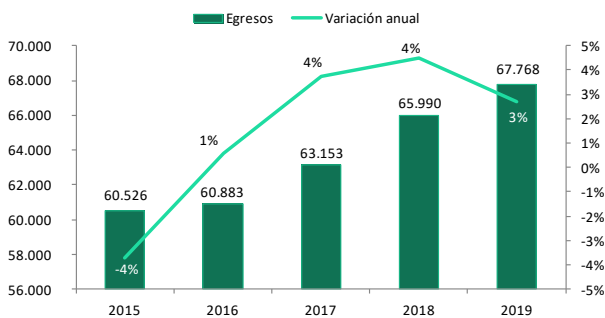


Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

Egresos³

Los gastos de los 19 gobiernos departamentales alcanzan el mayor valor del periodo en el año 2019 con \$67.768 millones de pesos. Se observa que desde el año 2016 han venido creciendo a una tasa promedio de 2%.

Gráfico 10: Evolución y variación de los egresos totales (millones de pesos constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC

En el año 2015, los egresos consolidados de los 19 GD decrecieron -4%, siendo el año del periodo analizado con mayor reducción del gasto. Solo 4 GD aumentaron sus egresos en relación con el año previo, al tiempo que siete de las que decrecieron tuvieron tasas de decrecimiento entre -10% y -22%.

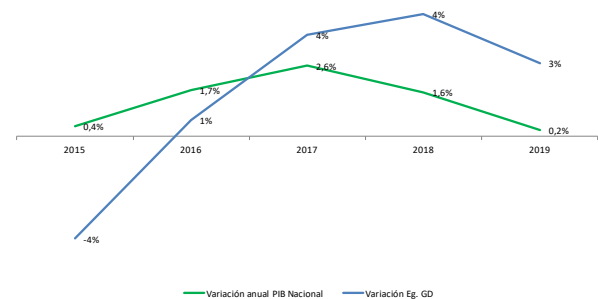
Para los años 2016, 2017, y 2018, la cantidad de gobiernos departamentales con variaciones negativas se fue reduciendo pasando de 15 GD en el 2015 a 9 GD en el 2016,

³ Los gastos son los ejecutados en el año, es decir, cuando se prestaron los servicios o recibieron los bienes en el periodo de ejercicio. Los gobiernos departamentales de Artigas, Colonia, Paysandú y San José poseen un razonamiento de registro de los gastos por lo comprometido.

6 GD en el 2017 y 5 GD en el 2018, sin embargo, en 2019 aumenta el número de GD a 10.

Se observa que la dinámica de los egresos de los gobiernos departamentales a diferencia de la variación de los ingresos, sigue la misma trayectoria del PIB nacional pero desfasado como se muestra en el gráfico 11. Antes del año 2016, el crecimiento fue inferior en los egresos departamentales en relación al crecimiento observado en el PIB nacional, pero desde el 2017 el crecimiento de los egresos departamentales duplicó el crecimiento del PIB nacional. El promedio de variación del periodo en los egresos es ligeramente superior al promedio del periodo de la variación del PIB nacional.

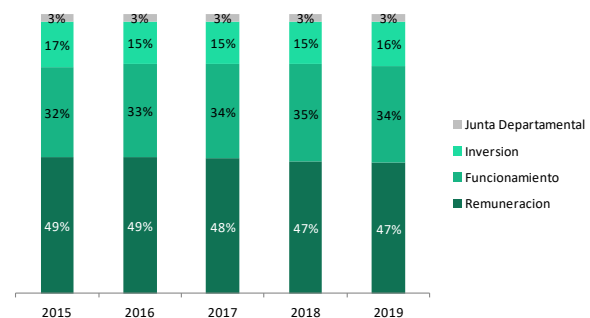
Gráfico 11: Comparación de variación anual del PIB nacional y egresos de los Gobiernos Departamentales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC y BCU

Al agrupar los gastos en 4 categorías⁴, se observa que en el periodo analizado, la distribución del egreso por estas categorías se ha mantenido constante. El 47% de los egresos del consolidado de intendencias son destinados a remuneraciones, 34% a funcionamiento, 16% por inversión y un 3% para las Juntas Departamentales (ver gráfico 12).

Gráfico 12: Distribución de los egresos según clasificación de los grupos en cuatro categorías (2015-2019).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

Si se analiza la evolución de los egresos en el consolidado por categoría, la inversión (grupo 3) ha sido el egreso con mayor volatilidad en el periodo analizado. En el año 2015 presenció

⁴ Éstas resultan de la suma de grupos del clasificador del objeto del gasto de la Contaduría General de la Nación, considerando Remuneración al grupo 0, funcionamiento a los grupos 1, 2, 4 a 9 e inversión al Grupo 3 más ajustes.

una caída de -15% y desde el año 2017 empezó a aumentar, terminando el 2019 con un crecimiento del 8%, siendo el de mayor crecimiento en comparación a las otras categorías (funcionamiento creció 1,6%, remuneraciones 1,9%, mientras que los egresos destinados a la Junta Departamental decrecieron -1%). Por otro lado, los gastos por remuneraciones han sido los que menos han crecido en todo el periodo como se observa en la tabla 1.

Tabla 1: Variación anual de los egresos por categoría entre el año 2015 y 2019.

Egreso	Variación anual				
	2015	2016	2017	2018	2019
Remuneracion	-1%	1%	3%	2%	2%
Funcionamiento	-2%	3%	5%	8%	2%
Inversion	-15%	-6%	3%	5%	8%
Junta Departamental	-1%	2%	5%	3%	-1%
Total de egresos	-4%	1%	4%	4%	3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

Como datos a destacar en cuanto a la estructura del gasto se observan perfiles muy variados dentro de los departamentos. Por ejemplo, en el periodo analizado para ocho gobiernos departamentales las remuneraciones superaron más del 50% de sus egresos. En este sentido, en el año 2019, siete de las ocho presentaron un egreso de remuneración mayor a los ingresos de origen departamental.

En relación a las inversiones (Grupo 3), el peso de este egreso puede estar afectado por la forma de registro de las mismas, puesto que al ser egresos con importes significativos, al registrar el gasto cuando se inicia la obra puede generar tasas de variación altas en años particulares y muy inferiores en los años siguientes; este es el caso de la intendencia de San José donde sus inversiones pesaron el 44% de sus egresos en el año 2019.

Los egresos por junta departamental son los más homogéneos entre las intendencias puesto que está establecido por normativa el porcentaje que el gobierno departamental debe transferir a las mismas para financiar su funcionamiento.

Transferencias del Gobierno Central

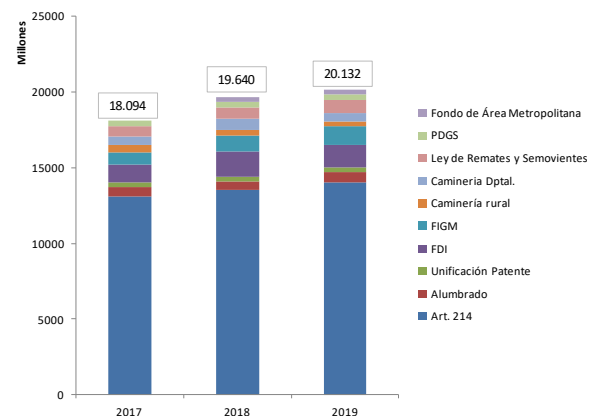
Son los importes transferidos desde el Gobierno Central. Éstas pueden ser recibidas directamente por el GD, o por compensaciones de devoluciones de impuestos recaudados por los mismos a los contribuyentes (renuncia fiscal) o por pagos a cuenta a nombre de los GD.

El criterio aplicado es caja, lo que implica que las transferencias refieren al momento en que se hace efectiva desde el Gobierno Central. Por este motivo, los datos acumulados anuales no coinciden con los del balance de

ejecución presupuestal del Gobierno Central publicados por el Ministerio de Economía cada año, ya que el mismo expone estas transferencias como un gasto con criterio de lo devengado. Esta desagregación de información se tiene desde el año 2017⁵.

Las transferencias se hacen por los conceptos de: artículo 214, alumbrado, unificación de patente, FDI, FIGM, Caminería rural, caminería departamental, ley de remates de semovientes, PDGS y fondo de área metropolitana.⁶

Gráfico 13: Distribución y evolución de las transferencias en el periodo 2017- 2019 (millones de pesos constantes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RC.

Como se observa en el gráfico anterior, el total de las transferencias a los GD ha venido en aumento, terminando el año 2019 en 20.132 millones de pesos, teniendo un crecimiento real de 9% en el año 2018 y 3% en el 2019.

Las transferencias mantuvieron la misma composición en el periodo de análisis, es decir, la partida que representó mayor participación en la estructura de las transferencias recibidas fue la correspondiente al remanente del Artículo 214 de la Constitución (70%), la cual es informada por el MEF. Le siguió FDI con 7%, FIGM 6% y las restantes oscilaron entre 1% y 4%.

Las transferencias por Art. 214, mantuvieron un crecimiento del 4% en los años analizados, mientras las partidas por FDI reglamentadas por el Art. 298 de la Constitución y el Decreto 411/2001, crecieron 39% en el año 2018, pero decrecieron en el 2019 en -12% cerrando en 1.461 millones de pesos (representa una variación promedio 14% para estos años).

En el caso de las transferencias por FIGM presentaron un crecimiento en el 2018 de 32% y de 13% en el 2019, cerrando el 2019 con 1.229 millones de pesos.

⁵ Las transferencias mensuales están disponibles en <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencias>

⁶ Para especificaciones de cada transferencia, remitirse al anexo.

Por Alumbrado Público se percibieron 663 millones de pesos en el 2019. Esta transferencia cayó -14% en el 2018, y creció 18% en el 2019.

En tanto lo que se registra como Unificación de Patente, son los gastos de administración del SUCIVE que son abonados por el Gobierno Central, éstos son estipulados por la ley de presupuesto la cual fija un importe máximo anual de la partida. El monto se distribuye entre los 19 GD dependiendo del peso de cada departamento en la recaudación total de patente de rodados del año anterior que informa SUCIVE. En el consolidado esta transferencia cayó -10% en el 2018 y creció 26% en el 2019

Las transferencias por concepto de caminería tanto rural como departamental para el año 2019 decrecieron alrededor de un 18%, el monto total por ambas transferencias cerró en 884 millones de pesos.

A partir del año 2018 se destinaron recursos para el financiamiento de obras de infraestructura vial, de transporte y de desarrollo logístico, cuyo objetivo fue mejorar el funcionamiento del área metropolitana de los departamentos de Montevideo y Canelones, fue dispuesta una partida de 285 millones en el Art. 684 de la Ley 19.355.

Anexo

Nota: Las siguientes definiciones corresponden a la ley de presupuesto existente para el periodo analizado.

Art. 214: Por el Artículo 214 de la Constitución inciso c) en el Presupuesto Nacional se establece un porcentaje de los recursos a los Gobiernos Departamentales y las alícuotas que correspondan a cada Gobierno Departamental. En la Ley 19.355 de Presupuesto se dispone que el 3,33% del total de los recursos del presupuesto nacional se destinen a los Gobiernos Departamentales y se especifican los porcentajes a distribuir para cada uno de éstos.

Por este concepto, se realizan transferencias financieras mensuales desde el Ministerio de Economía a los Gobiernos Departamentales. Se exponen las transferencias mensuales luego de deducir los montos correspondientes a PDGS, FIGM y el Programa 999 que integra Caminería Departamental.

Alumbrado: El subsidio de Alumbrado Público es dispuesto por el Artículo 679 de la Ley 19.355, donde se destina una partida anual de \$500.000.000 a valores 2015 que se distribuye a los Gobiernos Departamentales de acuerdo a criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización. Se realiza una transferencia financiera mensual desde el Ministerio de Economía directamente a UTE, equivalente al 40% de la factura por concepto de alumbrado público, y otra transferencia a los Gobiernos Departamentales por el saldo de la asignación presupuestal según avances en eficiencia energética.

Unificación Patente: Costos asumidos por el Gobierno Central por administración del SUCIVE.

FDI: Por el Artículo 298 de la Constitución se crea el Fondo de Desarrollo del Interior cuyo destino es financiar proyectos presentados por los Gobiernos Departamentales (excluyendo a Montevideo). Los mismos deben ser aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto transfiere los montos según avance de proyecto.

Montevideo no cuenta con estas transferencias debido a que las mismas están destinadas a los departamentos del interior del país.

FIGM: El Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) fue creado por la Ley 18.567 y modificado en la Ley 19.272, tiene como destino contribuir al financiamiento de la gestión de los Municipios para el cumplimiento de sus cometidos. Los criterios de distribución a los Municipios fueron acordados por la Comisión Sectorial de Descentralización.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto transfiere los montos de forma mensual a los Gobiernos Departamentales.

Caminería Rural: Partidas dispuestas en el Artículo 677 de la última Ley de Presupuesto 19.355 destinadas a la mejora de la caminería no urbana de jurisdicción departamental.

Caminería Departamental: Partidas complementarias destinadas a la mejora de la caminería no urbana de jurisdicción departamental dispuestas en el Artículo 677 de la última Ley de Presupuesto 19.355. Las partidas que integran este concepto son los programas 999 "Mantenimiento de la Red Vial Departamental" y programa 998 "Mantenimiento de la Red Vial Subnacional".

Ley de Remates y Semovientes: Es el importe emitido por la Dirección General de Impositiva por concepto de créditos fiscales a favor de los titulares de explotaciones agropecuarias, por un monto equivalente a lo efectivamente pagado a los Gobiernos Departamentales por el impuesto a Remates y Semovientes en el periodo informado.

Los certificados emitidos por DGI tienen un rezago de dos meses por lo que la actualización tiene un mes de atraso en relación al resto de las transferencias.

Cada entrega mensual de la información de DGI por Ley de Remates y Semovientes puede contener importes de certificados emitidos en meses anteriores.

PDGS: Son las transferencias que se destinan a cada Gobierno Departamental por concepto del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) para la ejecución de proyectos de desarrollo urbano y territorial.

Fondo de Área Metropolitana: Recursos destinados al financiamiento de obras de infraestructura vial, de transporte y de desarrollo logístico destinado a mejorar el funcionamiento del área metropolitana de los departamentos de Montevideo y Canelones. Esta partida está dispuesta por Art. 684 de la Ley 19.355 a partir del ejercicio 2017.

El Fondo tuvo vigencia por los años 2018 a 2020 para los departamentos de Montevideo y Canelones, no siendo renovado con la siguiente ley de presupuesto.