



Fiscalidad Inter-gubernamental y Sistema de Transferencias Financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay

Fernando Lorenzo, Gustavo Viñales, Juan Pablo Jiménez, Fedora Carbajal y Rafael Mosteiro

Resumen

En este trabajo se presentan los fundamentos económicos de los distintos mecanismos que conforman el sistema de transferencias intergubernamentales, entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, contemplando las transferencias del artículo 214 de la Constitución y las del artículo 298 de la Constitución (Fondo de Desarrollo del Interior), más otros fondos y/o créditos y partidas presupuestarias complementarias. En el estudio se comparan los criterios generales vigentes en nuestro país con los aplicados en otros países, evaluando sus fortalezas y debilidades. El estudio desarrolla un análisis de las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales, considerando el nivel y la estructura de los ingresos -tanto los generados por sus instrumentos tributarios como los provenientes de las transferencias del Gobierno Nacional- y la composición del gasto ejecutado por cada una de las Intendencias. Se desarrolla una evaluación crítica de los principales indicadores económicos y sociales que aportan información acerca de las disparidades o brechas fiscales (horizontales y verticales) y que resultan relevantes a la hora de determinar alternativas de rediseño del sistema vigente. Las conclusiones se exponen en clave de aportes conceptuales y metodológicos, pues pretenden servir de base para futuras adecuaciones del sistema de transferencias intergubernamentales, atendiendo simultáneamente consideraciones de equidad y de eficiencia, e incorporando algunas dimensiones de economía política que deberían tenerse en cuenta para asegurar la viabilidad de las propuestas reformistas.

Mayo 2022

Avenida Uruguay 1242
11100, Montevideo, Uruguay
(598) 2900 30 51 - 2908 15 33
cinve.org.uy

cinve
CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

En este informe se exponen los resultados del trabajo realizado por el equipo de investigación del Centro de Investigaciones Económicas (cinve) en el marco del Proyecto sobre “Elaboración de un Estudio sobre el Sistema de Transferencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay”. Este estudio se inscribe en las actividades comprendidas en el Convenio Marco de Cooperación Técnica celebrado en diciembre de 2021 con la Intendencia de Maldonado.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de Giorgio Brosio, Michael Borchardt, María Cadaval, Oscar Cetrángolo, Alain Cuenca, Leonardo Letelier, Javier Suárez Pandiello, Jaime Bonet, Silvana Huanqui, Jorge Martínez Vázquez y Mónica Unda a versiones previas de este informe. Los autores reconocen, especialmente, los aportes realizados por Enrique Baeza, Federico Plada y Álvaro Villegas durante las diferentes etapas del proyecto



INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	Panorama de las finanzas intergubernamentales y tendencias recientes de la descentralización fiscal en América Latina 3
I.1.	Características institucionales y relaciones intergubernamentales..... 5
I.2.	Debilidad del espacio de política para la acción sub-nacional..... 7
I.3.	Financiamiento sub-nacional..... 12
I.3.1.	Ingresos propios.....13
I.3.2.	Transferencias intergubernamentales.....19
I.3.3.	Endeudamiento sub-nacional .....20
CAPÍTULO II	Equidad, nivelación y transferencias intergubernamentales 22
II.1.	Equidad inter-jurisdiccional y transferencias de igualación..... 22
II.2.	Controversias sobre el grado de nivelación..... 25
II.3.	El papel de las transferencias intergubernamentales..... 26
CAPÍTULO III	Caracterización del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay ... 29
III.1.	Especificidades y particularidades económicas y territoriales 30
III.2.	El camino hacia la autonomía tributaria 31
III.3.	El actual marco normativo 33
III.4.	Clasificación de los componentes del sistema 34
CAPÍTULO IV	Desbalances horizontales en las finanzas de los Gobiernos Departamentales 41
IV.1.	Importancia de los desbalances horizontales..... 43
IV.2.	Estimaciones de disparidad fiscal departamental 46
IV.3.	Gasto per cápita ejecutado por los Gobiernos Departamentales..... 50
IV.4.	Disparidad fiscal <i>versus</i> transferencias “no condicionadas” 52
IV.5.	Carga fiscal departamental..... 53
IV.6.	Estructura de los ingresos propios 55
IV.7.	Bases imponibles potenciales..... 57
IV.7.1.	Patente de rodados.....58
IV.7.2.	Contribución inmobiliaria rural.....58
IV.7.3.	Contribución inmobiliaria urbana y suburbana .....58
CAPÍTULO V	Análisis de bienestar económico y social a nivel departamental 60
V.1.	Bienestar general de la población 60
V.2.	Carencias en las viviendas 62
V.3.	El acceso a servicios de salud en el territorio..... 67
CAPÍTULO VI	Determinantes de la presión fiscal, del gasto público departamental y de las disparidades fiscales 69
VI.1.	Enfoque metodológico y las hipótesis relevantes 70
VI.2.	Ingresos propios y “pereza fiscal” 72
VI.3.	Gasto departamental y “efecto flypaper” 73
VI.4.	Disparidad fiscal y “atenuación de disparidades” 74
CAPÍTULO VII	Indicadores para la distribución de las transferencias “no condicionadas” 75
CAPÍTULO VIII	Aportes para el rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay 78
VIII.1.	Hacia una evaluación del sistema actual 79
VIII.2.	Criterios y dimensiones a considerar 83
VIII.3.	Nuevas áreas de intervención 86
VIII.4.	Consideraciones sobre la economía política y la transición..... 88
APÉNDICES	
Apéndice I:	Componentes del sistema de transferencias intergubernamentales en Uruguay..... 93
Apéndice II:	La inclusión de Montevideo en el sistema de transferencias intergubernamentales.....105
Apéndice III:	Composición y evolución de los ingresos y los gastos ejecutados por los Gobiernos Departamentales (2016-2019) .....107
Apéndice IV:	Caracterización de la evolución de la disparidad fiscal y la presión fiscal...117
Apéndice V:	Estrategia econométrica, principales resultados de las estimaciones y contraste de hipótesis de interés.....121
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126



El objetivo de este trabajo es presentar los resultados del estudio sobre el Sistema de Transferencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales de Uruguay, cumpliendo con lo establecido en el Acta Complementaria N° 1 acordada en el marco del Convenio Marco de Cooperación Técnica celebrado en el mes de diciembre de 2021 entre la Intendencia de Maldonado y el **cinve**.

En este documento se presenta una evaluación desde el punto de vista de los fundamentos económicos y de su aplicación en la práctica, de los mecanismos en que se apoya el sistema de transferencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, que comprende las transferencias del artículo 214 de la Constitución, las transferencias del artículo 298 de la Constitución (Fondo de Desarrollo del Interior), el Fondo de Inversión Departamental (Ley N.º18.565) y otros fondos de desarrollo o partidas presupuestarias de transferencias complementarias, comparando los criterios de aplicación vigentes en nuestro país con los aplicados en otros países, cuya consideración resulta de interés para entender las fortalezas y las debilidades que caracterizan a los mecanismos de transferencias utilizados en Uruguay.

El desarrollo del trabajo implicó un análisis riguroso de las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales, considerando, por un lado, el nivel y la estructura de los ingresos -tanto los generados por instrumentos tributarios, como los provenientes de las transferencias del Gobierno Nacional, y, por otro lado, la composición del gasto ejecutado por cada una de las intendencias, contemplando los principales criterios metodológicos que deben ser tenidos en cuenta al analizar para analizar el componente del gasto social de los Gobiernos Departamentales.

Asimismo, en el presente estudio se analizan, críticamente, los principales indicadores económicos y sociales que aportan información acerca de las disparidades o brechas (horizontales y verticales) que merecerían ser tenidas en cuenta al considerar alternativas de rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales vigente en nuestro país.

Como resultado del análisis realizado, en el capítulo final del informe, se presentan un conjunto de reflexiones y comentarios que merecerían ser consideradas durante el proceso de elaboración de un nuevo esquema de distribución de las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a los Gobiernos Departamentales. Estos aportes se basan en buenas prácticas internacionales y en el análisis de la evidencia empírica uruguaya, e incluyen recomendaciones específicas sobre el uso de mecanismos transitorios en la etapa de transición hacia la puesta en marcha del nuevo sistema.

En el trabajo se analizan las bases conceptuales y la evidencia empírica del financiamiento y del gasto público a nivel sub-nacional en América Latina, teniendo en cuenta la pertinencia de los mismos para analizar la experiencia uruguaya. La consideración de información relativa a lo que acontece en otros países de la región se realiza con el propósito de aportar elementos que ayuden a identificar los principales rasgos que deberían tener los esfuerzos reformistas orientados a cerrar las brechas fiscales existentes a nivel territorial en Uruguay, contribuyendo a mejorar el acceso a bienes y servicios públicos, en cumplimiento de los objetivos de equidad, eficiencia y autonomía de los Gobiernos Departamentales.

En el heterogéneo panorama que se observa en la realidad fiscal de los países de América Latina, Uruguay presenta algunas características particulares relacionadas con aspectos demográficos, territoriales y económicos. Un primer rasgo a resaltar es que nuestro país es una de las naciones con mayor territorio y menor población entre el grupo de países pequeños de América Latina. La capital del país ha concentrado históricamente cerca del 50% de la población, lo que la convierte en la principal aglomeración urbana. Con respecto a su división territorial, Uruguay cuenta con 19 departamentos, organizados en gobiernos departamentales, que tienen la responsabilidad principal de provisión de bienes y servicios sub-nacionales (17 de los departamentos tienen una población inferior a 200.000 habitantes y 11 de ellos menos de 100.000). Por tener una amplia cobertura



territorial, que abarca tanto áreas rurales como urbanas, pero funciones de gobierno típicamente municipales, dichos departamentos constituyen una rareza en la región, ya que están a mitad de camino entre un nivel intermedio (estado o provincia) y local (municipio) de gobierno.

Por el bajo número de entidades de gobierno sub-nacional, Uruguay es uno de los países menos atomizados de la región, lo que, en principio, podría facilitar los procesos de coordinación y de acción colectiva para llevar adelante diversos proyectos y programas conjuntos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. En este sentido, corresponde subrayar que recién en el año 2009 se creó el nivel de gobierno municipal, como subdivisión de las jurisdicciones departamentales. Si bien existen 125 municipios, sus atribuciones y peso fiscal son aún muy limitados. Por otra parte, la desigualdad territorial en Uruguay es relativamente baja: el PIB per cápita del departamento más rico es poco más del doble que el del departamento más pobre. Esto asemeja a Uruguay a la experiencia de los países de la OCDE más que a la del resto de los países de América Latina, donde dicho indicador es, en promedio, cuatro veces mayor (Bonet *et al.*, 2016; Brosio *et al.*, Jiménez y Ruelas, 2018).

En el caso de Uruguay, el gasto de los gobiernos departamentales representa alrededor del 3% del PIB, lo que equivale, aproximadamente, al 10% del gasto del Gobierno Central, cifras que son bajas para el promedio de América Latina, pero mayores a otros países pequeños de la región (BID, 2018). Apenas la sexta parte del gasto departamental corresponde a inversión pública. El departamento de Montevideo, que concentra cerca del 40% de la población, representa un tercio del gasto total de los Gobiernos Departamentales. Es importante resaltar, no obstante, que el gasto per cápita del departamento que más gasta en Uruguay es, apenas, más de tres veces superior que el realizado por el que menos gasta, lo que sugiere que aun cuando existe espacio para reducir la dispersión que se observa en el gasto departamental, el foco debiera ponerse en el acceso a servicios bajo un estándar mínimo comparable y aceptable en todo el territorio.

Los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales representan, en promedio, poco más del 70% de los ingresos totales departamentales. Los principales impuestos son la contribución inmobiliaria (rural, urbana y suburbana), y la patente de rodados. Dicha cifra se reduce al 60% si se excluye el departamento de Montevideo, y en 7 departamentos es inferior al 50%. Las principales transferencias realizadas por el Gobierno Nacional, en tanto, se establecen en dos artículos de la Constitución de la República de 1996. El primero refiere a las transferencias generales (Artículo 214) y el segundo contiene las transferencias del Fondo de Desarrollo del Interior (Artículo 298), destinado, fundamentalmente, al financiamiento de gastos de capital. En ambos casos, las alícuotas que corresponden a cada departamento son negociadas con cada nuevo gobierno nacional en el marco del proceso de aprobación parlamentaria del Presupuesto Nacional Quinquenal.



Panorama de las finanzas intergubernamentales y tendencias recientes de la descentralización fiscal en América Latina

En América Latina existe una elevada desigualdad económica y social, tanto entre países como al interior de los mismos (Busso y Messina, 2020), que se expresa en varias dimensiones interrelacionadas, que incluyen, entre otros, los ingresos personales, las oportunidades de progreso social y el desigual acceso a bienes y servicios públicos. En particular, la alta desigualdad prevaleciente en la región se traslada, también, al ámbito fiscal, a través de diferencias en los ingresos fiscales, en el gasto público y en el acceso al financiamiento. En las asimetrías existentes subyacen las desiguales capacidades de los gobiernos sub-nacionales de proveer los bienes y servicios públicos que tienen a su cargo. Por el lado de los ingresos, los gobiernos sub-nacionales más prósperos cuentan con bases tributarias boyantes que les permiten recaudar más ingresos propios o recibir mayores transferencias originadas en su nivel de actividad o patrimonio. Por el lado del gasto, los gobiernos sub-nacionales más aislados y con menor densidad poblacional tienden a incurrir en mayores costos per cápita en la provisión de los servicios públicos. Así, la desigualdad fiscal sub-nacional surge de la brecha existente entre las necesidades de gasto, que representa el costo de proveer una dotación estándar en cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, y la capacidad fiscal, definida como el potencial recaudatorio de cada gobierno sub-nacional, dadas sus competencias tributarias y la realidad económica y social del territorio sobre el que tiene jurisdicción.

La existencia y persistencia de disparidades fiscales sub-nacionales de esta índole limita la capacidad que tienen los procesos de descentralización para fomentar similares oportunidades en los territorios nacionales. De no ser compensada, por ejemplo, a través de financiamiento intergubernamental, la desigualdad fiscal sub-nacional mina la solidaridad nacional y la equidad regional, generando situaciones en las que residentes de regiones más pobres y aisladas reciban bienes y servicios públicos sub-nacionales en menor cantidad y calidad (Boex y Martínez Vázquez, 2007). Las disparidades pueden crear, asimismo, un problema de eficiencia, ya que los gobiernos sub-nacionales más ricos pueden proveer los mismos servicios locales que los más postergados, pero con un esfuerzo fiscal menor, incentivando así a los habitantes a mudarse a estas jurisdicciones por beneficios fiscales, en lugar de residir allí donde su trabajo rinde más (Boadway, 2014). Por último, puede motivar tensiones políticas regionales y tendencias secesionistas, poniendo en riesgo la cohesión territorial (Spahn, 2007). Estos altos niveles de desigualdad territorial atentan contra el principio de equidad inter-jurisdiccional o territorial, cuya formulación general dice que personas bajo situaciones comparables debieran tener acceso a bienes y servicios comparables. En otras palabras, el marco de equidad inter-jurisdiccional implica que el lugar de residencia no debiera crear diferencias entre ciudadanos en su acceso y costo a servicios y bienes públicos (Boadway 2015).

Los eventos extremos relacionados, tanto con el cambio climático, como con la pandemia del Covid-19, están teniendo un fuerte impacto en los países de la región, con consecuencias de muy diversa naturaleza y entidad económica y social. En este contexto, adquieren singular importancia, por sus consecuencias económicas y sociales, la ampliación de las brechas entre los territorios más ricos y pobres de la región y el deterioro de las cuentas públicas, tanto en los gobiernos centrales como en los gobiernos sub-nacionales, amplificando las asimetrías horizontales y verticales en materia de necesidades de gasto y de capacidades fiscales entre los distintos países y los diversos niveles de gobierno. Adicionalmente, los efectos de la pandemia y su consecuente crisis han tenido un fuerte impacto sobre las finanzas sub-nacionales y han sumado argumentos a los cuestionamientos preexistentes referidos a la arquitectura institucional fiscal de



los países de la región, en particular, a la relacionadas con sus debilidades para generar ingresos propios, con sus inadecuados marcos de responsabilidad fiscal y con mecanismos de transferencias intergubernamentales que suelen ser objeto de controversias entre los distintos niveles de gobierno.

La pandemia llegó a la región en momentos de alto conflicto social, asociados a la percepción de grandes sectores de la población de las altas desigualdades económicas y la baja cobertura y calidad de la intervención pública en áreas fundamentales como la infraestructura, la educación, la salud y la protección social. A nivel de los gobiernos intermedios y locales se han planteado conflictos sociales y distributivos de grandes dimensiones, con diferentes causas, como una deficiente provisión de servicios sociales, la explotación de los recursos naturales, el control de los estándares ambientales y la asignación de los ingresos fiscales resultantes. En este contexto, toma particular relevancia discutir la sustentabilidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales, derivado de las nuevas responsabilidades, las presiones y el llamado a invertir, más y mejor, en programas sociales y en infraestructuras que mejoren las condiciones de calidad de vida de las personas, que sustenten el desarrollo local y que mitiguen los efectos sociales y económicos de esta pandemia y del cambio climático.

Previo a la emergencia sanitaria, y de acuerdo con el reciente informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018), el mundo se estaba urbanizando cada vez más y el avance de este proceso implica cambios relevantes en el accionar de los gobiernos nacionales y sub-nacionales. De acuerdo con este informe, en el año 2007 más de la mitad de la población mundial vivía en ciudades y se preveía que dicha proporción aumentaría al 60% para el año 2030. Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento económico y contribuyen con aproximadamente el 60% del PIB mundial. Las ciudades son responsables de alrededor del 70% de las emisiones globales de carbono y del consumo de más del 60% de los recursos no renovables. La rápida urbanización resulta en una cantidad creciente de habitantes de barrios marginales, así como infraestructuras y servicios inadecuados y sobrecargados (tales como la recolección de desechos, los sistemas de agua y saneamiento, las carreteras y el transporte), situación que deja expuesta a las personas en pandemias, como la de Covid-19, empeora la contaminación atmosférica y genera una expansión urbana no planificada.

En América Latina, esta preocupación se vuelve central para las políticas públicas, teniendo en cuenta el alto grado de urbanización imperante. Entre las grandes transformaciones acaecidas en el transcurso de las dos últimas décadas del pasado siglo, destaca especialmente la redistribución espacial de la población, que ha dado lugar a una consolidación de la metropolización (un tercio de los latinoamericanos vive en ciudades de más de un millón de habitantes), con una creciente complejidad y diversificación de la red urbana. Esta redistribución no sólo afecta a la tradicional movilidad entre el campo y la ciudad, sino que ocurre, también, entre las propias ciudades y regiones, con creciente importancia de los flujos migratorios desde el centro de las grandes ciudades hacia áreas suburbanas o hacia otras ciudades más distantes (Da Cunha y Rodríguez Vignoli, 2009). Si se compara con los países desarrollados, las ciudades de América Latina albergan niveles muy altos de densidad poblacional, lo que plantea notables implicaciones de tipo político, por cuanto concentran muchos de los principales problemas (y retos) de la región en términos sociales, económicos y demográficos. Por ello, es importante encuadrar el análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales y la evaluación de las condiciones en que acceden al financiamiento los gobiernos sub-nacionales en un contexto más amplio en que se deben integrar aspectos relacionados con dimensiones históricas, socio-políticas y económicas que definen en marco de los procesos de descentralización en cada país. Estas consideraciones valen tanto para países unitarios, como federales, y deben ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar los desequilibrios financieros (ingreso y gasto) entre gobiernos nacionales y sub-nacionales. En definitiva, las relaciones fiscales intergubernamentales y su adecuada coordinación constituyen componentes fundamentales para la adecuada provisión de bienes públicos, y para asegurar el buen funcionamiento y la capacidad de respuesta de los gobiernos intermedios y locales.



En América Latina el diseño de los sistemas de transferencias presenta oportunidades de mejora. Las transferencias intergubernamentales explican el 56% de los ingresos sub-nacionales. La mayoría de los países cuenta con sistemas de coparticipación de impuestos, que incorporan criterios redistributivos, como población, pobreza y territorio. No obstante, a diferencia de muchos países de la OCDE, ningún país de la región cuenta con transferencias de igualación, que se utilizan para cerrar la brecha estimada entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, (BID-CEPAL, 2022)

Con respecto al endeudamiento, en la región se han dado pasos importantes en materia de sostenibilidad fiscal sub-nacional. Los marcos de responsabilidad fiscal han contribuido a este objetivo, no obstante, el endeudamiento promedio de los gobiernos sub-nacionales en los países de América Latina y el Caribe llega al 3% del PIB, en comparación con el 12% en los países de la OCDE. Probablemente las necesidades fiscales conduzcan a un replanteo de los marcos regulatorios vigentes, con miras a promover un monitoreo más exhaustivo y oportuno de los pasivos sub-nacionales, no solo para su control efectivo sino también para aprovechar mejor el potencial de endeudamiento como herramienta de desarrollo, (BID-CEPAL, 2022).

I.1. Características institucionales y relaciones intergubernamentales

Las principales dimensiones que definen el espacio de políticas fiscales de los distintos niveles de gobierno refieren a la cantidad de bienes y servicios públicos que están bajo su responsabilidad, a la capacidad de financiamiento, el tamaño de la población que los demanda y a las características institucionales que enmarcan las relaciones fiscales intergubernamentales de cada país. La interacción entre estas dimensiones da como resultado distintos niveles de desbalances verticales (lo que refiere a la asignación de responsabilidades de gasto por sobre la capacidad de financiamiento) y de desbalances horizontales (las desigualdades económicas, políticas y sociales a nivel territorial que se revelan en la disparidad de bases gravables) observados en los diferentes niveles de gobierno, factores que se encuentran, sin duda, en la base misma de las importantes diferencias que se observan entre países, y más aún, dentro de un mismo país.

Las relaciones fiscales intergubernamentales en la región remiten a la existencia de una gran variedad de tipos de organización institucional que presentan sus Estados (Cetrángolo *et al.*, 2009). Importa, por cierto, distinguir entre aquéllos que tienen una organización federal, que suelen coincidir con los de mayor extensión territorial y grandes disparidades internas, como Argentina, Brasil y México, del resto, que ha adoptado formas unitarias de gobierno. En este último caso, deben diferenciarse los casos más tradicionales de organización unitaria (como Chile y Uruguay) de otros países, también, organizados como repúblicas unitarias, pero con una estructura institucional más descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Colombia, Perú).

El desarrollo de los procesos de descentralización ha llevado a que en la región se haya avanzado en el reconocimiento del importante papel de los municipios en cada uno de los países. En Brasil, a partir de la reforma constitucional de 1988, las municipalidades son reconocidas como unidades de gobierno del Estado Nacional, con autonomía política, administrativa y financiera, mientras que la Argentina deja librado el marco normativo municipal a la determinación de cada estado provincial, multiplicándose por 23 las posibles alternativas. Esta heterogeneidad en las características de los gobiernos locales que componen los países de la región, además de complejizar su entendimiento, advierte acerca de las distintas funciones que estas entidades de gobiernos pueden llevar adelante.



En términos de capacidad y eficiencia en la provisión de los servicios, no es lo mismo que se encuentren a cargo de un gobierno pequeño con escasos recursos y capacidades, que uno de mayor tamaño y con capacidad financiera, administrativa y de gestión. Incluso, la escala necesaria para la provisión de algunos servicios públicos puede sobrepasar la correspondiente a una sola localidad. Es probable que las grandes áreas metropolitanas y las ciudades más pobladas cuenten con una escala económica, humana e institucional que les permita emprender acciones en forma relativamente autónoma y operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las ciudades intermedias y pequeñas y las zonas rurales necesitan asociarse y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades de gobierno para la adecuada puesta en práctica de sus iniciativas. Un hecho particularmente interesante, aunque no suficientemente resaltado es que América Latina, tiene uno de los niveles más altos de descentralización electoral cuando se compara con otras regiones del mundo (Brosio y Jiménez, 2012), nivel que se fortaleció este año cuando Chile por primera vez eligió por voto popular los gobernadores de sus gobiernos intermedios (regiones).

La consideración de la información sobre los países permite delinear un panorama sintético de la situación regional en lo que refiere a las estructuras de gobierno, aunque la consideración de esta información no alcanza a captar de manera completa la heterogeneidad de situaciones existentes. Es importante subrayar que en algunos países se observa la existencia de jurisdicciones intermedias (estados o gobiernos provinciales). Este punto amerita una reflexión especial, teniendo en cuenta que este nivel de gobierno no presenta, desde el punto de vista de la teoría de la intervención pública, una definición precisa acerca de cuáles deberían ser sus potestades en materia de gasto público. En efecto, usualmente, desde el marco tradicional del federalismo fiscal se discute la descentralización en términos de elección entre la provisión centralizada o a cargo de gobiernos locales, considerando su impacto sobre la eficiencia. No obstante, la existencia de gobiernos intermedios de un tamaño que, *a priori*, no guarda relación con los ámbitos de provisión de los servicios públicos, demanda una argumentación en que merecen ser contempladas razones institucionales, históricas, políticas y geográficas. El abordaje de estos temas puede volverse aún más complejo, si se toma en cuenta a las grandes áreas metropolitanas existentes en algunos de los países de la región, cuyas responsabilidades y capacidades de gestión suelen ser compartidas, evidenciando desbalances que requieren esfuerzos especiales en materia de coordinación intergubernamental.

**América Latina (10 países): estructura de gobierno y características principales de los países**

País	Estructura	Habitantes por municipio	PIB por habitante	IDH	Gini	Carga tributaria	Población urbana (en porcentaje)	Disparidades regionales (ratio max/min del PIB pc regional)
Argentina	24 Provincias y 2.327 municipios	17.169	23.040	0,845	0,400	28,8	91,9	6,9
Bolivia	9 departamentos, 112 provincias y 339 municipios	34.317	9.111	0,718	0,430	25,4	69,4	3,5
Brasil	26 estados, un Distrito Federal y 5550 municipios	37.607	15.300	0,765	0,538	33,1	86,6	6,2
Chile	16 Regiones, 56 provincias y 356 comunas	56.238	27.002	0,851	0,454	21,1	87,6	5,9
Colombia	32 departamentos, 1 Distrito Capital, 1.102 municipios, 9 distritos especiales y 19 áreas no municipalizadas	44.289	16.012	0,767	0,529	19,4	80,8	7,1
Costa Rica	7 Provincias, 82 municipios y 488 distritos	61.728	21.738	0,810	0,495	24,0	79,3	...
Ecuador	24 Provincias, 224 cantones y 816 parroquias	78.172	11.879	0,759	0,406	20,6	63,8	8,9
México	32 entidades federativas (incluye Ciudad de México) y 2.442 municipios	51.172	20.944	0,779	0,464	16,1	80,2	8,9
Perú	26 regiones y 1873 municipalidades	17.079	13.416	0,777	0,429	16,4	77,9	8,2
Uruguay	19 departamentos y 125 municipios	27.756	24.007	0,817	0,392	29,2	95,3	2,8

El tamaño promedio de los municipios -medido en términos de su población- surge de considerar ciudades capitales, con un enorme peso de actividades administrativas y de servicios, con otras ciudades industriales de gran tamaño (São Paulo en Brasil o Rosario en Argentina), pasando por una multiplicidad de situaciones intermedias, hasta llegar a comunas de pequeños tamaños y localizadas en zonas rurales de difícil acceso. Sabiendo que el tamaño y características socio-demográficas y geográficas de un territorio le imprimen una especificidad que es necesario considerar al diseñar e implementar políticas públicas, surge con claridad que el diseño de las políticas públicas debería ser flexible y adaptarse a cada nivel de gobierno, lo que no resulta sencillo en muchas ocasiones. De manera especial, las soluciones que deben dar las políticas públicas para grupos poblacionales específicos (rurales dispersos, con mayor participación de grupos indígenas o multilingües, por ejemplo) significan desafíos muy complejos, particularmente para las políticas educativas y sanitarias.

I.2. Debilidad del espacio de política para la acción sub-nacional

Una de las expresiones del desequilibrio entre las responsabilidades que los gobiernos locales enfrentan y las capacidades legales, institucionales y económicas propias para atenderlas surge, sin duda, del análisis de las finanzas públicas sub-nacionales. En términos generales, se ha demostrado que los países de América Latina mantienen debilidades para generar ingresos fiscales propios, por los altos niveles de dependencia a las transferencias de los gobiernos centrales y por la descoordinación que se observa en la asignación de funciones de



gobierno. La acción combinada de todas estas características se traduce en términos del reducido espacio fiscal para atender objetivos socioeconómicos a nivel local, tal como se evidencia al analizar la evolución de las cuentas públicas correspondientes a estos niveles de gobierno.

Una de las ideas básicas sobre las que se asienta la literatura tradicional de federalismo fiscal es que la distribución de las responsabilidades de gasto debe preceder al reparto de potestades tributarias. La asignación de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno debe ser la respuesta a las necesidades financieras de cada jurisdicción, que, a su vez, surgen de una definición previa en materia de gasto. Entonces, el punto de partida en la definición del sistema fiscal intergubernamental en cada país es el análisis de las razones que justifican que un determinado servicio público deba ser provisto por uno u otro nivel de gobierno.

Para que este proceso de reasignación de funciones genere las ganancias, o mejoras de eficiencia, que del mismo se esperan, tiene que cumplir con un conjunto de condiciones. En primer término, se deben delimitar las competencias políticas y funciones de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno antes de transferir las fuentes de financiamiento. En segundo término, corresponde asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera más eficiente. En tercer término, se requiere procurar que la distribución de competencias sea lo más clara y las funciones de gasto se superpongan lo menos posible. Por último, se deben tener en cuenta los tamaños y capacidades institucionales de los gobiernos sub-nacionales para ejercer eficaz y eficientemente sus funciones.

En lo que refiere a la implementación de los procesos de descentralización en América Latina se pueden identificar dos “olas” importantes (Rezende y Veloso, 2010). La primera ganó impulso en los últimos años de la década de los 80, con la visión que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos, impulsaría una ciudadanía sub-nacional territorialmente diversa, permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas. Esta primera aproximación al federalismo fiscal sugiere que las responsabilidades de gasto deben asignarse a la instancia de gobierno más cercana a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Ésta sería una forma eficiente de internalizar los beneficios de estas responsabilidades (Tiebout, 1956; Ter-Minassian, 2016). La segunda ola, marcada por la crisis macroeconómica de mediados de los noventa y las reformas descentralizadoras, adoptó un enfoque diferente. En este caso, no se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos sub-nacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia de atribuciones con asignación específica de fondos provenientes de los gobiernos centrales.

Desde el punto de vista conceptual, es en la literatura de “segunda generación” cuando se asumen distintas limitaciones que, en la práctica, alterarían la eficiencia en la asignación de responsabilidades de gasto (Weingast, 2009). En la literatura sobre el tema se argumenta que las ganancias de eficiencia de la descentralización pueden ser menores en países en vías de desarrollo (Tanzi, 1996). Los supuestos sobre los que se basan las posibles ganancias de eficiencia redistributiva refieren principalmente a la calidad de las instituciones públicas nacionales y sub-nacionales encargadas de implementar las políticas. Específicamente, se sostiene que estas instituciones pueden ser muchos más débiles en los países en vías de desarrollo, lo cual se expresa, principalmente, a través de la existencia de información insuficiente acerca de las necesidades locales y control de las erogaciones públicas, de los niveles existentes de corrupción y de la baja calidad de las burocracias. En estos países la descentralización puede causar problemas de coordinación, excesiva regulación, costos administrativos más altos y pobre calidad de las políticas públicas implementadas a nivel local. Adicionalmente, se argumenta que las motivaciones políticas para la descentralización van más allá de la mera búsqueda de ganar eficiencia en la asignación de recursos. Tales motivaciones podrían incluir aspectos relacionados con la resolución de problemas étnicos u otro tipo de conflictos sociales, con la reducción del



excesivo poder de los gobiernos centrales, con la búsqueda de mayor equidad territorial y con la promoción de la competencia entre los distintos niveles de gobierno.

La claridad en la asignación de gasto en cada área funcional es importante, además, para la rendición de cuentas de los gobiernos electos democráticamente. Los ciudadanos deberían saber cuál nivel de gobierno es responsable por la suficiencia y calidad de los servicios públicos entregados, aunque la claridad sobre estos aspectos no es suficiente porque, para una efectiva rendición de cuentas, los ciudadanos necesitan información acerca del uso que se hace de los recursos públicos, incluyendo la información sobre la efectividad y eficiencia en los gastos de programas e información sobre su sustentabilidad fiscal a través del tiempo.

Los desbalances fiscales en la región se relacionan con los procesos de descentralización de funciones de gobierno, los cuales, cabe señalar, han sido distintos en cuanto a su profundidad y sus efectos. Durante al menos los últimos treinta años, los países más descentralizados de la región (Argentina, Brasil y, en parte, México) han descentralizado la provisión en los servicios de salud, educación y parte de su gasto en infraestructura hacia los gobiernos intermedios y locales. Esto ha tenido fuertes repercusiones en el manejo de las finanzas públicas de estos niveles de gobierno y han puesto en evidencia la falta de autonomía y de capacidades locales (Jiménez y Ruelas, 2018). Como consecuencia de estos procesos se han incrementado los niveles de deuda y se han gestado controversias sobre el funcionamiento de los sistemas de transferencias intergubernamentales, los que, por lo general, han resultado insuficientes y han tenido impactos desiguales.



América Latina:

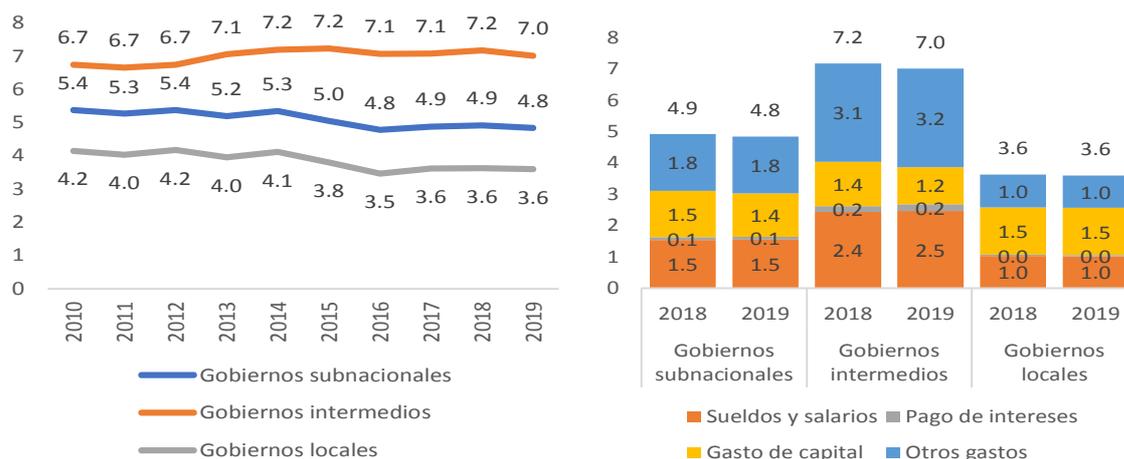
Descentralización del gasto público a nivel sub-nacional (intermedios y locales) como porcentaje del PIB.



En términos agregados, los niveles de gasto de los gobiernos sub-nacionales en América Latina rondan en promedio entre el 3% y el 4% del PIB.

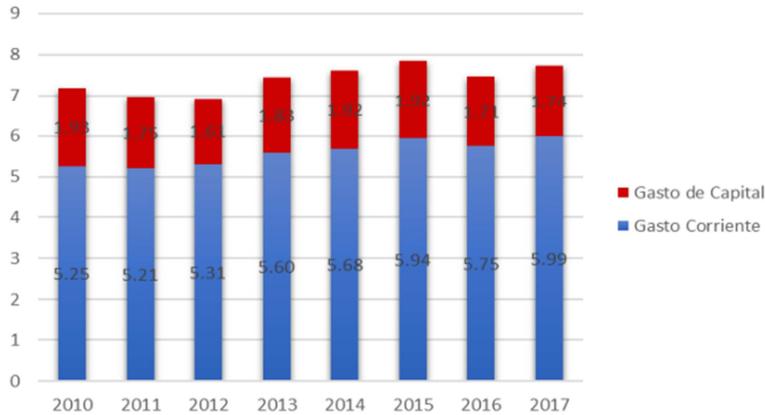
En el transcurso de los últimos diez años se ha observado una disminución gradual, que responde, principalmente, a la disminución del gasto de capital en estos niveles de gobierno, cuya magnitud en términos promedio ha sido de casi 1 punto porcentual del PIB; pasando de casi el 2% del PIB en 2010 al 1,1% en 2019. Frente a las volatilidades y a los desequilibrios macroeconómicos que los países de la región han enfrentado durante la última década, los ajustes del gasto se han orientado a sostener el gasto corriente en detrimento del gasto de capital. En efecto, más de la mitad de los gastos totales de los gobiernos sub-nacionales corresponde a gastos corrientes, siendo en su mayoría destinados al pago de sueldos y salarios. Esta característica se explica en gran parte porque el dato agregado surge de un promedio en el que tienen un peso relativo importante los casos de Argentina y Brasil, que descentralizaron el gasto en educación y salud (intensivos en salarios) sesgan el promedio. Son pocos los casos en los que los gobiernos sub-nacionales mantienen un peso importante del gasto de capital (Bolivia, Colombia y Perú), coincidiendo con países que han descentralizado gran parte de sus ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

América Latina (16 países): Evolución y composición del gasto público sub-nacional como porcentaje del PIB.

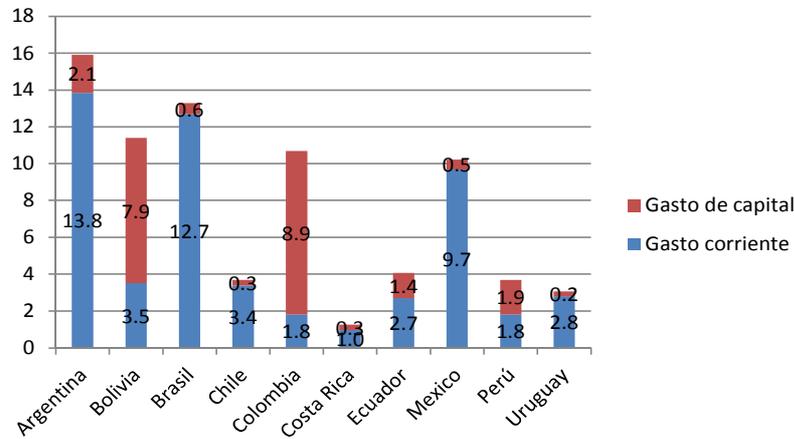


Países de la muestra: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay

Fuente: CEPAL (2020). Elaboración propia.



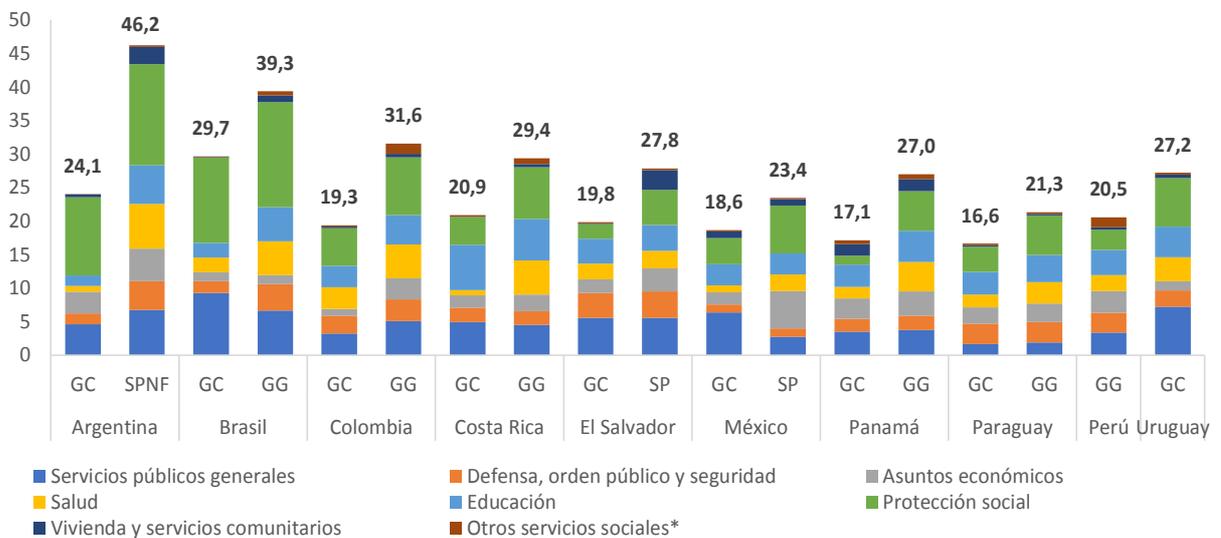
América Latina (países seleccionados): Evolución y composición del gasto público sub-nacional como porcentaje del PIB.



Países de la muestra: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay

Fuente: CEPAL (2020). Elaboración propia.

América Latina (países seleccionados): Composición funcional del gasto por nivel de gobierno como porcentaje del PIB.





Las diversas responsabilidades de gasto que llevan adelante los gobiernos sub-nacionales suelen definirse de acuerdo con su exclusividad o superposición con la provisión por parte de otros niveles de gobierno, agrupándolos en facultades exclusivas o concurrentes. Las primeras son aquéllas que los gobiernos sub-nacionales proveen de manera exclusiva y que suelen tener como sustento teórico la existencia de bienes públicos locales. Estas funciones se agrupan, principalmente, en: i) orden público y registro civil; ii) mantenimiento de calles, alumbrado público, aseo de calles, manejo de residuos, parques y jardines, y zonificación para uso de suelo; iii) mataderos, cementerios, mercados públicos, y estaciones de camiones y colectivos; iv) tareas de higiene y entrega de licencias para comercio local. Por el lado de las facultades concurrentes, se entienden aquéllas en las que se centran la mayor parte de los esfuerzos de los gobiernos centrales, y en las que los gobiernos sub-nacionales juegan un papel más bien secundario, llegando incluso a duplicar funciones y a producir descoordinaciones. Entre estas destacan las de servicios públicos básicos, como agua potable, saneamiento y electricidad, la protección social, incluyendo la atención primaria en los servicios de salud y educación básica y las de planeación, como creación y mejoramiento de carreteras, o zonificación.

En América Latina, los procesos de descentralización de las responsabilidades hacia los gobiernos sub-nacionales difieren considerablemente tanto en amplitud, como en su intensidad. De hecho, en los procesos recientes, las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno no siempre han quedado claramente especificadas, lo cual evidentemente ha derivado en mandatos de gasto para los que no se asignaba el financiamiento necesario para que los gobiernos sub-nacionales pudieran cumplir con las nuevas atribuciones (*unfunded mandates*). En aquellos países, por lo general federales, en donde las reformas y los esfuerzos descentralizadores han sido profundos -México, Brasil y Argentina-, se han producido algunos conflictos, toda vez que los cambios no se dieron a la par de mejoras en las facultades, capacidades y coordinaciones necesarias para generar los recursos suficientes (Nickson, 2018). En el caso de los países unitarios, corresponde destacar el caso de la descentralización educativa en Chile, proceso en el cual, mediante un control centralizado del manejo de los recursos públicos, se ha dejado en las municipalidades la responsabilidad de proveer los servicios de educación pública, mostrando con ello resultados diferenciados -y discutibles- en cuanto a la mejora de la calidad y el aumento de las disparidades locales (Letelier y Ormeño, 2017).

I.3. Financiamiento sub-nacional

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto es un tema relevante, la forma cómo se financia la provisión de bienes y servicios públicos locales constituye un aspecto clave en el análisis de las finanzas públicas sub-nacionales. En términos esquemáticos, este financiamiento puede provenir de tres fuentes diferentes: i) generación de ingresos propios, ya sea por la recaudación de tributos o de otros ingresos no tributarios (regalías, derechos, tasas, etc.); ii) percepción de transferencias intergubernamentales, y c) contratación de endeudamiento (o una combinación de las tres) (Gómez Sabaini y Jiménez, 2017). Con total independencia de los argumentos que justifican un determinado nivel de descentralización del gasto, existen otras razones que permiten determinar el volumen de financiación que hay que suministrar a los gobiernos sub-nacionales y qué parte se va a proporcionar mediante el traspaso de potestad tributaria y qué parte mediante transferencias intergubernamentales.

La experiencia revela que la forma en que se combinen los impuestos y las transferencias intergubernamentales tiene efectos muy distintos sobre los incentivos de los gobiernos sub-nacionales para efectuar una gestión financiera responsable y disciplinada. La marcada heterogeneidad de los sistemas de relaciones intergubernamentales y



de los procesos de descentralización, sin embargo, ha generado una alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre los distintos niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes o de falta de correspondencia entre la distribución vertical de competencias y, por lo tanto, de responsabilidades de gasto, y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales, que definen las necesidades de financiamiento de los distintos niveles de gobierno.

1.3.1. Ingresos propios

La búsqueda de una asignación óptima de recursos públicos requiere contestar preguntas referidas a cómo se establecen los impuestos a ser recaudados por cada nivel de gobierno, a qué nivel de gobierno debiera definir las bases imponibles, a qué nivel de gobierno debiera establecer las alícuotas de los impuestos y, finalmente, a qué nivel se deberían administrar y controlar los impuestos definidos (Ambrosanio y Bordignon, 2006). Por supuesto que no hay consenso sobre estos temas cuestiones y que no existe una única respuesta a cada una de las cuestiones planteadas. Siguiendo la revisión realizada por estos autores, es posible identificar dos posiciones extremas son, por un lado, aquélla que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo (Musgrave, 1959; Oates, 2005) y, por el otro, aquélla relacionada con el enfoque del “*public choice*” (Brennan y Buchanan, 1985).

La tradición normativa del federalismo fiscal sugiere que la asignación óptima está estrictamente relacionada con la asignación de las funciones de gasto entre los niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, y de acuerdo con la definición sobre las funciones de los diferentes niveles de gobierno, suele recomendarse que los impuestos sobre la renta sean asignados al gobierno central, ya que son un buen instrumento tanto para redistribución del ingreso como para estabilización macroeconómica. En lo que se refiere a la asignación en términos de eficiencia, la teoría convencional recomienda que tanto el gobierno central como los gobiernos sub-nacionales asignen los tributos siguiendo el principio del beneficio. De acuerdo con este principio, en primer lugar, los gobiernos sub-nacionales deberían gravar impuestos sobre bases inmóviles o activos, con el fin de evitar la competencia fiscal y las pérdidas de ingresos. En segundo lugar, deberían gravar impuestos en bases distribuidas uniformemente entre las jurisdicciones, a fin de evitar la generación de desequilibrios fiscales horizontales. En tercer lugar, los gobiernos sub-nacionales debieran recaudar impuestos cuyo rendimiento sea relativamente estable en términos reales, de manera de realizar una planificación adecuada de los gastos.

En contraste con esta aproximación sobre el problema de la asignación de recursos, el enfoque más cercano a los puntos de vista del “*public choice*” enfatiza que los impuestos son utilizados por el gobierno como una manera de maximizar los recursos provenientes del sector privado. Desde este punto de vista, el efecto positivo de la descentralización de impuestos se basa en que eso permite competir entre niveles de gobierno, de manera de restringir el uso de la tributación y, por ende, el tamaño del sector público.

Ambos enfoques han recibido críticas en términos de su capacidad para explicar las asignaciones efectivas de potestades tributarias entre niveles de gobierno. Al enfoque tradicional se le ha criticado el supuesto de que los gobiernos son “benevolentes” (sus decisiones se orientan únicamente a maximizar el bienestar social), y que, por tanto, no se tiene en cuenta la economía política en la asignación de los recursos y no provee una buena explicación de la asignación observada en los datos empíricos. Al segundo enfoque se le critica que, así como en el mundo real los gobiernos son menos monopolistas que en el esquema propuesto por Brennan y Buchanan, la competencia entre niveles de gobierno puede introducir serios problemas de distorsiones en la asignación de recursos, llevando a guerras fiscales que erosionan la base y recaudación tributaria.



En sentido estricto, los ingresos sub-nacionales propios están compuestos por la recaudación generada a partir de aquellos tributos sobre los gobiernos sub-nacionales tienen potestades (discrecionales) para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2012). Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: i) administración tributaria; ii) fijación de alícuota impositiva; iii) determinación de la base imponible. Para el caso de América Latina, existe una combinación de estos instrumentos, además de que no existe la información suficiente. En función de ello, en este tipo de casos, un impuesto usualmente se define como sub-nacional en la medida que sea el gobierno sub-nacional el que administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar.

Principales características de los impuestos sub-nacionales

- Mantener baja movilidad de la base del impuesto
- Coincidir con las necesidades locales
- Ser estable y predecible en el tiempo
- Afectar únicamente a los residentes locales
- Contar con bases visibles de forma tal de asegurar la rendición de cuentas
- Ser justa en el cobro a los ciudadanos
- Ser fácil de administrar

Fuente: Bird, 2002 y Ter-Minassian, 2016. Elaboración propia.

Existen cuatro principios básicos que suelen considerarse en la asignación de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno. En primer lugar, existen razones de eficiencia que llevan a recomendar que los gobiernos sub-nacionales no utilicen impuestos sobre bases tributarias con alta movilidad y que estén sujetas a importantes variaciones cíclicas. La asignación de impuestos sobre bases móviles a los gobiernos sub-nacionales puede facilitar la aparición de “guerras tributarias”, en el intento de cada jurisdicción para atraer factores productivos (humanos y materiales) hacia sus propios territorios. Por el lado de los impuestos al consumo, consideraciones desde el lado de la administración tributaria (economías de escala en la recaudación y dificultades en el comercio entre jurisdicciones) hacen, también, poco recomendable su descentralización. En segundo lugar, a partir de consideraciones de equidad a nivel nacional, se recomienda que los impuestos progresivos con incidencia en la distribución del ingreso sean asignados al gobierno central, lo que implica que existen limitaciones conceptuales para la descentralización de los impuestos sobre las rentas. En tercer lugar, los tributos deben ser asignados a aquel nivel de gobierno que tenga mayor capacidad para monitorear la base tributaria correspondiente. Esto minimiza los costos de administración y las posibilidades de evasión del impuesto. En este sentido, los impuestos sobre la propiedad son buenos candidatos para ser asignados a nivel local, al estar los gobiernos sub-nacional en una mejor posición para valorar aquellas propiedades a ser gravadas. No obstante, estos impuestos, son poco importantes en su monto recaudatorio como para financiar los gastos de los niveles sub-nacionales en países fuertemente descentralizados. Por último, desde el punto de vista de la rendición de cuentas, los impuestos correspondientes a cada nivel de gobierno deberían estar lo más cerca posible para financiar las correspondientes necesidades de gasto.

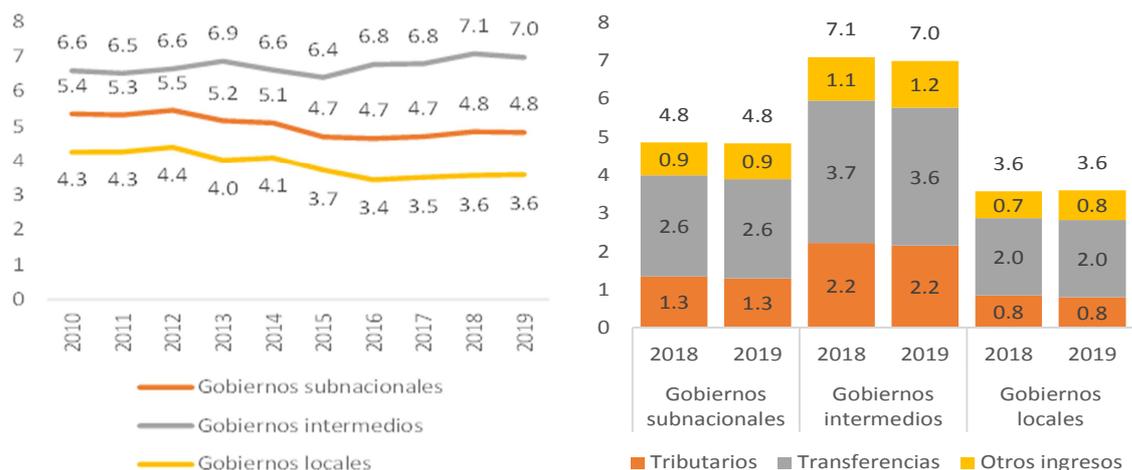
La asignación de los tributos entre distintos niveles de gobierno debe balancear dos objetivos, a veces enfrentados. Por un lado, la teoría del federalismo fiscal indica que los gobiernos sub-nacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares en donde los impuestos locales permiten que se internalicen los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios, lo que facilita la rendición de cuentas hacia los contribuyentes locales. Por otro lado, diversos motivos hacen dificultosa la asignación de potestades tributarias a los gobiernos sub-nacionales que sean suficientes para poder financiar la



creciente provisión de los bienes y servicios que tienen a su cargo. Si bien existe acuerdo teórico acerca de la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

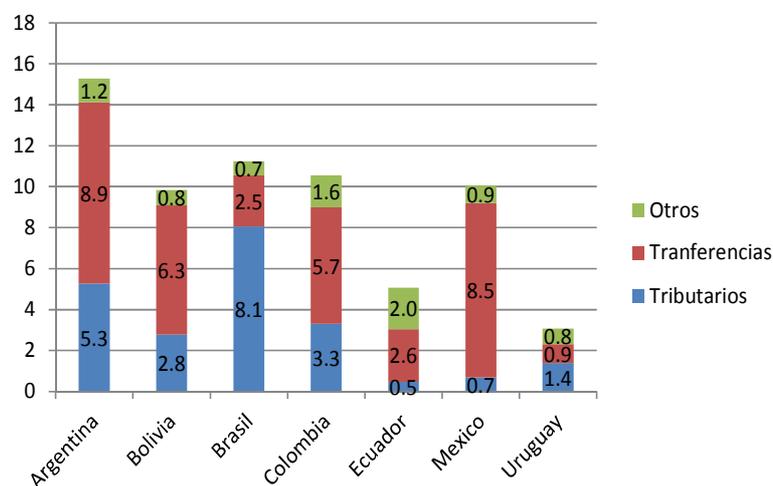
Este compromiso entre objetivos enfrentados puede ser mitigado con una adecuada coordinación tributaria entre los niveles de gobierno a través de un diseño del sistema de transferencias intergubernamentales. Un alto grado de descentralización tributaria puede traer aparejado algunas complicaciones si no existen efectivos mecanismos de coordinación. A mayor autonomía en la capacidad de recaudación, mayores posibilidades de competencia tributaria. El adecuado diseño del sistema de transferencias intergubernamentales, con objetivos explícitos y que genere los incentivos necesarios a nivel sub-nacional, puede complementar la habitual deficiencia que tienen los sistemas tributarios sub-nacionales para financiar las competencias que se le han asignado. En la práctica en la región en los ingresos de los gobiernos sub-nacionales existe una importante participación de las transferencias intergubernamentales. En general, salvo contadas excepciones, los gobiernos sub-nacionales (intermedios y locales) mantienen débiles capacidades tributarias para aumentar sus ingresos propios.

**América Latina (16 países).
Evolución y composición de los ingresos totales de los gobiernos sub-nacionales 2010-2019**

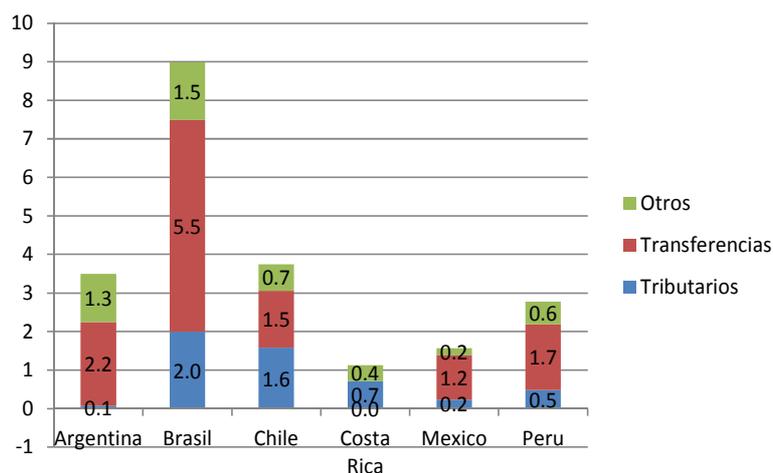


América Latina (16 países).
Composición de los ingresos totales de los gobiernos sub-nacionales 2019

a) Gobiernos intermedios

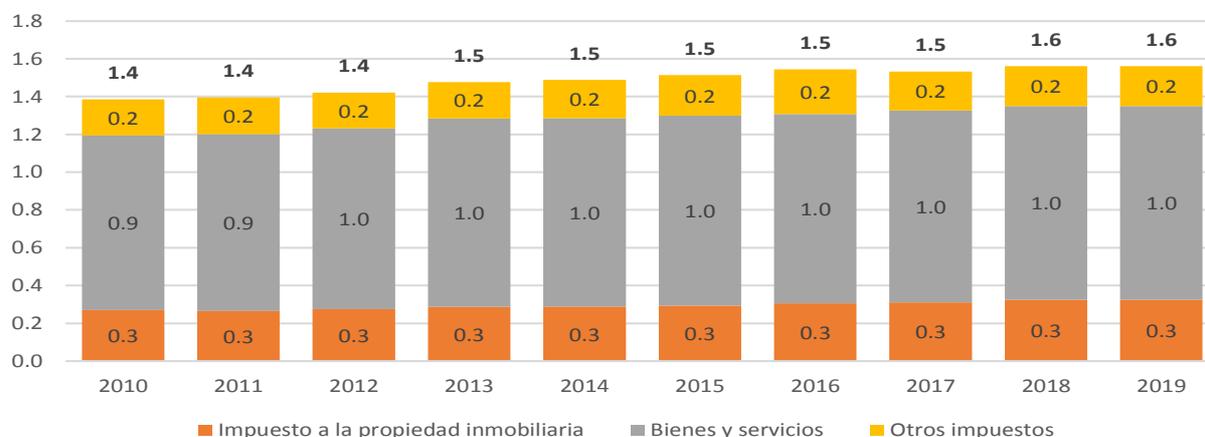


b) Gobiernos locales



En términos agregados, se observa que la recaudación tributaria de los gobiernos sub-nacionales en los países de la región creció de manera lenta durante gran parte del periodo comprendido entre los años 2000 y 2019. El periodo de lenta evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y en la estructura de la imposición local, característica ligada a las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno. Las principales bases gravables de los gobiernos sub-nacionales recaen en su mayor parte en la propiedad de bienes inmuebles, así como en las actividades económicas industriales y de comercio. La conclusión inmediata que surge es que a los gobiernos sub-nacionales les ha resultado difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, sumándose a ello los límites legales que reducen el espacio de autonomía tributaria local (Jiménez y Ruelas, 2018).

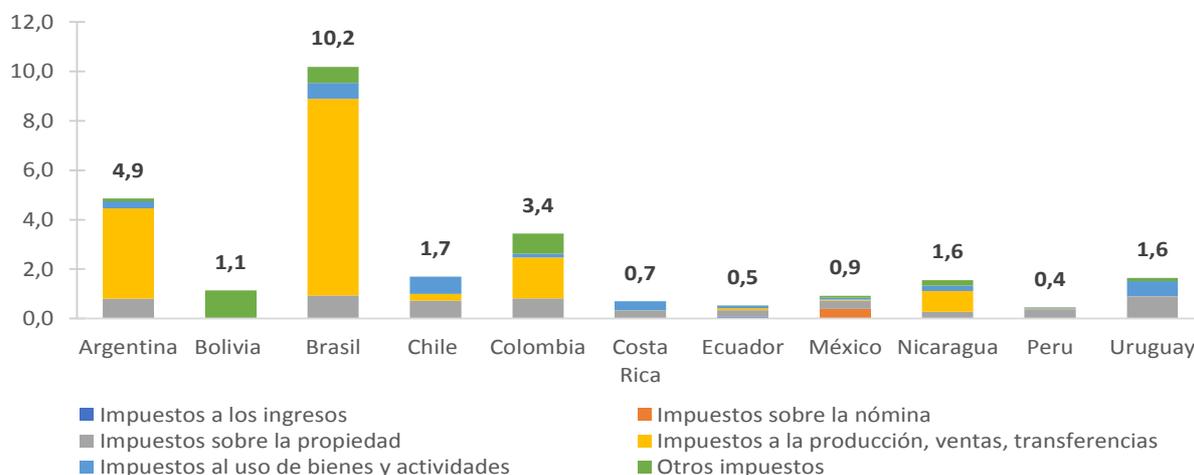
América Latina (15 países). Evolución de los ingresos tributarios de los gobiernos sub-nacionales por instrumento tributario, periodo 2010-2019.



Países de la muestra: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay

Fuente: OECD.Stat (OECD, 2020). Elaboración propia

Composición de los ingresos tributarios de los gobiernos locales de América Latina, países seleccionados: promedio 2015-2019



Fuente: Elaboración con base en OECD.Stat (OECD, 2020)

La característica dominante de los países de América Latina es la centralización de impuestos. Argentina y Brasil pueden considerarse, en este sentido, meras excepciones a la regla general (Brosio, Jiménez y Suarez Pandiello, 2022). Un repaso a las cifras de los últimos veinte años ratifica la estabilidad sustancial del grado de centralización tributaria en los países federales y muestra muy pocos y tímidos cambios hacia una menor descentralización en los países unitarios (BID, CEPAL-CIAT-OECD, 2021). Cuando se observa la experiencia de los países desarrollados, surge nítidamente que allí los pilares de la fiscalidad sub-nacional son básicamente el impuesto a



la propiedad inmueble y los recargos al impuesto sobre la renta. Sin embargo, estos últimos son en la práctica inexistentes en las finanzas sub-nacionales de América Latina (con la única excepción del impuesto a las nóminas de México), y el impuesto a la propiedad permanece en niveles anormalmente bajos en términos comparativos. Por el contrario, la tributación sub-nacional en América Latina mantiene un segundo pilar, particularmente en los países federales, en los impuestos a las ventas recaudados por los gobiernos intermedios, como el ICMS en Brasil o el impuesto a los Ingresos Brutos en Argentina, pese a las conraindicaciones que la teoría de las finanzas públicas atribuye a estos tributos para la tributación sub-nacional, debido a las eventuales distorsiones que introducen en las transacciones económicas.

La expansión de la población que reside en centros urbanos y la persistente revalorización de la tierra utilizada con fines agrícolas o forestales que se observa en la mayoría de los países de la región jerarquizan el papel de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Con el vertiginoso crecimiento de la población que reside en zonas urbanas, las grandes ciudades enfrentan importantes desafíos, no solo en lo que refiere a las necesidades de provisión de servicios públicos, sino a la imperiosa necesidad de reducir desigualdades de diversa índole, incluyendo por supuesto las territoriales, que se han reproducido con el crecimiento acelerado de las zonas urbanas. En este contexto, cada vez más se reconoce el potencial que pueden desarrollar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, financiando directamente a los gobiernos sub-nacionales, facilitando el acceso al crédito para infraestructura, y contribuyendo, además, a lograr una gobernanza local más responsable. Este instrumento es reconocido de igual manera en términos de eficiencia y equidad, particularmente, cuando se utiliza como un impuesto sobre el cual el gobierno sub-nacional tiene importantes niveles de autonomía en el manejo de las tasas (Ahmad *et al.*, 2019). La justificación para este tipo de impuestos se puede encontrar tanto en el principio del beneficio, como en el de la capacidad de pago. Por el lado del beneficio, el argumento recae en el hecho de que los servicios públicos incrementan el valor patrimonial de las personas, lo que justificaría la obligación de pagar por este incremento. Por el lado de la capacidad de pago, el patrimonio inmobiliario puede ser visto como un indicador de esa capacidad; por lo que, en teoría, las personas que cuentan con mayor capacidad de pago debieran pagar más por este tipo de tributos (Musgrave, 1992; Marshall, 2013; Tiebout, 1956; Oates, 1969). Este impuesto recae sobre el inmueble, que es un bien de alto valor económico y cuya base inamovible dificulta la evasión. El patrimonio inmobiliario opera como garantía del pago del impuesto, puede usarse como medio de compensación al generar un monto tributario sobre contribuyentes de más altos ingresos capaces de evitar la tributación sobre la renta y, como resultado, es eficiente al evitar una mayor pérdida de ingresos, minimizando la distorsión en las decisiones económicas de las personas y las empresas (Ahmad *et al.*, 2019).

Aunque teóricamente el impuesto a la propiedad inmobiliaria cuenta con un importante respaldo para su aplicación o reforzamiento en las finanzas públicas sub-nacionales, la evidencia disponible muestra que en América Latina los gobiernos sub-nacionales suelen mostrar bajos niveles de recaudación, manteniendo un peso relativo que, en general, resulta marginal en las estructuras de ingresos. En promedio, los países de la región recaudan entre el 0,3% y el 0,8% del PIB, siendo los de mejor desempeño, Colombia y Uruguay, mientras que los países grandes y urbanizados, como Argentina y Chile, permanecen muy por debajo del umbral del 1% del PIB. Comparado con los países desarrollados, la mayoría de los países de la región mantienen diferencias sustanciales (OCDE, 2020).



Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles en América Latina en % del PIB	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Países seleccionados 1990-2019							
Argentina	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4
Brazil	0,2	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6
Chile	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Colombia	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Ecuador	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Mexico	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Nicaragua	..	..	..	0,2	0,2	0,2	0,3
Paraguay	..	..	..	..	0,2	0,2	0,2
Peru	..	..	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Uruguay	0,7	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	0,8
AL (11)	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
OCDE	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1

1.3.2. Transferencias intergubernamentales

La lógica de los diferentes esquemas de distribución de recursos entre diferentes niveles de gobierno se relaciona con la asimetría inter-jurisdiccional existente entre responsabilidad de gastos y disponibilidad de recursos. De acuerdo con la experiencia internacional, prevalece un mayor grado de concentración de la recaudación tributaria en manos del gobierno central y, por lo tanto, los gobiernos sub-nacionales (provinciales y municipales) dependen financieramente de éste, dando origen a diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales. La evidencia indica, asimismo, que en el transcurso de los últimos años ha aumentado la participación de los gastos de los gobiernos sub-nacionales en el total del gasto público nacional, abarcando una variada gama de áreas de intervención. Esta tendencia es el reflejo de mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos sub-nacionales. La expansión del gasto sub-nacional en salud y en educación no universitaria se aprecia en Argentina, Italia, México y España. En Canadá, a mediados de los años 90, el aumento refirió a políticas activa de empleo, mientras que en Hungría el incremento estuvo asociado a la educación primaria y en Corea correspondió al desarrollo de programas de bienestar social. La realidad indica que, a pesar que la expansión de las áreas de intervención, la participación de los gobiernos sub-nacionales en los recursos públicos totales no ha crecido en similar proporción al aumento en el gasto efectivamente realizado.

Esta creciente brecha entre los recursos disponibles y el gasto a nivel sub-nacional, que entra en conflicto con el enfoque tradicional que los beneficios de la descentralización, aumenta cuando los costos de proveer un determinado servicio deben ser recaudados localmente (por lo menos en el margen). Esta brecha refleja la inevitable tensión entre las numerosas demandas de gasto local y la escasez de instrumentos tributarios con aquellas características que le permitan ser recaudados por los gobiernos sub-nacionales. En este contexto, la forma en que se combinen impuestos y transferencias intergubernamentales puede tener efectos muy distintos sobre los incentivos de los gobiernos sub-nacionales para efectuar una gestión financiera responsable y disciplinada. No obstante, una vez resuelta la combinación deseable de impuestos y transferencias con la que se va a financiar la provisión de los servicios por parte de los gobiernos sub-nacionales, resulta importante tener en cuenta los objetivos que se persiguen al instrumentar el sistema de transferencias intergubernamentales a efectos de estimular en los gobiernos sub-nacionales a actuar de forma eficaz en la administración de las bases tributarias sobre las que tienen potestades y a mantener altos niveles de eficiencia en la ejecución del gasto.



Más allá de los gastos que se financien, las transferencias intergubernamentales tienen importantes implicaciones en lo que se refiere a eficiencia y equidad en la provisión de servicios públicos. Esto reviste importancia fiscal, tanto por sus implicaciones en términos de incentivos, como de la posibilidad de rendir cuentas por parte de las instancias de gobierno receptoras de los recursos provenientes de los gobiernos centrales. A efectos de mejorar la rendición de cuentas, resulta deseable evitar el mayor grado de asimetría vertical posible o sea que la necesidad de gasto de los gobiernos sub-nacionales sea financiada, lo máximo posible, por recursos propios.

1.3.3. Endeudamiento sub-nacional

La posibilidad de endeudamiento sub-nacional y sus mecanismos de coordinación han sido de los tópicos más discutidos en lo que se refiere a las relaciones fiscales intergubernamentales y a los procesos de descentralización. La justificación económica y financiera del endeudamiento, resulta de la necesidad de fondos adicionales a los generados a partir de recursos propios para financiar la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio. En el origen del endeudamiento se encuentra el aumento de las demandas por parte de la población cuya atención requiere de esfuerzo de gasto que desborda, a corto plazo, la capacidad de generación de recursos a partir de los tributos sub-nacionales y de las transferencias intergubernamentales. El endeudamiento sub-nacional se relaciona, también, con la necesidad de suavizar la evolución del gasto público (evitando un sesgo pro-cíclico en la política fiscal) y el normal financiamiento de los gastos en capital e infraestructura. Obviamente, la posibilidad de endeudamiento junto con los mecanismos que la regulan no resulta independiente de las funciones que se les asignen a los niveles de gobierno.

Existe una fuerte interrelación entre los mecanismos de coordinación y control de endeudamiento sub-nacional con aquellas instituciones y normativas que regulan el manejo de las finanzas públicas a nivel nacional. Estas instituciones se clasifican en aquellas que regulan la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, las que determinan los mecanismos de programación, aprobación y ejecución del presupuesto y las que establecen los mecanismos de rendición de cuentas y de difusión de la información fiscal. Por el lado de la distribución de funciones se recomienda una clara y específica delimitación de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Estos principios, que usualmente se encuentran en los textos constitucionales, requieren habitualmente un mayor grado de precisión que suele incluirse en normas de rangos inferiores, como forma de evitar conflictos de funciones, superposiciones de competencias y duplicación en las erogaciones.

La responsabilidad de financiar mayores gastos e infraestructuras ha llevado a los gobiernos sub-nacionales a recurrir de forma creciente al endeudamiento. Las deudas contraídas han adoptado distintas formas, desde préstamos bancarios, créditos de organismos multilaterales de créditos y emisión de títulos de deuda en el mercado doméstico o en el mercado internacional, hasta variadas formas de financiamiento directo que en muchos casos se concretan en condiciones financieras poco favorables para los gobiernos sub-nacionales. En principio, el establecimiento de sistemas "cooperativos" de control, donde los límites al endeudamiento sub-nacional son definidos en base a negociaciones entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales, podrían facilitar un acceso al endeudamiento coordinado, evitando así políticas fiscales pro-cíclicas y trayectorias insostenibles del endeudamiento sub-nacional. De igual, Los flujos de fondos comprometidos en los endeudamientos ya contraídos, deberían atenderse en cualquier sistema de transición frente a cambios a realizarse en el sistema de transferencias intergubernamentales.



A principios de la última década, los gobiernos sub-nacionales de los países más descentralizados de América Latina habían alcanzado niveles considerables de endeudamiento, que posteriormente se fueron mitigando producto de aumento en los recursos fiscales y mejora en los controles, reglas e intervenciones de los gobiernos centrales. Con las dificultades enfrentadas a raíz de los altos niveles de deuda alcanzados, se fueron adoptando distintas medidas para controlar y restringir el acceso al endeudamiento, fundamentalmente, a través de la implementación de límites legales. En la práctica la mayor parte del endeudamiento sub-nacional corresponde a deuda con el gobierno central o con la banca estatal. La experiencia muestra que la existencia o posibilidad de rescates de los gobiernos sub-nacionales más endeudados por parte del gobierno central puede generar riesgos macroeconómicos, provocando, además, problemas de riesgo moral por parte de los gobiernos sub-nacionales que recurren a financiamiento de privados.

La disciplina del mercado (opción elegida en parte en el caso de México y Perú) tampoco pareciera ser una alternativa adecuada, en la medida en que podría potenciar la emergencia de problemas de selección adversa. Específicamente, el papel de las calificadoras de riesgo permite observar su relevancia para los acreedores privados en la toma de decisiones respecto al acceso o restricción al crédito que otorgan a los gobiernos sub-nacionales. Generalmente, un gobierno con una baja calificación crediticia enfrentará altas tasas de interés y otro tipo de dificultades para acceder al crédito, lo que empeorará su capacidad para proveer bienes y servicios públicos.

Algunos trabajos recientes han resaltado los altos niveles de deuda sub-nacional que algunos países han enfrentado desde finales de los años noventa (Jiménez y Ruelas, 2016). Se destaca, particularmente, el caso de Brasil y Argentina, países que han recurrido a controles de endeudamiento por la vía de límites cuantitativos, plasmados en leyes de responsabilidad fiscal. Los casos de Perú y México también resaltan, si bien no por la magnitud del endeudamiento en los niveles de gobierno sub-Nacional, sino por la importante función que juegan las calificadoras de riesgo en el acceso al crédito y el potencial problema de selección adversa que este mecanismo conlleva. De hecho, las calificaciones crediticias han adquirido importancia creciente en el acceso al crédito de los gobiernos sub-nacionales, aportando información sobre la capacidad financiera y la solvencia fiscal de las entidades sub-nacionales y evaluando la voluntad de cumplir, en tiempo y forma, con sus compromisos asumidos con los acreedores de mercado.



Equidad, nivelación y transferencias intergubernamentales

La alta desigualdad económica regional prevalente en los países de la América Latina se traslada al ámbito fiscal, a través de diferencias en los ingresos, en el gasto público y hasta en el acceso a financiamiento. Como telón de fondo de estas disparidades subyace la capacidad y la eficiencia de los gobiernos sub-nacionales de proveer los bienes y servicios públicos que tienen a su cargo (Jiménez, Muñoz y Radics, 2022). Por el lado de los ingresos, los gobiernos sub-nacionales más prósperos, que en ciertos casos son los disponen en su territorio de importantes recursos naturales, cuentan con bases tributarias suficientes que les permiten generar mayores ingresos propios y que perciben mayores transferencias de parte del Gobierno Central (a través, por ejemplo, de regalías). Por el lado del gasto, los gobiernos sub-nacionales más aislados geográficamente y, sobre todo, los que presentan menor densidad poblacional en el territorio tienden a incurrir en mayores costos (per cápita) en la provisión de los bienes y servicios.

La existencia y persistencia de disparidades fiscales sub-nacionales limita la capacidad real de los procesos de descentralización para fomentar similares oportunidades de desarrollo en los residentes en las distintas partes del territorio. De no ser compensadas, por ejemplo, a través de los sistemas de transferencias intergubernamentales, la desigualdad fiscal sub-nacional puede minar la solidaridad nacional y ampliar las brechas de desarrollo regional, generando situaciones en que los residentes de regiones más pobres y los territorios más alejados de los principales centros urbanos recibirán bienes y servicios públicos locales en menor cantidad y calidad (Boex y Martínez Vázquez, 2007).

Las disparidades pueden crear problemas de eficiencia, ya que los gobiernos sub-nacionales que disponen de mayores recursos pueden proveer los mismos servicios locales que los más postergados, pero con un esfuerzo fiscal menor, incentivando así a los habitantes a mudarse a estas jurisdicciones por la existencia de una suerte de “beneficios”, asociados a una menor carga tributaria. Esta clase de situaciones puede generar incentivos perversos a la hora de definir el lugar de residencia en el territorio, lo que puede llegar a generar distorsiones significativas en materia de asignación de recursos, especialmente en el caso de los trabajadores (Boadway, 2014). En situaciones extremas, la existencia de disparidades fiscal puede motivar tensiones políticas regionales y tendencias secesionistas, poniendo en riesgo, incluso, la cohesión territorial (Spahn, 2007).

Los eventos extremos, como la crisis desencadenada por la pandemia del Covid-19, que han tenido un fuerte impacto en los países de la región, se han expresado a través de múltiples repercusiones. Las consecuencias económicas y sociales de la emergencia sanitaria provocaron una ampliación de las brechas de desarrollo entre los territorios más ricos y pobres y generaron un importante deterioro de las finanzas públicas, tanto en los gobiernos centrales, como en los gobiernos sub-nacionales. En particular, la atención de la pandemia puso a los gobiernos sub-nacionales ante la necesidad de realizar esfuerzos económicos y logísticos sin precedentes, lo que ha llevado a una amplificación de las asimetrías horizontales en materia de necesidades de gasto y ha puesto en evidencia las diferentes capacidades fiscales que existen entre los distintos países y entre los diferentes niveles de gobierno.

II.1 Equidad inter-jurisdiccional y transferencias de igualación

El principio de equidad inter-jurisdiccional proporciona la justificación para las transferencias de igualación (Boadway 2014, Brosio y Jiménez, 2015). En su formulación general, el principio dice que los ciudadanos en condiciones similares deberían tener acceso,



independientemente de su lugar de residencia, a la misma cantidad y calidad de servicios públicos pagando, de igual forma, el monto similar de impuestos. El principio aplica cuando los gobiernos sub-nacionales cuentan con autonomía fiscal, entendida ésta como la facultad para fijar las bases y las tasas de los tributos. La equidad inter-jurisdiccional se alcanza, por ende, cuando se igualan las condiciones de acceso a para cada grupo de individuos entre todos los territorios, lo que conllevará a la situación en que individuos en situaciones comparables, recibirán los mismos servicios. Por ejemplo, en el caso de la población de los gobiernos sub-nacionales implicaría similares servicios de recolección de basura, teniendo en cuenta la diferencia entre lo que reciben y lo que pagan en forma de impuestos. De este modo, la igualación total alude a que las transferencias que reciban cada uno de los gobiernos sub-nacionales (intermedios y locales) sean iguales a la diferencia entre las necesidades de gasto e ingresos locales. En definitiva, la equidad inter-jurisdiccional no se alcanza cuando todos los gobiernos sub-nacionales prestan el mismo nivel de servicio y cuando recaudan los mismos impuestos y tasas, sino más bien cuando éstos reciben, a través de transferencias intergubernamentales, ingresos adicionales suficientes para garantizar que las personas en circunstancias comparativas puedan tener acceso a servicios públicos comparables en todas las localidades del territorio, después de pagar montos comparables de impuestos y tasas.

La plena homogeneidad de la prestación de servicios requiere la inclusión de restricciones muy detalladas que determinen todas las características relevantes de calidad y cantidad de los servicios prestados. Esto haría que el funcionamiento de un sistema descentralizado de gobierno fuera análogo al de un sistema centralizado, pero entonces no habría más justificación para la existencia de un sistema descentralizado de gobierno. En la práctica de los sistemas descentralizados, la equidad inter-jurisdiccional no se alcanza cuando todos los gobiernos sub-nacionales prestan el mismo nivel de servicio y recaudan los mismos impuestos y tasas, sino más bien cuando los gobiernos sub-nacionales reciben, a través de transferencias intergubernamentales, ingresos suficientes para garantizar que las personas en circunstancias comparables puedan tener acceso a servicios públicos comparables en todas las localidades después de pagar niveles comparables de impuestos y tasas. Esta interpretación menos exigente de la equidad intergubernamental no impone a los gobiernos sub-nacionales restricciones, ni normas referidas a la calidad/combinación de servicios. Más bien, se utilizan normas para determinar el monto de las transferencias.

Los objetivos de igualación (nivelación) suelen incluirse en normas legales que dotan de certeza jurídica y operan como mandato explícito del sistema de transferencias intergubernamentales. En el caso de Canadá el objetivo de igualación se encuentra en la subsección 36 (2) de la Ley de Constitución de 1982, en la que se establece que "*El Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de hacer pagos de igualación para garantizar que los gobiernos provinciales tengan ingresos suficientes para proporcionar niveles razonablemente comparables de servicios públicos a niveles razonablemente comparables de impuestos*". En Australia, el principio de igualdad inter-jurisdiccional ha evolucionado a lo largo del tiempo, pero no se menciona a título expresa en la Constitución ni se encuentra definido de manera precisa en la legislación vigente. El principio se ha vuelto operativo a través de la Comisión de Subvenciones de la Commonwealth (CGC) que ha establecido que las transferencias de nivelación implican que "*Los gobiernos estatales deben recibir financiación del conjunto de ingresos fiscales por bienes y servicios de tal manera que, después de tener en cuenta los factores materiales que afectan a los ingresos y gastos cada uno tendría la capacidad fiscal para proporcionar servicios y la infraestructura asociada al mismo nivel, si cada uno hiciera el mismo esfuerzo para recaudar ingresos de sus propias fuentes y operara con el mismo nivel de eficiencia.*" (Comisión de Subvenciones del Commonwealth, *Informe sobre las relatividades de participación en los ingresos del GST*, 2010 Review, Vol 1, página 34).



Para la mejor comprensión de la forma en que opera en la práctica el principio de igualdad (nivelación) se puede considerar un ejemplo relativo gasto y al financiamiento del servicio de recolección de residuos. A tales efectos, puede considerarse una situación en que el Gobierno Central determina que 300 kilos de basura anual por habitante es un estándar conveniente para la recolección de basura. A partir de la determinación de este estándar, se procede a determinar el nivel de gasto normalizado, es decir, el nivel de gasto que se necesita para prestar el servicio en esta norma con un nivel de eficiencia comparable con otros gobiernos. El Gobierno Central procede de determinar, también, que una tasa impositiva del 1% sobre la propiedad inmueble (si los gastos de recolección de basura se financiaran, por ejemplo, con un impuesto inmobiliario) es un nivel apropiado de impuestos, proporcionando una cantidad de ingresos estandarizados, cuya diferencia con el gasto estandarizado se llenará mediante la transferencia de igualación. Puede apreciarse, por tanto, que las subvenciones de igualación (o de nivelación) garantizarán que cada gobierno sub-nacional tenga recursos suficientes para recolectar 300 kilos anuales de basura por persona, con una recaudación del 1% de la propiedad inmueble. Por supuesto que, los gobiernos sub-nacionales son individualmente libres de mejorar el nivel de prestación de servicios (por ejemplo, aumentando la cantidad de residuos a recolectar o sumando reciclaje) o de reducir el nivel y, por lo tanto, la tasa impositiva, pero en ninguno de estos casos la transferencia se vería alterada, ya que el eventual aumento del gasto debería financiarse con impuestos locales. Es precisamente, por esta razón que este sistema se considera no sólo equitativo, sino también eficiente (proporcionando un esquema de rendición de cuentas).

La equidad y la eficiencia inter-jurisdiccionales requieren que todos los gastos sub-nacionales y todas las fuentes de ingresos asignadas al gobierno sub-nacional se consideren en la determinación de la subvención de igualación (nivelación). Los sistemas de tipo australianos, son los más completos, en la medida en que su objetivo es garantizar la plena equiparación, cubriendo las lagunas en el lado de los gastos y de los ingresos (Searle, 2004). Los sistemas alternativos centrados sólo en el lado de los ingresos, también, pueden realizar una igualación sustancial y son menos exigentes en términos de complejidad administrativa y tienen menos requerimientos de información. Algunos de estos sistemas pueden evolucionar con el paso del tiempo hacia un sistema completo de igualación, basado en gastos e ingresos.

La equiparación de la capacidad fiscal puede hacerse utilizando sistemas de transferencias verticales u horizontales. En la práctica, existen dos versiones de los mecanismos de igualación: i) el modelo de igualación vertical, como los sistemas australianos y canadienses, por el cual el gobierno central paga subvenciones a los gobiernos sub-nacionales; y el modelo de igualación horizontal, como el alemán, por el cual se pagan subvenciones de jurisdicciones relativamente más ricas a jurisdicciones relativamente más pobres, sin financiamiento del gobierno central (Länderfinanzausgleich, ver Spahn y Franz, 2000). El Fondo Común Municipal de Chile (Ahmad, Letelier y Ormeno, 2015), representa otro ejemplo de un sistema horizontal.

En el sistema vertical, la asimetría de la distribución de los ingresos a igualar influye en el importe total de la subvención. Más precisamente, en sistemas abiertos, como en que se aplica en Canadá, donde no hay un límite superior al monto total desembolsado por el gobierno federal, cada vez que aumenta la base impositiva estándar (la base impositiva de las jurisdicciones con referencia a las cuales se igualan los ingresos), el monto total de la subvención está obligado a aumentar, también, *ceteris paribus*. Esto implica que las finanzas del gobierno central pueden estar sujetas a una tensión tan severa, que pueden requerir cambios en la fórmula de determinación de las transferencias. Los sistemas verticales de igualación de monto cerrado, como el australianos, que a partir del año 2001 se financia con recaudaciones del Impuesto sobre Bienes y Servicios (GST), no ejercen, por definición, una presión severa sobre las finanzas públicas federales.



Los sistemas horizontales no tienen las mismas dificultades en la construcción. El grado de igualación está escrito en la fórmula y no está en peligro por cambios repentinos en la cantidad total de ingresos. Tampoco pueden surgir posibles tensiones en las finanzas del gobierno central si el estándar se establece en el promedio nacional, porque la subvención total de las jurisdicciones que pagan neto es igual a la subvención total recibida por las jurisdicciones beneficiarias.

II.2. Controversias sobre el grado de nivelación

Uno de los aspectos más controvertidos de la literatura sobre federalismo fiscal tiene que ver con consideraciones enfrentadas acerca del grado razonable o deseable de nivelación o de igualación exigible al sistema de transferencias intergubernamentales.

Frente a las propuestas que plantean objetivos de nivelación total, que corresponde a la financiación por unidad de necesidad para que todos los gobiernos sub-nacionales puedan prestar servicios a un mismo nivel de cobertura y calidad, existen posiciones que plantean que los objetivos de nivelación deberían ser parciales. En este último caso, el sistema de transferencias intergubernamentales debería contribuir a reducir las diferencias entre aquellos departamentos con mayores y menores ingresos tributarios potenciales por unidad de necesidad, pero sin eliminar por completo las disparidades existentes.

La elección entre alternativas de nivelación total o parcial se encuentra directamente relacionada con cuestiones de equidad. Dado que las regiones o territorios con menor capacidad fiscal potencial, sea porque cuentan con una menor capacidad contributiva de sus residentes o por los mayores costos asociados a la prestación de los servicios públicos, el sistema de transferencias intergubernamentales debería propiciar la mitigación, o la eliminación, de obstáculos estructurales que impiden la concreción de mejoras en la equidad de acceso a servicios públicos de calidad. Por consiguiente, las alternativas a considerar podrían plantearse en términos de mayor o menor equidad horizontal interpersonal.¹

Ante las alternativas de nivelación total o parcial, Monés y Colldeforns (2018) sostienen que el principio de equidad debe estar presente en los sistemas de transferencias intergubernamentales, por lo que en ningún caso debería prescindirse de este componente a la hora de diseñar el sistema en su conjunto. Los autores consideran, sin embargo, que el sistema de transferencias no debería propiciar la nivelación total (medida en recursos por residente ajustado), en la medida en que debe preservarse un equilibrio razonable entre el principio de equidad y otras dimensiones relevantes desde el punto de vista de la asignación de recursos públicos, como son la *eficiencia* y la *autonomía*, en estricto cumplimiento de las normas legales y constitucionales vigentes. En los países federales la nivelación se da de forma mayoritariamente parcial y se establecen estímulos para que los gobiernos sub-nacionales procuren, por sus propios medios, la obtención de beneficios derivados de la localización de inversiones productivas en sus zonas de influencia, la implementación de mejoras de gestión fiscal y evitar la “pereza fiscal”.

Adicionalmente a los conceptos de igualdad, eficiencia y autonomía, quienes se inclinan por sistemas de nivelación parcial argumentan que, un sistema de nivelación total podría acarrear consecuencias negativas para el crecimiento económico, en la medida en que podría generar incentivos para una localización “excesiva” de población en jurisdicciones que tienen niveles bajos de productividad y que son menos eficientes. Este argumento no hace más que explicitar el dilema clásico del financiamiento entre redistribución y

¹ La equidad horizontal en materia impositiva es un principio que sostiene que dos sujetos en idéntica situación deberían soportar iguales cargas tributarias.



eficiencia. El principal argumento conceptual de fondo detrás de esta posición, es que finalmente la *equidad* no debería ser sinónimo de *igualdad*.

Martínez López y Pedraja Chaparro (2018), por su parte, proponen y fundamentan la opción por la nivelación total, primordialmente, a partir del principio de equidad interpersonal y del necesario trato igualitario a los iguales, según el cual ciudadanos que realizan un esfuerzo fiscal similar deberán acceder a similares niveles de calidad en servicios públicos. Los autores entienden que la nivelación parcial no necesariamente es garantía de una mayor eficiencia, ni tampoco de mayor disciplina fiscal, y que, por ende, el acceso a adecuados niveles de servicios públicos desincentivaría las migraciones de población, temporales o permanentes, que provocan en algunos casos, costos e ineficiencias en las cada vez más congestionadas ciudades principales, en general grandes receptoras de los movimientos poblacionales internos, regionales o internacionales.

II.3. El papel de las transferencias intergubernamentales

La desigualdad que afecta al financiamiento de los gobiernos sub-nacionales se encuentra en la base misma de la existencia de los sistemas de transferencias intergubernamentales. La disparidad fiscal se determina a partir de la diferencia entre las necesidades de gasto, que representa el costo de proveer una dotación estándar en cantidad y calidad de bienes y servicios públicos locales, y su capacidad de generación de recursos propios, definida como el potencial recaudatorio de cada gobierno sub-nacional, dadas sus potestades tributarias. Es precisamente en el marco de la existencia de disparidades fiscales que adquiere relevancia la evaluación de las limitaciones y potencialidades que ofrecen el uso de las denominadas transferencias de igualación. A pesar de que estas modalidades de transferencias se encuentran en la base misma de la justificación de los sistemas de transferencias intergubernamentales, paradójicamente, no representan las formas más extendidas entre los países de la región.

Las razones que se invocan para la introducción de sistemas de transferencias intergubernamentales suelen hacer referencia a un variado conjunto de argumentos económicos, sociales y políticos. Los fundamentos tienen que ver, en general, con aspectos relacionados con el financiamiento de brechas fiscales, con la corrección de ineficiencias en la asignación de los recursos públicos, con la atención de diversas formas de inequidad, con la compensación de externalidades entre jurisdicciones, reconociendo y considerando las especificidades y particularidades de cada territorio, con el establecimiento de estándares nacionales mínimos que permitan preservar la unidad interna y alcanzar objetivos nacionales de equidad y, también, con la capacidad de influenciar las prioridades locales en áreas o sectores que tienen relevancia estratégica para el gobierno nacional, pero que no representan una prioridad para alguno, o algunos, de los gobiernos sub-nacionales.

El sistema de transferencias intergubernamentales aparece, de este modo, como un mecanismo fiscal para atender el desequilibrio existente entre la capacidad que tienen los gobiernos sub-nacionales para generar recursos propios y las responsabilidades que tienen a su cargo. La solución de este desequilibrio podría realizarse en la base misma de la existencia de esta brecha, ya sea volviendo a centralizar las funciones y asumiendo por parte del gobierno central los mayores o descentralizando las bases tributarias, de modo de ampliar la generación de recursos propios generadas por los gobiernos sub-nacionales. La solución alternativa implícita en el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales consiste en instrumentar un reparto de una parte de los impuestos recaudados centralmente entre los gobiernos sub-nacionales. Este tipo de esquema debilita la rendición de cuentas ante los



contribuyentes locales y hasta es probable que pueda generar incentivos perversos que afecten el uso de sus potestades tributarias por parte de los gobiernos sub-nacionales.

El proceso de descentralización produce diferentes efectos fiscales entre los habitantes de las distintas regiones que pueden implicar, tanto inequidades en el tratamiento tributario (ciudadanos con niveles de ingresos similares, pero con tratamiento tributarios diferentes según su zona de residencia), como ineficiencias en la asignación de recursos. Por ello, el adecuado diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales puede eliminar estas diferencias en la medida en que considere la capacidad y las necesidades fiscales de cada región o jurisdicción. A tales efectos, debe implementarse un programa de redistribución que permita mitigar las disparidades existentes entre las capacidades fiscales (esto es, la habilidad para recaudar impuestos locales de bases tributarias propias) y proveer las compensaciones necesarias para atender las diferencias existentes en la provisión de bienes públicos locales (cuando existen diferencias en los costos de provisión de un determinado bien o servicio entre comunidades). En la práctica, la capacidad fiscal resulta mucho más fácil de definir y cuantificar (una posibilidad es igualar la capacidad fiscal utilizando como objetivo un cierto sistema tributario propio representativo). El concepto y la medición de las necesidades fiscales suele ser complejo y controversial, en la medida que requiere juicios de valor subjetivos y métodos de medición poco precisos. Esto, en cierta medida, explica porque pocos países han adoptado programas comprensivos de igualación fiscal como el australiano², mientras que los programas de igualación de las capacidades fiscales entre niveles de gobierno han tenido bastantes más adherentes (Canadá, Suiza, Suecia, Dinamarca).

La compensación de externalidades entre jurisdicciones suele ser uno de los argumentos más tradicionales para justificar transferencias intergubernamentales que requieren contrapartidas por parte de los gobiernos sub-nacionales. La realidad muestra que en muchos casos los gobiernos sub-nacionales no tienen los incentivos correctos para proveer el nivel adecuado de servicios, en la medida en que produzcan (o que disfruten) externalidades hacia (o generadas por) otras jurisdicciones. En este contexto, las transferencias "condicionadas" con contrapartida, además de dirigir los fondos a un destino específico, exigen que el gobierno sub-nacional participe con fondos propios en el financiamiento del servicio al que se dirige la transferencia. En este caso, la magnitud de la contrapartida local debe estar relacionada con el tamaño de las externalidades. Estas modalidades de transferencias presentan numerosas dificultades en la aplicación práctica, en la medida en que resulta muy difícil cuantificar el monto de la externalidad a compensar y definir el monto de las transferencias con contraparte. En cualquier caso, las transferencias "condicionadas" suelen ser recomendadas cuando se pretende incentivar a que el gobierno sub-nacional mejore la provisión de un determinado servicio. La creciente importancia que han adquirido algunos tipos de externalidades, como por ejemplo las ambientales y las relacionadas con el cambio climático, hacen que el recurso a programas de transferencias "condicionadas" este llamado a cumplir un papel mucho más relevante del que han tenido hasta el presente.

Uno de los problemas que se pretenden resolver a través de la incorporación de transferencias "condicionadas" en los países descentralizados tiene directa relación con una importante área de conflicto en relación a la fijación de prioridades territoriales. Una manera de incentivar a los gobiernos sub-nacionales a que se alineen con prioridades fijadas por el gobierno central es la utilización de lo que se denominan mecanismos del "poder de gastar" (*spending power*), que es la facultad de efectuar gastos en competencias o funciones que son competencia exclusiva de los gobiernos sub-nacionales. El ejercicio de esta potestad requiere, no obstante, de un afinado marco normativo que lo regule para evitar usos inadecuados o duplicaciones del gasto.

² Australia es un buen ejemplo de este tipo de transferencias y sus dificultades. La *Commonwealth Grants Commissio* calcula las necesidades fiscales usando regresiones econométricas y un muestro de los servicios.



Una discusión adicional, pero con un fuerte impacto en la eficacia y eficiencia del sistema de transferencias intergubernamentales es quién debiera ser responsable del diseño y monitoreo del mismo. La experiencia internacional muestra tres modelos de referencia. El primero, y por cierto el más común, le asigna la responsabilidad de diseño del sistema de transferencias intergubernamentales a los gobiernos centrales. Esta solución puede tener la desventaja de sesgar el diseño del sistema en contra de la descentralización, cuando uno de los argumentos fundamentales de la existencia de este tipo de mecanismos es precisamente involucrar a los gobiernos sub-nacionales en la producción eficiente de bienes y servicios públicos. Una segunda alternativa consiste en establecer un cuerpo cuasi independiente, como son las *Grant Commissions* de Australia y Sudáfrica, cuyo propósito sea diseñar y reformar el sistema, cuando sea necesario. En algunos países estas comisiones han probado ser inefectivas, fundamentalmente, porque muchas de sus recomendaciones, basadas en análisis técnicos, han sido ignoradas y no implementadas por parte del Gobierno Central. Una tercera posibilidad es el uso de organismos federales integrados por los respectivos poderes ejecutivos (centrales y sub-nacionales), que permite comprometer a los diversos niveles de gobierno en la implementación de las políticas consensuadas. Una variante de este mecanismo, es la creación de un cuerpo colegiado que no sólo incluya a representantes del gobierno central y de los gobiernos sub-nacionales, sino también a la sociedad civil.

El sistema de transferencias intergubernamentales debe ser simple y transparente desde el punto de vista operativo y debe tratar de alcanzar el mayor de consenso posible entre los diferentes niveles de gobierno, como forma de garantizar la aceptación de los acuerdos alcanzados. Como en muchos casos, resulta difícil argumentar en teoría que un modelo de transferencias sea muy superior a otro, por lo que resulta, sumamente, importante que cada una de las partes participantes en los acuerdos sea escuchada y que los compromisos sean aceptados por todos los actores públicos intervinientes. La búsqueda del mayor consenso posible sobre los objetivos perseguidos y sobre los criterios de cada uno de los componentes del sistema de transferencias es críticamente importante para la sostenibilidad en el tiempo del sistema en sí conjunto.

El diseño de cada instrumento debe priorizar un objetivo bien determinado y, obviamente, ser consistente con dicho objetivo. La persecución de objetivos múltiples con un solo mecanismo de transferencia implica el riesgo de no alcanzar ninguno de los objetivos planteados. Cada instrumento de transferencia debe ser pasible de revisión periódica. En este sentido es importante que se establezcan a título expreso cláusulas de revisión en fechas determinadas, por ejemplo, al inicio de cada periodo de gobierno, y proceder a una consecuente renovación, teniendo en cuenta los resultados de la revisión en la norma que regula el sistema de transferencias. No debe perderse de vista que los sistemas de transferencias que condicionan el gasto resultan de difícil instrumentación. Estas transferencias, para ser efectivas, requieren información y mecanismos de rendición de cuentas que no siempre están disponibles en la relación entre los distintos niveles de gobierno.



Caracterización del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

La existencia de un sistema de transferencias intergubernamentales que promueva una mayor igualación (nivelación) entre los gobiernos sub-nacionales constituye un componente esencial de todo proceso de descentralización que procure un desarrollo territorial equitativo, integral y sostenible (BID, 2017). Desde dicha perspectiva, corresponde considerar algunas preguntas pertinentes sobre la situación actual en la descentralización territorial en Uruguay y sus implicaciones en materia política, institucional y económica. El núcleo medular de las interrogantes refiere, por un lado, a las competencias en materia de prestación de servicios públicos y a las funciones que la Constitución y la normativa legal vigente les asignan a los distintos niveles de gobierno y, por otro lado, a las potestades tributarias que les permiten a los Gobiernos Departamentales generar ingresos propios, incluyendo la relevancia económica y financiera que tiene el sistema de transferencias intergubernamentales. Ambas cuestiones se encuentran estrechamente vinculadas con la gestión de las administraciones financieras y tributarias sub-nacionales, incluyendo aspectos relacionados con la responsabilidad fiscal y con las formas de financiamiento a las que pueden acceder los Gobiernos Departamentales en Uruguay.

El abordaje de estas problemáticas requiere definiciones políticas y técnicas relativas a conjunto de aspectos que condicionan el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales y que determinan las relaciones financieras entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. En primer lugar, importe considerar el reparto de competencias y funciones entre los distintos niveles de administraciones públicas (nacionales *versus* departamentales). En segundo lugar, requiere contemplar las potestades en materia tributaria sub-nacional, considerando la dependencia de bases imponibles y alícuotas poco flexibles, principalmente, ligadas a tributación predial o sobre bienes inmuebles (contribución inmobiliaria rural y urbana) y a los vehículos automotores (patente de rodados). En tercer lugar, se deben integrar al análisis las diferencias existentes a nivel de Gasto Público Social y tener en cuenta la dispar presencia institucional del Gobierno Central en el territorio y la localización de los servicios públicos nacionales en cada jurisdicción. En cuarto lugar, corresponde evaluar el sistema vigente de transferencias intergubernamentales (“condicionadas” y “no condicionadas”), que no siempre responde a criterios de equidad y que es dependiente en exceso del Gobierno Central. Por último, el análisis debe incorporar el papel que podrían desempeñar los regímenes complementarios de transferencias y el establecimiento de créditos presupuestales específicos para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Departamentales para proveer bienes públicos de forma más equitativa, en adecuadas condiciones de eficiencia.

La literatura sobre federalismo fiscal aporta elementos conceptuales que ayudan a abordar las problemáticas planteadas (véase, Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018). Los estudios disponibles concuerdan en que es necesario procurar una mayor transparencia en la división de funciones, competencias y recursos entre los distintos niveles de las administraciones públicas (nacionales *versus* sub-nacionales), en la medida en que el avance de la descentralización implica redistribuir funciones hacia las órbitas sub-nacionales (departamental o municipal), obviamente, prestando atención a la eficiencia comparativa que puede tener cada instancia de gobierno para proveer determinado servicio. La mayor transparencia en la división de funciones y en la asignación de los recursos, así como el reordenamiento de las competencias, deberían ir acompañadas de cambios en los mecanismos de distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, el análisis de las finanzas de los Gobiernos



Departamentales supone revisar el sistema de transferencias intergubernamentales, evaluando el alcance de los objetivos de nivelación, sea ésta total o parcial.

La ampliación de la autonomía tributaria y el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal por parte de los Gobiernos Departamentales implican que éstos incorporen instrumentos propios de las administraciones tributarias modernas, de manera de gestionar de forma responsable y equitativa, tanto los recursos propios, como los provenientes del Gobierno Central. Estos desafíos implican una mayor jerarquización de las funciones de información y asistencia que faciliten el cumplimiento voluntario, pero también con el mantenimiento de los aforos y catastros para una debida actualización de las bases imponibles que hacen a la equidad horizontal del sistema tributario departamental.

El sistema de transferencias intergubernamentales debe contemplar y articular, de manera equilibrada los objetivos de equidad entre las distintas jurisdicciones del territorio, de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en la asignación de recursos a escala nacional y de autonomía entre los niveles de gobierno. Desde esta perspectiva es importante discutir, analizar y entender, más allá de la selección de los posibles indicadores y las fórmulas económicas de distribución, las posibles alternativas conceptuales para definir las mejores alternativas para mejorar el sistema de transferencias intergubernamentales. El rediseño del sistema implica, por cierto, establecer bases normativas adecuadas, pero en ningún caso puede perderse de vista que las transferencias intergubernamentales inciden sobre el desarrollo territorial y sobre en uso sustentable de los recursos naturales renovables en el mediano y largo plazo.

Un aspecto relevante a considerar en el análisis del sistema de transferencias intergubernamentales refiere al desarrollo territorial sustentable, dónde a través de la implementación de obras de infraestructura en zonas de menor desarrollo económico relativo, pero con potencial de crecimiento, el sistema contribuya a un proceso de desarrollo en clave de convergencia económica regional. Desde un punto de vista práctico, este concepto se ha tratado de volver operativo a través de distintas aproximaciones metodológicas. En general, como variable de referencia se ha empleado la renta per cápita o se han considerado indicadores que aportan información sobre el nivel producción (per cápita). En ocasiones, a la hora de incorporar estas dimensiones se recurre a la construcción indicadores sintéticos, que permitan aproximarse de forma más precisa al concepto de *bienestar económico*. Adicionalmente, al considerar alternativas de nivelación se deben incorporar consideraciones económicas y territoriales que agregan componentes relevantes a la discusión técnico-política y que directa relación, precisamente, con el *desarrollo en clave de convergencia económica regional*, que involucra particularidades y excepciones económicas y territoriales que caracterizan a las distintas regiones de un país.

III.1. Especificidades y particularidades económicas y territoriales

Junto a la trilogía de criterios de equidad, eficiencia y autonomía, y más allá de las casuísticas de situaciones particulares que existen entre los departamentos en Uruguay, el análisis del sistema de transferencias intergubernamentales requiere considerar la influencia de especificidades y particularidades que pueden tener directa relación con la estructura de ingresos propios y de los gastos los Gobiernos Departamentales. Estas especificidades, que involucran aspectos **económicos** y **territoriales**, pueden tener origen en un amplio abanico de factores, entre los que se destacan:

Normativa legal específica. Por ejemplo, las utilidades de los casinos, la devolución del Impuesto Específico Interno (IMESI) sobre las naftas, gasoil y tabacos; eventualmente una situación similar podría producirse con el canon de otros regímenes promocionales, tipo free shop



o zonas francas y exclaves territoriales. El artículo 482 de la Ley 17.930 derogó las afectaciones a favor de los Gobiernos Departamentales correspondientes al IMESI, a las utilidades de los Casinos del Estado y al canon que perciba el Estado por concesión de Casinos.

Población temporal. Situaciones especiales o casos extraordinarios de ciudades dormitorio, de ciudades turísticas de temporada, de regiones metropolitanas, de regiones con población ocupacional sazonal, etc.

Ciudades capitales nacionales y/o ciudades con oficinas públicas nacionales. La propia existencia de oficinas del Gobierno Nacional incide de forma directa en la actividad económica local, en la infraestructura disponible y en empleo permanente en los principales centros urbanos.

Gasto del Gobierno Nacional. En particular, se debe considerar que el nivel de Gasto Público Social no es homogéneo en el territorio. Por ejemplo, la presencia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o de servicios del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), de centros de salud con niveles de infraestructura diversa, o la presencia de instituciones educativas de tercer grado (UdelaR, UTU, UTEC), no es homogénea y genera cantidad y calidad de servicios públicos de magnitud diversa en el territorio.

Estructura de ingresos departamentales versus ingresos de origen nacional. La diversidad existente en la estructura de ingresos de los Gobiernos Departamentales tiene origen en notorias disparidades en los niveles de presión fiscal departamental y en una desigual participación de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) en los ingresos departamentales totales.

Existencia de proyectos productivos de magnitud e impacto económico extraordinario. En particular, se debe analizar la existencia de aquellos proyectos de gran dimensión económica e impacto en los indicadores económicos nacionales, que gozan de incentivos tributarios a nivel nacional y tienen una magnitud de relevancia en el PIB departamental, pero no aportan a los ingresos departamentales en similar magnitud.

Departamentos con ciudades de frontera. En particular, se deben considerar la situación específica de los departamentos con ciudades fronterizas con Brasil, que impactan en los regímenes especiales para la patente de rodados, los regímenes de cartelería y publicidad en las tiendas de frontera y free-shop, entre otros posibles, y los departamentos que tienen conexiones con Argentina a través de puentes binacionales o conexiones portuarias.

Departamentos con zonas y ciudades turísticas. El sector turismo es una fuente de desarrollo, inversión y necesidad de gasto público focalizado, que se expresa en diferentes zonas del país, bajo modalidades de diferente impacto y necesidades de infraestructura, playas, termas, ciudades capitales o fronterizas.

Desempleo estructural. Los diferentes impactos que provocan los desarrollos productivos en los niveles de actividad, empleo y desempleo temporal o estructural; actividades hegemónicas (grandes desarrollos) o diversificadas.

Necesidades de gasto de inversión y posibilidades de acceso al endeudamiento. La existencia de capacidades propias de financiar infraestructuras y proyectos que superen el período de gobierno departamental, condicionadas por normas legales y mayorías políticas, versus el acceso a sistemas integrados y coordinados a nivel nacional, que permitan, en ambos casos, el desarrollo (o no) de proyectos de magnitud a nivel departamental.

III.2. El camino hacia la autonomía tributaria

Al inicio de la primera presidencia de Batlle y Ordóñez (1903-1907) se sancionó la Ley Orgánica de Juntas Económico-Administrativas (Ley 2820), del 20 de julio de 1903, que



se basó en el modelo que regulaba el funcionamiento de la Junta de Montevideo, el Reglamento orgánico de la Junta Económico Administrativa de Montevideo, de 1891. La autonomía presupuestal se mantuvo siempre “dentro del monto conocido de sus rentas”; los proyectos debían remitirse al Poder Ejecutivo para que este los cursase a la Asamblea General, que disponía de amplias facultades para disminuirlos o aumentarlos (artículo 12, numeral 28). Esta ley detalló las rentas propias de las Juntas “para ser administradas y empleadas por ellas en sus respectivos departamentos”, que correspondían principalmente a ingresos tributarios (patente de rodados, alumbrado e iluminación, etc.), tasas y contribuciones de mejoras, sanciones, precios, ingresos gratuitos (herencias, legados y donaciones) y Transferencias del Estado (porcentaje fijado por ley sobre la recaudación de Contribución Inmobiliaria en cada departamento). La ley les otorgó la facultad de dictar ordenanzas “relativas a la percepción de impuestos departamentales” y prohibió “crear impuestos o alterar los existentes”, a menos que obtuvieran autorización legislativa previa.

En el año 1908 se sancionó la Ley 3417, que instituyó el régimen de intendencias municipales y otorgó amplias facultades al cargo del Intendente, autoridad a la que en el departamento competía “todo lo gubernativo de él”. El grado de autonomía política con que se dotaba al gobierno local, no obstante, se tuvo mayor rigor en la autonomía financiera, pues las atribuciones se limitaban a la administración y el empleo de los recursos, excluyendo su establecimiento. En materia de impuestos, la potestad tributaria fue ejercida en forma exclusiva por el Estado, aunque en materia de otros tributos -contribuciones de mejoras y tasas- las juntas actuaban discrecionalmente.

En la Constitución de 1918 se recogieron ampliamente las concepciones de mayor autonomía de los Gobiernos Departamentales, en un intento de constitucionalizar la política de coparticipación, favorecida por la coyuntura política manifiesta en el Pacto de los Partidos (véase, Rodríguez Villalba, 1997, p. 33), y se modificó el régimen de gobierno de los departamentos. A éstos se les otorgó autonomía funcional, a la que se sumó la financiera, con tal grado de extensión que el sistema uruguayo pudo compararse con bastante aproximación al de los países federales. La autonomía tributaria de los Gobiernos Departamentales quedó habilitada dentro de amplísimos límites, pues el artículo 133 establecía: “La ley reconocerá a las Asambleas Representativas la facultad de crear impuestos, con la sola limitación de poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional”.

Como reacción a la muy amplia autonomía de los Gobiernos Departamentales -con la que, por falta de coordinación y limitación normativa de las fuentes de imposición, se crearon distintas situaciones de superposición impositiva-, en la Constitución de 1934 (y en su posterior reforma de 1942) se estableció la limitación de la autonomía financiera y se fijaron los ingresos tributarios de naturaleza departamental. En materia de recursos se mantuvo el sistema de creación de tasas y fijación de precios, pero se suprimió la potestad impositiva, pues los impuestos destinados a los Gobiernos Departamentales sólo podían ser creados por el Poder Legislativo a iniciativa del intendente respectivo, con anuencia de la Junta y previo dictamen del Tribunal de Cuentas. Los principales recursos comprendían los ingresos tributarios (impuestos sobre abastos, rodados, alumbrado, salubridad, etc., tasas, y contribuciones de mejoras, los que por no quedar previstas en la Carta Constitucional generaron una discusión doctrinal), ingresos prediales dominiales (precios por enajenación de bienes o prestación de servicios), subsidios (en el artículo 258 la Constitución previó como aporte del Estado el 75% de la recaudación de la Contribución Inmobiliaria que gravaba los bienes sitios en el departamento, con exclusión de adicionales y recargos), multas y otros ingresos (por ejemplo, empréstitos, con la anuencia del Poder Legislativo). El sistema tributario departamental vigente en la actualidad, que según Rodríguez Villalba (1997, pp. 45-51) tiene sus orígenes en la Constitución de 1952, apenas alterado por la Carta de 1966, se consolidó con la Reforma Constitucional de 1996, promulgada el 14 de enero de 1997. La principal innovación en materia de finanzas departamentales ha sido la



reimplantación de la autonomía, al reintegrar a los Gobiernos Departamentales las facultades para crear impuestos (véase, Rodríguez Villalba, 1997, p. 46).

III.3. El actual marco normativo³

La actual arquitectura del régimen de transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales se propuso, entre otros aspectos, impulsar las políticas de descentralización. La redacción vigente del artículo 50 de la Constitución de la República recoge, explícitamente, el concepto de **descentralización**, con el fin de promover el desarrollo regional y el bienestar general. En ese mismo sentido, el artículo 230 de la Constitución de la República, en su inciso 5, amplió los cometidos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la que deberá asistir al Poder Ejecutivo en la planificación de las políticas de descentralización. En oportunidad de la Reforma Constitucional de 1996 se creó la Comisión Sectorial de Descentralización, integrada por delegados del Congreso de Intendentes, los ministros vinculados al desarrollo y un Director designado por el Presidente de la República, que la presidirá. A esta instancia le compete proponer planes de descentralización y asesorar sobre la cuota parte del Presupuesto Nacional que corresponderá asignar a los Gobiernos Departamentales en ocasión de la aprobación del Presupuesto Nacional. Mediante la creación de la Comisión de Descentralización se pretende orientar la definición de las políticas de descentralización en el marco de una mayor coordinación entre los Gobiernos Departamentales, el Poder Ejecutivo a través de los ministerios y distintos organismos del Estado. Con relación al gobierno y a la administración de los Gobiernos Departamentales, la Reforma Constitucional de 1996 modificó el artículo 262. Allí se definió que la ley establecerá la materia departamental y la municipal, con el fin de delimitar los cometidos de las respectivas autoridades departamentales y locales. Asimismo, se concedió rango constitucional y carácter de organismo público al Congreso de Intendentes -existente desde 1959- con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales, así como celebrar convenios y acordar con otros poderes del Estado.

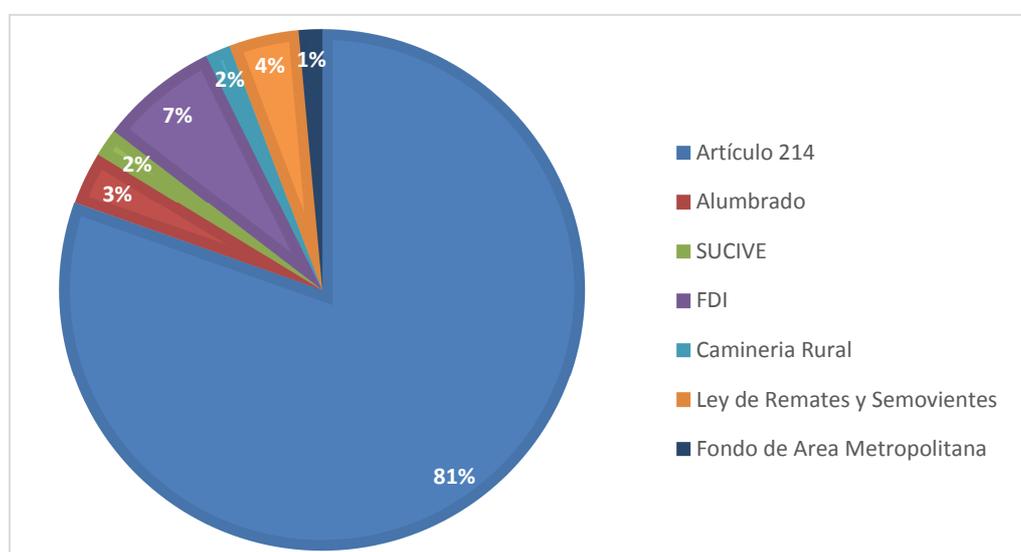
En lo que refiere al sistema de transferencias intergubernamentales, la enmienda constitucional de 1996 buscó simplificar, unificar y brindar mayor transparencia al régimen que hasta entonces regía, estableciendo que los recursos transferidos por el Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales estuvieran, esencialmente, determinados sobre la base de dos disposiciones constitucionales, los artículos 214 y 298. El primero dispuso que el Presupuesto Nacional contendrá el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, deberá destinarse a los Gobiernos Departamentales, mientras que el segundo estableció la creación de un fondo presupuestal, denominado Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), destinado al financiamiento de los programas y planes de desarrollo del interior del país, definidos en el inciso 5o del artículo 230 de la Constitución. Adicionalmente, en el artículo 21 de la Ley de "Descentralización y Participación Ciudadana" (Ley N° 19.272 de setiembre de 2014) se establece respecto al mandato constitucional que el establece que el Gasto Público Social realizado por los Gobiernos Departamentales deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C) del artículo 214. El marco normativo implica que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar, adecuadamente, el gasto público realizado en políticas sociales por los Gobiernos Departamentales.

³ En el **Apéndice I** se presentan las principales características de los componentes del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay. En el **Apéndice II** se aportan elementos acerca del proceso de incorporación de Montevideo.



Además de las transferencias establecidas en la normativa constitucional, el sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay se integra con otro conjunto de instrumentos complementarios. En este conjunto de instrumentos se encuentran el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM), el subsidio al Alumbrado Público, Caminería Departamental, Fondo de Área Metropolitana, Gastos de Administración SUCIVE y Ley de Remates y Semovientes. Cabe aclarar que estos dos últimos instrumentos no representan una transferencia en sentido estricto, aunque representan gastos o renuncias fiscales que realiza el Gobierno Central en favor de los Gobiernos Departamentales. Desde el punto de vista cuantitativo, las transferencias más importantes corresponden a los recursos correspondientes a los artículos 214 y 298, que en conjunto alcanzan a representar el 88% del total de los recursos transferidos.

Composición de las transferencias intergubernamentales (2019)⁴



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Territorio Uruguay (OTU) <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencias>. Nota: La cifra total del Artículo 214 incluye las transferencias correspondientes a PDGS, FIGM y el Programa 999 que integra Caminería Departamental, pues éstas deducen mensualmente de los fondos totales asignados por el Artículo 214.

III.4. Clasificación de los componentes del sistema

En la literatura sobre federalismo fiscal existen variadas formas de clasificar los mecanismos a través de los que se realizan las transferencias entre diferentes niveles de gobierno. En el trabajo de Trujillo (2008) se distingue entre transferencias “condicionadas” (*categorical grants*) y “no condicionadas” (*bloc grants*), siendo este el principal criterio de clasificar las transferencias intergubernamentales. Las primeras corresponden a transferencias específicas o compensatorias que el Gobierno Central asigna a efectos de financiar determinados programas o

⁴ Se consideran cifras de 2019, por ser el último año de un período que se puede considerar “normal”, dado que en los años 2020 y 2021 las cifras fiscales se han visto afectadas por los efectos de la crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del Covid-19. El año 2019 corresponde, por otra parte, con el último ejercicio presupuestal anual previo a las readequaciones del sistema dispuestas en 2020, que entraron en vigencia a partir del 2022.



proyectos en favor de las jurisdicciones sub-nacionales. En general, este tipo de aportes está orientado a subsidiar actividades que generan, de manera directa o indirecta, externalidades positivas, por lo que su fundamento implica que el Gobierno Central internaliza los beneficios percibidos por los residentes de las jurisdicciones sub-nacionales receptoras de los recursos transferidos.

En algunos casos, las transferencias “condicionadas” pueden implicar aportes monetarios o en especie por parte de los gobiernos sub-nacionales (*matching grants*), en los que las contrapartidas requeridas operan como una suerte de manifestación de reconocimiento por parte del sub-nacional respecto al valor que tiene el mecanismo de transferencia para los residentes en la jurisdicción. Este tipo de transferencias pueden basarse en combinaciones diversas de criterios de “igualación” de las capacidades para generar ingresos propios o de satisfacer alguna necesidad en las jurisdicciones receptoras, contemplando el reconocimiento del costo de oportunidad de no acceder a determinados servicios. En el trabajo de Rius (2018) se consideran entre estas modalidades, aquellas transferencias orientadas a cerrar brechas, que pueden ser de muy variado origen, y las transferencias que implican una coparticipación en algún ingreso del Gobierno Central, sea éste tributario o no tributario, y las que tienen un propósito específico, para cuya percepción se suele determinar algún tipo de condicionalidad.

Las transferencias “no condicionadas”, en cambio, son de libre asignación por parte del receptor y encuentran su justificación en criterios de equidad. Precisamente por esta razón, se trata de transferencias de nivelación (total o parcial) y suelen estar dirigidas de forma predominante a jurisdicciones sub-nacionales en las que existen carencias de acceso a bienes y servicios públicos fundamentales y en las que no existen bases tributarias potenciales para generar recursos propios suficientes a partir de las potestades que asigna la normativa constitucional y legal. La finalidad redistributiva se encuentra, por ende, en la base misma de este tipo de transferencias monetarias.

La caracterización y la clasificación de los sistemas de transferencias intergubernamentales suele considerar, además, aspectos relativos al origen de las mismas, al carácter obligatorio o voluntarios y a la forma en que se establece la duración temporal de la asignación de los recursos por parte del Gobierno Central. En este sentido, Ter-Minassian (2016) identifica mecanismos de transferencias cuyo principal objetivo es compensar desequilibrios fiscales verticales (diferencias entre responsabilidades de gasto y recursos propios de los gobiernos sub-nacionales). La base de este tipo de mecanismos es el reparto de la recaudación de determinados impuestos nacionales (*revenue sharing*) entre los distintos niveles de gobierno, los que pueden ser distribuidos a partir de algún criterio de “igualación”.

En ciertos casos, la corrección de los desequilibrios verticales puede inspirarse en criterios “devolutivos”, aunque en la literatura sobre federalismo fiscal se suele subrayar que este tipo de solución podría amplificar las disparidades fiscales que se encuentran en el origen del problema. En lo que refiere a los plazos de vigencia de los mecanismos de transferencias pueden encontrarse soluciones bastante diversas, dependiendo del tipo de instrumento utilizado. En general, las transferencias “no condicionadas” tienen un carácter más permanente, mientras que las transferencias “condicionadas” suelen ser renegociadas periódicamente.

En un contexto de desequilibrios verticales y horizontales entre niveles de gobierno, como los que se registran en Uruguay, las transferencias intergubernamentales adquieren una importancia central para asegurar una eficiente provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio nacional. En este sentido, el adecuado diseño del sistema de transferencias intergubernamentales y su impacto sobre la estructura financiera de los Gobiernos Departamentales dependen, precisamente, de la forma en que se definen cada uno de



sus componentes y de las opciones operativas a través de las que se materializa la canalización de los recursos provenientes del Gobierno Central.

En grandes líneas, el origen de los fondos transferidos puede ser un determinado porcentaje del presupuesto del Gobierno Central (como por ejemplo las transferencias regladas por el artículo 214 de la Constitución), el que puede expresarse como una proporción del total de la recaudación tributaria nacional o como un esquema de “coparticipación” del producido de la recaudación de uno o de un grupo de tributos recaudados. Esta última opción es muy utilizada en los países federales o en los países más descentralizados de la región (las transferencias regladas por el artículo 298 tenían esa lógica, ya que se fondeaba con el 11% de la recaudación tributaria del año 1999). En algunos casos, la opción puede ser que la suma a transferir se defina como un monto fijo (como ocurre con el resto de las transferencias que completan el sistema vigente en Uruguay). Definido el origen de los fondos, corresponde determinar el destino al que se transferirá. Lo habitual es que sea un gobierno sub-nacional (departamento, municipio) u otra jurisdicción del Gobierno Central, como ocurre en el caso de una parte de las transferencias del artículo 298. Es importante la determinación de la forma de liquidación de la transferencia, pudiendo ser automáticas, Este suele ser el caso cuando hay una ley que fija montos o porcentajes a transferir con una determinada periodicidad. En algunos casos, los Gobiernos Centrales acuden a esquemas de transferencias discrecionales, donde si bien suele definirse el monto total a transferir entre jurisdicciones, lo que habitualmente se conoce como “distribución primaria”, pero es el Gobierno Central el que define a discreción cuánto le transfiere a cada Gobierno Departamental, determinando lo que se conoce como “distribución secundaria” (como ocurre con el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional en Argentina).

Si bien los objetivos pueden ser múltiples y no siempre consistentes, la tipología de instrumentos que forman parte del sistema de transferencias intergubernamentales suele contemplar objetivos devolutivos, redistributivos y de financiación sectorial. En general, el objetivo a atender define el criterio y el indicador utilizado para la distribución de los fondos a transferir. Si el objetivo es devolutivo los indicadores como población, PIB regional o recaudación de impuestos nacionales (como el IVA, el IMESI o el IRPF) en la jurisdicción sub-nacional pueden ser opciones a considerar. En cambio, si el objetivo es redistributivo, en una segunda instancia se debe definir si se prioriza la redistribución personal (habitualmente medida a través de indicadores de los hogares y recurriendo a datos originados en encuestas o regional que se suele medir con indicadores como el PIB per cápita regional), ya que estas dos dimensiones de la desigualdad pueden no ser convergentes. Si se prioriza la redistribución a nivel personal, suelen sugerirse indicadores como pobreza, índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En los casos en que el objetivo de la transferencia es la redistribución o la igualación regional, suelen ser más adecuados los indicadores como la inversa del PIB per cápita o las brechas de capacidades o de necesidades sub-nacionales.



Principales características del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

	Origen de los fondos			Destino		Modalidad de las transferencias			Objetivo	Índices de distribución
	% del Presupuesto	% de la recaudación impuestos nacionales	Monto fijo	Gobierno sub-nacional	Otra jurisdicción del gobierno central	Condicionadas	Condicionadas con contraparte	No condicionadas		
Art. 214. Transferencias generales	Alícuota del presupuesto a ser distribuida, 3.33% con deducciones: 12,9% Gobierno de Montevideo Mantenimiento de la red vial departamental Programa de Desarrollo y Gestión sub-nacional.			Departamentos				Libre disponibilidad	Redistributivos Devolutivos	Coeficientes fijos en base a <ul style="list-style-type: none"> ▪ Superficie ▪ Población ▪ Inversa PIB per cápita ▪ Hogares con carencias (vivienda)
Art. 298 FDI		11% de la recaudación de tributos nacionales en 1999 excluido Montevideo		Un 40% a los Departamentos	60% a la aplicación de políticas de descentralización ejecutadas por Ministerios del GC.	40% de lo asignado a los GGDD	Del 40% de lo asignado a los GGDD, el 85% se destina a proyectos financiados exclusivamente por el FDI y el 15% con recursos propios		Promover desarrollo regional	Coeficientes fijos en base a <ul style="list-style-type: none"> ▪ Superficie ▪ Población ▪ Inversa PIB per cápita ▪ Hogares con carencias (vivienda)



Principales características del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

	Origen de los fondos			Destino		Modalidad de las transferencias			Objetivo	Índices de distribución
	% del Presupuesto	% de la recaudación impuestos nacionales	Monto fijo	Gobierno sub-nacional	Otra jurisdicción del gobierno central	Condicionadas	Condicionadas con contraparte	No condicionadas		
<i>Fondo de incentivos para la gestión de los Municipios (FIGM)</i>			Asignaciones presupuestales de los GGDD Recursos presupuestales del FIGM Donaciones o legados	Municipios		75% según programas y proyectos aprobados por la CSD 15% según compromisos entre los GGDD y los municipios		10% a todos los Municipios	Devolutivo	
<i>Subsidios del alumbrado público</i>			400 millones de pesos anuales a precios 2020 ajustada por tarifa servicio eléctrico	Departamentos		Hasta el 40% del alumbrado público del GD Incentivar eficiencia energética			Financiación alumbrado. Incentivo eficiencia energética	Índice de eficiencia energética por departamento
<i>Compensación SUCIVE</i>			185 millones de pesos anuales a precios 2020	Departamentos perdedores por implementación SUCIVE				Libre disponibilidad	Compensatorio	



Principales características del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

	Origen de los fondos			Destino		Modalidad de las transferencias			Objetivo	Índices de distribución
	% del Presupuesto	% de la recaudación impuestos nacionales	Monto fijo	Gobierno sub-nacional	Otra jurisdicción del gobierno central	Condicionadas	Condicionadas con contraparte	No condicionadas		

Fondo de Área Metropolitana			A partir de 2020 no se asignan más fondos presupuestales	Antes 80% Montevideo 20% Canelones		Financiamiento de obras de infraestructura para mejorar el área metropolitana			Financiamiento infraestructura	
Caminera Departamental			470 millones de pesos anuales a precios 2020 a red vial departamental 1.031 millones de pesos a precios 2021 a complemento de caminería departamental y sub-nacional	Departamentos			Se autoriza hasta 3% a gastos de administración de proyectos Al menos el 30% debe ser financiado por recursos propios de los GGDD		Financiamiento Infraestructura	



Principales características del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

	Origen de los fondos			Destino		Modalidad de las transferencias			Objetivo	Índices de distribución
	% del Presupuesto	% de la recaudación impuestos nacionales	Monto fijo	Gobierno sub-nacional	Otra jurisdicción del gobierno central	Condicionadas	Condicionadas con contraparte	No condicionadas		
Fondo Nacional de Preinversión PRONADEP			24 millones de pesos a precios 2020			Financiamiento total o parcial, con aprobación de OPP. Proyectos presentados al Sistema Nacional de Inversión Pública. Para Organismos públicos comprendidos en Presupuesto Nacional, Gobiernos Departamentales y Municipales.			Financiamiento de estudios de estudios de proyectos.	
Ley de remates y semovientes		100% de un Impuesto nacional de 1% sobre remates de bienes inmuebles, muebles y semovientes		Departamentos				Libre disponibilidad	Devolutivo	

Fuente: Elaboración propia.



Desbalances horizontales en las finanzas de los Gobiernos Departamentales⁵

La presencia de centros urbanos de mayor dimensión y con más densidad poblacional, así como los niveles de ingreso per cápita, determinan, en buena medida, la importancia relativa de los distintos departamentos en el monto total de recursos presupuestales ejecutados por los Gobiernos Departamentales. El departamento de Montevideo es el que tiene mayor participación, tanto en los ingresos como en los egresos, concentrando algo más de un tercio del total de los recursos presupuestales administrados por los Gobiernos Departamentales. Lo siguen en orden decreciente de importancia relativa los departamentos de Maldonado y Canelones, cada uno de los cuales representa alrededor del 10% respecto al total. El resto de los 16 departamentos representan entre el 1,5% y el 4,2% del total. Esta estructura se ha mantenido estable en los cuatro años considerados en el análisis.

En el análisis de la composición del gasto público departamental resulta de particular interés la identificación de la proporción de recursos asignados a áreas que forman parte del mandato primario en materia de provisión de bienes públicos locales y la importancia relativa que tiene el gasto en otras áreas de intervención en las que, también, participa el Gobierno Central. En este sentido, la estructura del gasto en el periodo analizado revela la existencia de comportamientos marcadamente diferenciados entre los departamentos en lo que refiere a la importancia relativa de las erogaciones correspondientes a las atribuciones básicas de los Gobiernos Departamentales en materia de provisión de bienes públicos departamentales (alumbrado, recolección y manejo de residuos de centros urbanos, infraestructura urbana en general, caminería departamental, el financiamiento de los municipios y la prestación de servicios administrativos básicos prestados a la población) y la incursión de éstos en áreas como vivienda, salud, cultura, deporte y alimentación, entre otras.⁶

En términos generales, los rubros de los egresos que inciden mayormente en el gasto departamental total son los correspondientes a alumbrado, transporte y caminería departamental, los de carácter administrativo, los vinculados a los municipios y a la descentralización, y los que se vinculan con el medio ambiente y el saneamiento. Aunque la clasificación del gasto considerada no permite establecer una relación precisa al respecto, la información disponible apunta a que el gasto orientado a la provisión de bienes públicos departamentales representa la proporción más importante de las erogaciones para la totalidad de los departamentos. La relevancia cuantitativa de los distintos tipos de gastos varía según el departamento considerado. A modo de ejemplo, en Canelones y Lavalleja los egresos de tipo administrativo son los más importantes en términos relativos, En Durazno, Flores, Maldonado, San José y Tacuarembó los rubros más relevantes corresponden a alumbrado, transporte y caminería departamental. En el caso de Artigas, los componentes del gasto relacionados con los municipios y la descentralización son los que tienen mayor peso relativo en comparación con otros departamentos.

⁵ La investigación original que sirvió de base para la elaboración de este capítulo sobre desbalances horizontales se desarrolló en el marco del convenio celebrado entre el Congreso de Intendentes y el investigador del **cinve**, Gustavo Viñales.

⁶ En el Apéndice 3 se presenta información sobre la estructura de los ingresos y los gastos ejecutados por los Gobiernos Departamentales en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 y sobre indicadores de concentración por rubros de las magnitudes fiscales consideradas.

**Distribución de los ingresos y los egresos ejecutados por los Gobiernos Departamentales entre 2016 y 2019 (En porcentajes)**

Ingresos					Egresos				
	2016	2017	2018	2019		2016	2017	2018	2019
Artigas	2,5	2,3	2,3	2,4	Artigas	2,0	2,3	2,4	2,2
Canelones	10,4	10,9	10,8	10,9	Canelones	10,6	10,6	10,5	10,8
Cerro Largo	2,8	2,6	2,7	2,5	Cerro Largo	3,0	2,8	2,8	2,6
Colonia	4,1	4,2	4,0	3,8	Colonia	3,5	3,9	3,7	3,9
Durazno	2,4	2,5	2,6	2,5	Durazno	2,2	2,5	2,5	2,3
Flores	1,6	1,5	1,5	1,4	Flores	1,4	1,5	1,5	1,4
Florida	2,6	2,5	2,4	2,2	Florida	2,6	2,4	2,6	2,5
Lavalleja	2,1	2,0	2,0	2,0	Lavalleja	2,2	1,9	1,9	1,9
Maldonado	10,3	10,5	10,5	10,8	Maldonado	11,3	11,2	12,3	10,1
Montevideo	35,8	36,3	35,5	36,3	Montevideo	35,1	35,3	35,0	36,2
Paysandú	3,3	3,3	3,3	3,2	Paysandú	3,5	3,5	3,4	3,3
Río Negro	2,2	2,2	2,3	2,3	Río Negro	2,3	2,2	2,3	2,5
Rivera	2,7	2,6	2,7	2,6	Rivera	2,9	2,7	2,6	2,8
Rocha	3,1	3,2	3,2	3,2	Rocha	2,9	3,1	2,9	3,3
Salto	3,8	3,5	3,8	3,5	Salto	4,0	3,9	3,7	3,6
San José	2,7	2,7	2,7	2,9	San José	2,9	2,8	2,6	3,3
Soriano	2,9	2,7	2,8	2,7	Soriano	2,8	2,9	2,8	2,6
Tacuarembó	2,8	2,9	3,1	3,2	Tacuarembó	2,9	2,9	2,9	3,1
Treinta Tres	1,8	1,7	1,7	1,6	Treinta Tres	1,8	1,7	1,6	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (consulta marzo de 2022).

El análisis de los datos de ejecución presupuestal indica, por otra parte, que los departamentos de Lavalleja, Maldonado, Montevideo y Treinta y Tres son en los que más peso tienen las actividades vinculadas con áreas de intervención que no están contempladas de forma expresa en el mandato constitucional. De hecho, la totalidad de los departamentos contempla gastos vinculados a diversos aspectos relacionados con el desarrollo económico y social, aunque sólo en algunos departamentos pudo identificarse y aislarse un componente de gasto vinculado directamente con servicios de salud. Una buena mayoría de los gastos correspondientes a estas áreas corresponde a rubros vinculados con cultura, deportes y turismo. Cabe precisar que en el Departamento de Maldonado se encuentra entre los que destinan una mayor proporción de gasto a la actividad de deporte, representando en promedio entre los años 2016 y 2019 alrededor del 50% del gasto total de este componente.

El análisis del nivel de concentración del gasto revela la existencia de importantes disparidades entre los distintos departamentos. El Índice de Gini del gasto correspondiente a cada uno de los departamentos muestra que Canelones, Maldonado y Montevideo son los tres departamentos en que se observa una mayor concentración. En el otro extremo, las composiciones más diversificadas del gasto departamental corresponden a Artigas, Paysandú y Treinta y Tres. En estos tres departamentos es donde se encuentra la menor dispersión en términos de la estructura de egresos departamentales.

Al analizar la composición de los ingresos departamentales importa distinguir, fundamentalmente, entre los principales recursos propios, derivados de las principales fuentes tributarias sobre las que tienen potestades asignadas constitucionalmente los



Gobiernos Departamentales, y los recursos provenientes del sistema de transferencias intergubernamentales. En lo que respecta a la estructura de ingresos el análisis realizado distingue entre los recursos provenientes de los recursos tributarios propios de los provenientes de las transferencias intergubernamentales que se realizan en el marco de los artículos 214 y 298 de la Constitución de la República. Asimismo, se identificaron de forma separada los ingresos correspondientes a Cultura, Casinos (los ingresos por concepto de afectaciones de utilidades y cánones de casinos a favor de los Gobiernos Departamentales fueron derogados por el artículo 482 de la Ley 17.930 del 2005), a Turismo y al resto de los recursos departamentales provenientes del saneamiento, la publicidad, la recolección de residuos, el cobro de multas y recargos y otras tasas (sin especificar). El análisis de esta revela que existen heterogeneidades notorias en los niveles de concentración de los ingresos de los Gobiernos Departamentales. La información aportada por el Índice de Gini de los ingresos permite apreciar que Canelones, Soriano y Flores son los departamentos con presentan una estructura de ingresos más diversificada, mientras que Maldonado aparece como uno de los departamentos en que la estructura de ingresos se encuentra más concentrada.

IV.1. Importancia de los desbalances horizontales

La discusión abierta a partir de la intención de avanzar hacia una readecuación del sistema de transferencias intergubernamentales, que tienen origen desde el punto de vista normativo en los artículos 658 al 670 de la Ley de Presupuesto Nacional 2021-2025 (Ley 19.924 de diciembre 2020, se ha nutrido de aportes realizados desde el proyecto sobre "Fortalecimiento de la descentralización política y el desarrollo territorial con equidad: Modificación del sistema de transferencias intergubernamentales. Diagnóstico y propuestas de reforma" que se lleva adelante por parte del Congreso de Intendentes.

Es en ese marco institucional se han presentado varios trabajos que tienen por objeto establecer recomendaciones y generar insumos que contribuyan a adecuar y modernizar el sistema de transferencias del Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales en base a criterios técnicos y teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales en la materia. En particular, los trabajos realizados han aportado elementos que procuran dimensionar el desbalance horizontal que existe en la posición fiscal de los Gobiernos Departamentales, con el propósito de avanzar en la identificación de un conjunto de variables y dimensiones que se deberían tener en cuenta para tender a equiparar el beneficio fiscal neto de los ciudadanos que residen en los departamentos del país. La determinación de las variables e indicadores a considerar en la distribución de los recursos provenientes del Gobierno Central debería apoyarse, no obstante, en sólidos fundamentos conceptuales y técnicos. Estas definiciones deberían estar directamente relacionadas con el cumplimiento de los objetivos fundamentales del sistema de transferencias intergubernamentales y quedar a resguardo de críticas respecto a la discrecionalidad en la selección de las mismas.

Para avanzar hacia el rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales se requiere de insumos y aportes que ayuden a identificar indicadores específicos que contribuyan a ilustrar sobre las principales dimensiones involucradas en los actuales niveles de desbalance horizontal. Para aprovechar las herramientas cuantitativas disponibles y para que, a partir de las mismas, se puedan determinar esquemas apropiados para el rediseño de las diversas modalidades de las transferencias intergubernamentales existentes en Uruguay, se requiere considerar evidencia empírica acerca del estado de situación que se encuentran las finanzas de los Gobiernos Departamentales. La consideración de información uniforme y comparable permite aportar estimaciones sobre la presión fiscal, la carga tributaria (departamental) que recae sobre los contribuyentes y sobre la magnitud de las bases imponibles de los principales tributos departamentales. El análisis riguroso de estos temas implica, además, considerar las contrapartidas que ofrecen los Gobiernos Departamentales a los residentes en cada



departamento, que pueden expresarse de forma sintética en términos de asegurar la adecuada provisión de bienes y servicios públicos en el territorio, en la disponibilidad de infraestructuras y en la contribución del esfuerzo de las finanzas departamentales, con el propósito de cerrar las brechas que existen en materia de desarrollo económico y social entre los distintos departamentos del país.

El análisis de estos temas debe abordarse, necesariamente, teniendo en cuenta el objetivo principal de la existencia del sistema de transferencias intergubernamentales que, a partir de la Reforma Constitucional de 1996, se expresa a través de su contribución a la descentralización y de la forma en que el sistema contribuye, de forma total o parcial, a la nivelación fiscal entre los Gobiernos Departamentales. De hecho, la redistribución de recursos públicos que se realiza a partir de las transferencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Departamentales debe ser evaluada desde una perspectiva que conecte la provisión adecuada y el acceso similar a los bienes y servicios públicos por parte de los residentes en las diversas partes del territorio nacional con el esfuerzo fiscal (departamental) que realizan los contribuyentes en los distintos departamentos del país. En este contexto, se espera que el sistema de transferencias intergubernamentales contribuya a la cohesión social y a la equidad, de manera tal que los Gobiernos Departamentales, más allá de las diferencias en sus **necesidades de gasto**⁷ y su propia **capacidad fiscal**⁸.

Si se procura que las transferencias intergubernamentales contribuyan a la equidad y a la cohesión social, es importante que los mecanismos del sistema, mirados en su conjunto, tenga un sesgo redistributivo y que, por ende, favorezca una reasignación progresiva de los recursos tributados provenientes del Gobierno Central. Esto no implica, por cierto, que cada herramienta o instrumento específico de transferencia deba ser redistributivo per se, pero sí que los el sistema de forma integral (Viñales, 2020). De este modo, el sistema de transferencias intergubernamentales se debe analizar teniendo en cuenta su capacidad de cerrar las brechas entre las regiones o departamentos, que involucran tanto las **brechas fiscales verticales**, generadas por la falta de correspondencia entre las fuentes de ingresos descentralizadas y las obligaciones agregadas de gastos a los Gobiernos Departamentales, como las **brechas fiscales horizontales** generadas por las necesidades de gasto propio (dadas las responsabilidades descentralizadas) y por la capacidad fiscal o de ingresos potenciales de cada uno de los Gobiernos Departamentales. El análisis procura determinar elementos que permitan analizar, comparar y estimar la magnitud de las principales bases impositivas de los tributos departamentales, evaluar la presión fiscal departamental y determinar las disparidades de esfuerzo contributivo existente entre los hogares de cada departamento, considerando sus contrapartidas en términos de acceso a servicios públicos e infraestructuras. A tales efectos, se presentan indicadores de **disparidad fiscal** para cada uno de los Gobiernos Departamentales en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2019, lo que permite realizar un análisis comparado respecto al nivel de transferencias intergubernamentales "no condicionadas" que, de forma óptima, podrían recibir, los distintos departamentos, pues son esas transferencias las que deberían tener un mayor efecto equalizador o de nivelación (Muinelo-Gallo, *et. al.*, 2019).

El indicador de disparidad fiscal se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada departamento. Como mejor indicador disponible de las **necesidades de gasto**, y a falta de mejor información sobre clasificación funcional del gasto departamental, se considera información sobre el promedio nacional de gasto (per cápita) efectivamente ejecutado por los Gobiernos Departamentales (como aproximación a las contrapartidas en bienes, servicios e infraestructura). Por su parte, la determinación de la **capacidad fiscal** se realiza considerando información sobre los ingresos propios (per cápita)

⁷ Las **necesidades de gastos** aparecen representadas por los costos en que debe incurrir un determinado gobierno Sub-nacional para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad (BID, 2017).

⁸ La **capacidad fiscal** se define como los recursos con que contaría un determinado gobierno sub-nacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar (BID, 2017).



recaudados por cada uno de los GD (como aproximación al **esfuerzo fiscal** de los hogares de cada departamento). Como bien señalan Martínez Vázquez *et al.* (2020), la determinación de las magnitudes relevantes para el análisis, no se originan en la medición de los gastos efectivamente realizados, ni tampoco en las recaudaciones observadas. De hecho, desde el punto de vista del análisis de las transferencias intergubernamentales, el recurso a este tipo de mediciones de manera permanente para definir la distribución de las transferencias entre los Gobiernos Departamentales podría generar incentivos perversos a gastar más y recaudar menos ingresos propios, con el objetivo de percibir mayores transferencias (de igualación o nivelación) por parte del Gobierno Central. En la utilización de este tipo de indicadores “per cápita”, puede resultar relevante considerar especificidades y particularidades de los territorios, como las derivadas de la población variable en las distintas jurisdicciones y en distintos períodos del año. Las mismas pueden afectar, tanto la capacidad de generar ingresos propios, casos típicos de propietarios no residentes o de residentes temporales, como el nivel del gasto departamental, casos típicos de turistas o visitantes no residentes y, también, de trabajadores zafrales o de temporada, cuya presencia puede implicar presiones sustanciales sobre la provisión de determinados bienes y servicios públicos por parte de los Gobiernos Departamentales.

A efectos simplificar el análisis comparativo y con el propósito de contar con datos actualizados que contribuyan a describir la realidad fiscal de los Gobiernos Departamentales se consideran los datos históricos que sirven para definir criterios y visualizar impactos de la acción fiscal de los Gobiernos Departamentales. De cara al futuro, sin embargo, el análisis riguroso de la **disparidad fiscal** requiere implementar un sistema integrado de todos los departamentos, que debería actualizarse de forma permanente, considerando las mediciones de las **capacidades fiscales** (no los ingresos propios recaudados) y de las necesidades de gasto (no los gastos efectivamente ejecutados) de cada Gobierno Departamental. En el análisis de la disparidad fiscal se tuvo en cuenta que los ingresos propios potenciales de cada Gobierno Departamental se diferencian de los ingresos propios efectivamente recaudados, y que una causa de la existencia de este tipo de desvío es atribuible a un comportamiento conocido en la literatura como **pereza fiscal** (Viñales 2020).

En el análisis de la realidad fiscal departamental fue necesario combinar información proveniente de múltiples fuentes relevar un amplio conjunto de información. Para la determinación de los indicadores de **presión fiscal** departamental se tuvieron en cuenta los principales ingresos tributarios de los departamentos y las estimaciones disponibles del PIB departamental. En el caso de la determinación preliminar de las bases imponibles potenciales se trabajó con información catastral y con otros datos relevantes para el análisis de los principales tributos departamentales (contribución inmobiliaria rural, urbana y suburbana, y patente de rodados). Para la estimación de la **disparidad fiscal** de cada uno de los departamentos se consideró información sobre:

- Transferencias “no condicionadas” correspondientes al Artículo 214 de la Constitución de la República, expresadas a valores corrientes, provenientes del Observatorio Territorio Uruguay (OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
- Gasto departamental (OTU).
- Ingresos tributarios propios de los Gobiernos Departamentales (OTU).
- Población departamental. (Censo 2011 - Instituto Nacional de Estadística).
- PIB departamental: (Banco Central del Uruguay y OTU).

La **presión fiscal** departamental se estimó como el cociente entre los ingresos tributarios propios de los Gobiernos Departamentales y el PIB departamental. La **disparidad fiscal** (per cápita) se determinó a partir de la diferencia entre el gasto departamental promedio nacional (per cápita) y el ingreso departamental total (per cápita).



IV.2. Estimaciones de disparidad fiscal departamental

Las estimaciones de *disparidad fiscal per cápita* aportan información sobre las *brechas fiscales horizontales* existentes entre los gobiernos departamentales en Uruguay y permiten evaluar las transferencias “no condicionadas” provenientes del Gobierno Central en términos de sus efectos niveladores. Como establecen Martínez Vázquez, Radics y Viscarra (2020), las metodologías de estimación de la brecha fiscal tienen una lógica bastante intuitiva, en la medida en que por diversas razones los Gobiernos Departamentales poseen variadas capacidades de financiamiento y difieren en sus necesidades de recursos. La medición de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto trata, precisamente, de aportar información cuantitativa, a partir de magnitudes presupuestales de gastos o ingresos, acerca de las condiciones en que se encuentran los Gobiernos Departamentales para estar en igualdad de condiciones para la provisión de los servicios básicos necesarios para cumplir con los cometidos establecidos en la Constitución de la República y en la normativa legal vigente.

El análisis empírico de la *disparidad fiscal* aporta, por otra parte, información relevante para entender en papel de las transferencias intergubernamentales, considerando la forma en que ésta contribuye a disminuir las *brechas fiscales horizontales* entre los Gobiernos Departamentales y aportando evidencia sobre el “beneficio neto” derivado del sistema para los residentes en diversas zonas del territorio nacional. La evidencia disponible muestra que el Departamento de Maldonado se encuentra en una situación extraordinaria en lo que refiere al indicador de *disparidad fiscal*, presentando un valor negativo (reflejando una situación en que los ingresos propios se encuentran por encima del gasto promedio nacional ejecutado por los Gobiernos Departamentales). En el otro extremo se encuentra el Departamento de Treinta y Tres, y con valores muy próximos Rivera y Cerro Largo, donde se observan los mayores niveles de *disparidad fiscal*, reflejando que los ingresos propios alcanzarían a financiar apenas un tercio de las necesidades de gasto departamental promedio del país.⁹ Es importante subrayar que los indicadores de *disparidad fiscal* no integran en su determinación aspectos relacionados con la existencia de personas que residen durante parte del año en el territorio departamental (propietarios extranjeros, turistas de temporada y residentes de otros departamentos que trabajan en el departamento). Los indicadores tampoco tienen en cuenta la menor o mayor presencia de infraestructuras y dependencias del Gobierno Central en cada uno de los departamentos. En definitiva, la información aportada por este tipo de indicadores no integra adecuadamente distintas especificidades y particularidades, que tienen origen en factores económicos, institucionales y territoriales y que ejercen una influencia significativa en la capacidad de los Gobiernos Departamentales de generar ingresos propios y en las propias características del nivel y la estructura del gasto departamental.

⁹ En el **Apéndice IV** se presenta un análisis de la evolución temporal de los indicadores de disparidad fiscal y de la presión fiscal para distintos grupos de departamentos, a partir de técnicas estadísticas de clasificación.

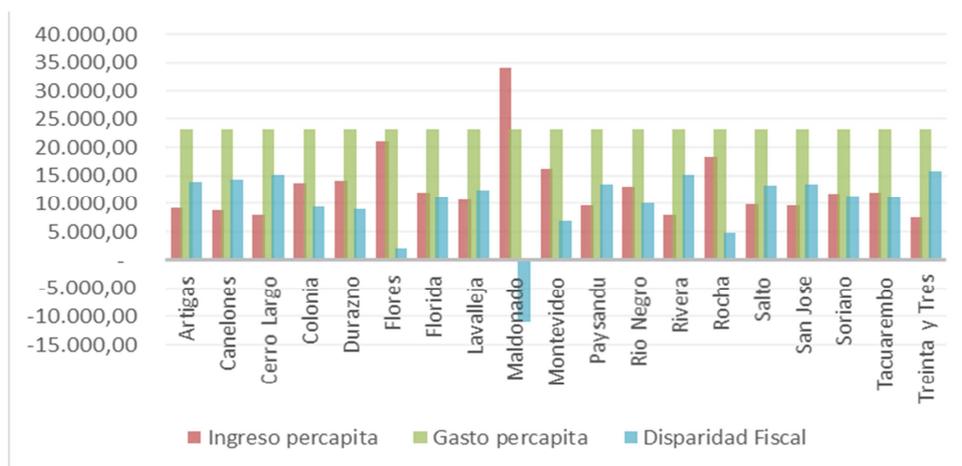


Disparidad Fiscal per cápita departamental (año 2019)
A valores en precios corrientes

DEPARTAMENTO	Ingresos propios per cápita	Gasto per cápita promedio nacional	Disparidad Fiscal
Artigas	9.276,84	23.176,95	13.900,11
Canelones	8.935,58	23.176,95	14.241,37
Cerro Largo	8.065,73	23.176,95	15.111,22
Colonia	13.767,63	23.176,95	9.409,33
Durazno	14.183,73	23.176,95	8.993,22
Flores	21.153,57	23.176,95	2.023,39
Florida	11.999,54	23.176,95	11.177,41
Lavalleja	10.734,74	23.176,95	12.442,21
Maldonado	34.110,23	23.176,95	-10.933,28
Montevideo	16.275,39	23.176,95	6.901,57
Paysandú	9.704,27	23.176,95	13.472,68
Rio Negro	12.982,58	23.176,95	10.194,38
Rivera	7.918,70	23.176,95	15.258,25
Rocha	18.324,77	23.176,95	4.852,19
Salto	9.977,26	23.176,95	13.199,70
San José	9.622,94	23.176,95	13.554,01
Soriano	11.832,14	23.176,95	11.344,81
Tacuarembó	11.967,04	23.176,95	11.209,92
Treinta y Tres	7.473,02	23.176,95	15.703,94

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP.

Disparidad Fiscal per cápita departamental (año 2019)
A precios corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP



La consideración de los valores del indicador de *disparidad fiscal* departamental en relación al PIB correspondientes a los 2006, 2012 y 2019 ilustra acerca de las asimetrías que existen entre los distintos departamentos del país.

Esta información permite apreciar, en particular, la situación del Departamento de Flores, que presenta un valor negativo para los años 2006 y 2012, atribuible a que los ingresos propios per cápita recaudados resultaron ser mayores al promedio nacional de gasto per cápita efectivamente ejecutado por los Gobiernos Departamentales, aunque para el año 2019 este departamento presenta un coeficiente bajo, aunque, de signo positivo. El Departamento de Maldonado se mantiene con un indicador negativo, en la medida en que los ingresos propios (per cápita) son mayores al promedio nacional de gasto (per cápita) efectivamente ejecutado por los Gobiernos Departamentales. En el otro extremo, el Departamento de Canelones presenta el valor positivo más elevado del indicador, con el mayor porcentaje de *disparidad fiscal* cuando se consideran los datos normalizados en relación a los respectivos PIB departamentales.

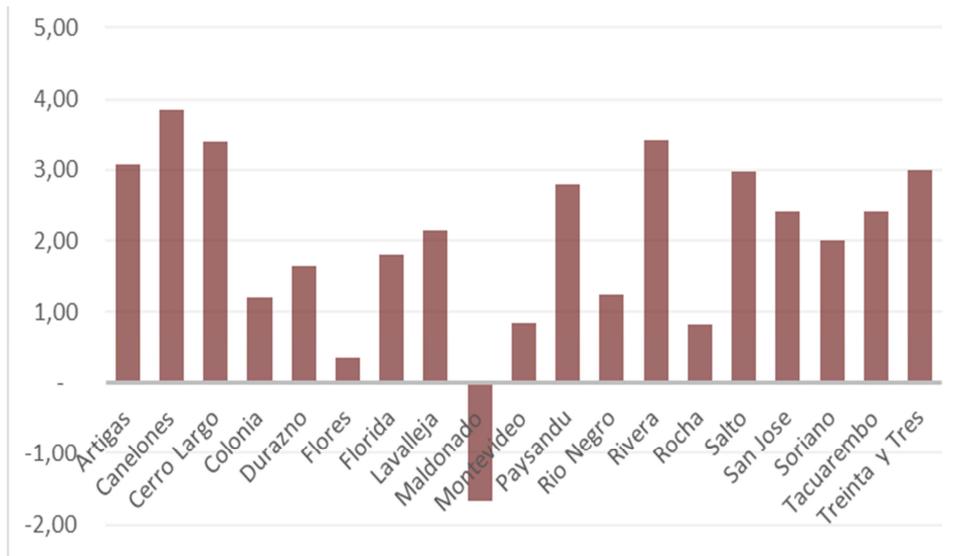
**Indicador de Disparidad Fiscal sobre PIB Departamental (años 2006, 2012 y 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes**

Departamentos	2006	2012	2019
Artigas	2,94 %	2,80 %	3,08 %
Canelones	3,19 %	3,36 %	3,85 %
Cerro Largo	2,80 %	2,93 %	3,40 %
Colonia	1,22 %	0,79 %	1,20 %
Durazno	1,26 %	1,52 %	1,64 %
Flores	- 0,63 %	- 0,75 %	0,34 %
Florida	1,42 %	1,60 %	1,81 %
Lavalleja	1,35 %	1,84 %	2,13 %
Maldonado	- 2,43 %	- 1,52 %	- 1,67 %
Montevideo	0,51 %	0,73 %	0,84 %
Paysandú	2,26 %	2,26 %	2,80 %
Rio Negro	0,66 %	1,05 %	1,24 %
Rivera	3,55 %	3,04 %	3,41 %
Rocha	0,81 %	0,29 %	0,82 %
Salto	2,04 %	2,50 %	2,98 %
San José	1,79 %	2,21 %	2,42 %
Soriano	1,65 %	1,69 %	2,00 %
Tacuarembó	2,04 %	2,38 %	2,42 %
Treinta y Tres	1,69 %	2,37 %	2,99 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y BCU.

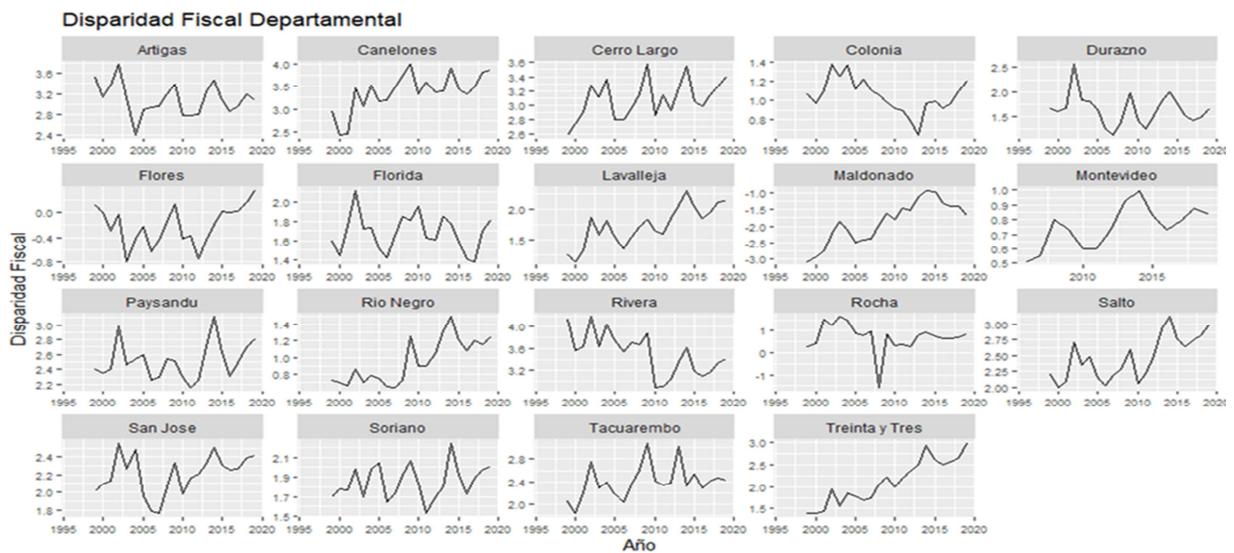


Indicador de Disparidad Fiscal sobre PIB Departamental (año 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes



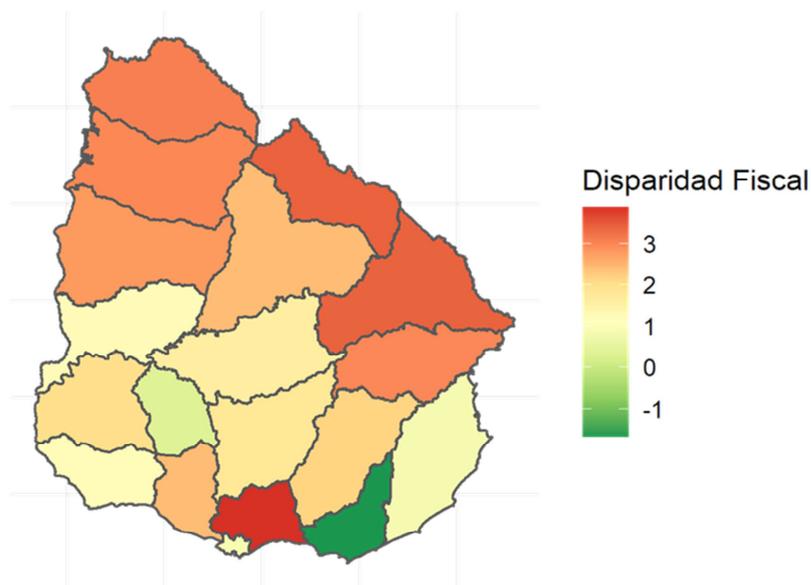
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y BCU.

Evolución del Indicador de Disparidad Fiscal sobre PIB Departamental (1999 – 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes



Fuente: elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y BCU

Indicador de Disparidad Fiscal sobre PIB Departamental (año 2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y BCU

IV.3. Gasto per cápita ejecutado por los Gobiernos Departamentales

La información sobre los niveles de gasto per cápita efectivamente ejecutados por cada uno de los Gobiernos Departamentales y el porcentaje que los mismos representan respecto del gasto promedio per cápita a nivel nacional revela la existencia de importantes heterogeneidades entre departamentos. En concreto, seis departamentos (Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Rio Negro y Rocha) ejecutan un nivel de gasto per cápita por encima del promedio nacional, siendo el Departamento de Maldonado el que ostenta en mayor valor del indicador (163,2%). A partir de esta información, podría afirmarse, aunque la proposición no sería correcta, que los residentes en dichos departamentos tienen mayor acceso a bienes y servicios públicos en términos de cantidad y de calidad en relación al promedio nacional. Esta afirmación es, por supuesto, relativa, en la medida en que en los valores del estimador pueden estar incidiendo factores que afecten la eficiencia del gasto en cada uno de los Gobiernos Departamentales y que se expresan en disparidades notorias entre los costos de producción y provisión de similares bienes y servicios públicos. En los otros 13 departamentos se ejecuta un nivel de gasto por debajo del promedio nacional. En el extremo inferior de los valores del indicador se ubica el Departamento de Canelones, con un nivel de gasto, excepcionalmente bajo (53,5%), que se ubica cercano a la mitad del promedio nacional y resulta tres veces menor que el gasto per cápita ejecutado por los Departamentos de Maldonado y Flores.

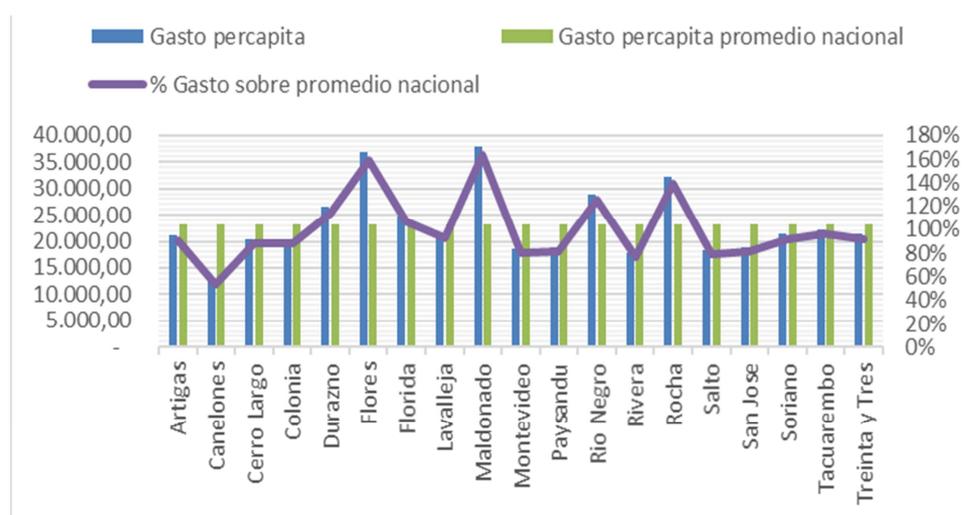


Gasto per cápita departamental (año 2019)
A valores corrientes y en porcentajes

Departamentos	Gasto per cápita \$		(A) / (B) %
	por departamento (A)	promedio nacional (B)	
Artigas	21.073,05	23.176,95	90,92 %
Canelones	12.401,90	23.176,95	53,51 %
Cerro Largo	20.388,31	23.176,95	87,97 %
Colonia	20.502,95	23.176,95	88,46 %
Durazno	26.488,73	23.176,95	114,29 %
Flores	36.777,06	23.176,95	158,68 %
Florida	24.687,00	23.176,95	106,52 %
Lavalleja	21.534,12	23.176,95	92,91 %
Maldonado	37.831,18	23.176,95	163,23 %
Montevideo	18.569,30	23.176,95	80,12 %
Paysandú	18.917,89	23.176,95	81,62 %
Rio Negro	28.939,22	23.176,95	124,86 %
Rivera	17.835,39	23.176,95	76,95 %
Rocha	32.192,34	23.176,95	138,90 %
Salto	18.443,71	23.176,95	79,58 %
San José	18.855,13	23.176,95	81,35 %
Soriano	21.312,38	23.176,95	91,96 %
Tacuarembó	22.272,89	23.176,95	96,10 %
Treinta y Tres	21.339,57	23.176,95	92,07 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP e INE

Gasto per cápita departamental (año 2019)
A valores corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP e INE



IV.4. Disparidad fiscal versus transferencias “no condicionadas”

El análisis de la *disparidad fiscal* puede enriquecerse si se consideran las mismas necesidades de gasto per cápita departamental, pero se considera la capacidad fiscal ajustada correspondiente a cada departamento, en que se incluyen las transferencias “no condicionadas” per cápita correspondientes al Artículo 214 de la Constitución de la República. Los resultados de este ajuste surgen de considerar la *disparidad fiscal* per cápita departamental y restarle las transferencias “no condicionadas” per cápita percibidas por cada departamento (expresadas a precios corrientes). A partir de las estimaciones realizadas se puede apreciar el efecto de considerar la capacidad fiscal ajustada, constatándose que, en general, con la actual aplicación del mecanismo previsto en el Artículo 214 de la Constitución no se observaría un efecto de nivelación, por lo que esta evidencia apunta a una conclusión similar a la obtenida en el estudio Muinelo-Gallo *et al.*, (2020) y (CEPAL, 2019).

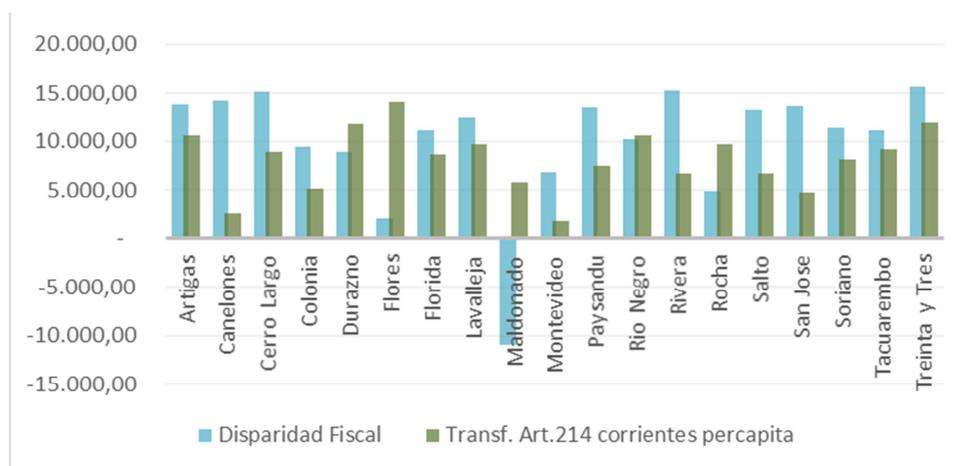
Si bien la medida de *disparidad fiscal* expresada en valores corrientes disminuye para 14 de los 19 departamentos, se registran valores negativos de *disparidad fiscal* en los otros 5 departamentos. En el caso de Maldonado puede apreciarse que la situación antes mencionada, atribuible a que la suma de ingresos propios per cápita recaudados más las transferencias “no condicionadas” per cápita recibidas del Gobierno Central, resultan mayores al promedio nacional de gasto per cápita efectivamente ejecutado por los Gobiernos Departamentales. Adicionalmente, con valores negativos se agregan los departamentos de Flores, Rocha, Durazno y Río Negro. Éste último registra una cifra apenas negativa, por lo que correspondería considerarlo como una situación de equilibrio o balance entre necesidades de gasto y capacidad fiscal (incluidas las transferencias “no condicionadas”).

Disparidad Fiscal versus Transferencias “no condicionadas” Artículo 214 (año 2019)
A valores a precios corrientes

Departamentos	Disparidad fiscal (A)	Transferencias 214 (B)	(A) - (B)
Artigas	13.900,11	10.675,33	3.224,78
Canelones	14.241,37	2.601,28	11.640,09
Cerro Largo	15.111,22	8.881,40	6.229,83
Colonia	9.409,33	5.182,42	4.226,90
Durazno	8.993,22	11.850,94	- 2.857,72
Flores	2.023,39	14.200,56	- 12.177,17
Florida	11.177,41	8.731,21	2.446,20
Lavalleja	12.442,21	9.718,79	2.723,42
Maldonado	- 10.933,28	5.811,36	- 16.744,64
Montevideo	6.901,57	1.769,83	5.131,74
Paysandú	13.472,68	7.518,16	5.954,52
Río Negro	10.194,38	10.610,17	- 415,80
Rivera	15.258,25	6.751,19	8.507,06
Rocha	4.852,19	9.741,78	- 4.889,59
Salto	13.199,70	6.724,12	6.475,57
San José	13.554,01	4.772,26	8.781,75
Soriano	11.344,81	8.160,91	3.183,91
Tacuarembó	11.209,92	9.253,26	1.956,66
Treinta y Tres	15.703,94	11.977,55	3.726,39

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP.

Disparidad Fiscal versus Transferencias “no condicionadas” Artículo 214 (año 2019)
A valores a precios corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y BCU.

IV.5. Carga fiscal departamental

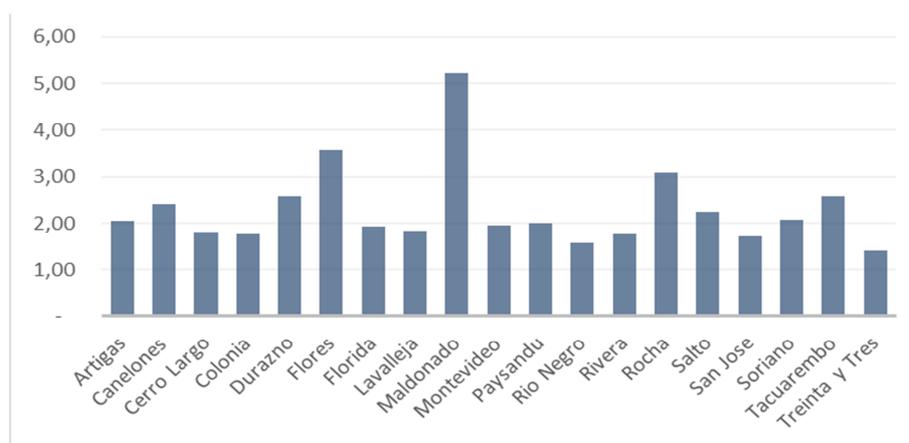
El estimador de *presión fiscal* departamental ofrece una referencia que permite hacer comparaciones en términos históricos y establecer diferencias de situaciones y trayectorias entre los distintos departamentos. El indicador aporta información acerca de la carga tributaria departamental promedio que soportan los residentes en los distintos departamentos del país a partir de la consideración del *ratio* entre los ingresos tributarios propios del Gobierno Departamental respecto del PIB departamental, correspondientes a un año determinado, expresando ambas magnitudes a valores corrientes. Para el cálculo del indicador se consideran los ingresos propios efectivamente recaudados, no los ingresos devengados, ni los ingresos potenciales. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el PIB departamental no siempre puede ser considerado como el mejor indicador de ajuste para medir el bienestar económico de la población. En algunos casos, bastante evidentes de nuestro país, existen importantes emprendimientos productivos (por ejemplo, una planta industrial de gran porte) que tiene una importante contribución al PIB departamental, aunque la medida resultante no siempre se ve reflejada en la recaudación de los principales tributos departamentales (dadas las limitadas potestades tributarias que la Constitución de la República le asigna a los Gobierno Departamentales en nuestro país).

Las estimaciones muestran que el departamento con *mayor presión fiscal* es Maldonado (5,22% del PIB departamental, mientras que el departamento con menor presión fiscal es Treinta y Tres con 1,42% del PIB departamental. Puede apreciarse que el departamento con mayor nivel de presión fiscal supera en más de tres veces y media al departamento de menor nivel de presión fiscal. La información indica que apenas 3 del total de 19 departamentos superan el umbral máximo del 3% de *presión fiscal*, se trata de los Departamentos de Maldonado, Flores y Rocha.

**Indicador de Presión Fiscal Departamental (años 2006, 2012 y 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes**

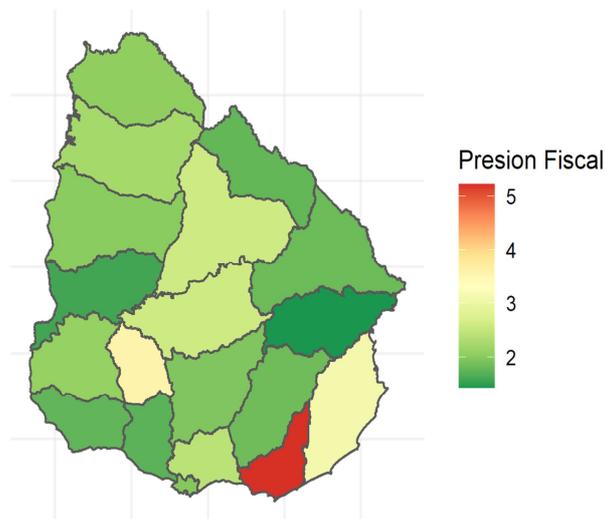
Departamentos	2006	2012	2019
Artigas	2,63 %	1,94 %	2,06 %
Canelones	2,58 %	1,99 %	2,42 %
Cerro Largo	1,99 %	1,43 %	1,81 %
Colonia	1,37 %	1,78 %	1,76 %
Durazno	3,59 %	2,46 %	2,58 %
Flores	4,03 %	3,80 %	3,58 %
Florida	2,26 %	1,85 %	1,94 %
Lavalleja	2,54 %	1,74 %	1,84 %
Maldonado	5,66 %	4,41 %	5,22 %
Montevideo	2,47 %	1,79 %	1,97 %
Paysandú	2,29 %	1,55 %	2,02 %
Río Negro	1,19 %	1,28 %	1,58 %
Rivera	1,97 %	1,77 %	1,77 %
Rocha	3,31 %	3,20 %	3,09 %
Salto	2,78 %	2,03 %	2,25 %
San José	2,11 %	1,46 %	1,72 %
Soriano	2,33 %	1,66 %	2,09 %
Tacuarembó	2,59 %	2,25 %	2,59 %
Treinta y Tres	2,07 %	1,54 %	1,42 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE.

**Presión Fiscal Departamental (año 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, BCU e INE

Indicador de Presión Fiscal Departamental (año 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE.

IV.6. Estructura de los ingresos propios

La apertura de los ingresos propios que mejor informa acerca de la estructura fiscal es la que se apoya, precisamente, en las características de los principales tributos recaudados por los Gobiernos Departamentales. Esto implica considerar las siguientes categorías de tributos: a) patente de rodados (PR); b) contribución inmobiliaria urbana y suburbana (CIU); c) contribución inmobiliaria rural (CIR); c) una categoría residual que agrupa a los otros impuestos y tasas departamentales (por ejemplo, impuesto general municipal, impuesto a los remates y semovientes, etc.). El análisis de los datos departamentales revela que las tres principales categorías tributarias de los Gobiernos Departamentales corresponden a la patente de rodados, la contribución inmobiliaria urbana y suburbana y la contribución inmobiliaria rural. Este último es un impuesto fijado por el Poder Legislativo (de alcance nacional), administrado por la Dirección General Impositiva (DGI), pero cuyo producido de recaudación corresponde íntegramente a los Gobiernos Departamentales. En conjunto, estas tres fuentes tributarias explican el 46% de la estructura de ingresos totales para el conjunto de los departamentos.

Las principales fuentes tributarias han tenido dinámicas muy particulares a lo largo de las últimas décadas (Viñales, 2020). Un primer dato relevante es que, desde comienzos de los noventa y hasta la actualidad, la principal fuente de ingresos de los Gobiernos Departamentales ha sido la patente de rodados. Sin embargo, la importancia relativa de este tributo en los ingresos de los Gobiernos Departamentales ha sufrido grandes variaciones en el transcurso del tiempo. Durante la totalidad de la década de los 90 del siglo XX su participación relativa se incrementó de forma constante y hacia finales de dicha década alcanzó un máximo histórico. A partir de la recesión iniciada a finales de 1998, los ingresos por esta fuente cayeron abruptamente. La tendencia se quebró en 2005, cuando la recaudación de esta modalidad tributaria retomó una senda alcista que se extendió hasta el año 2009, cuando comenzó un nuevo período contractivo.



El año 2012 marcó un antes y después en la historia de este impuesto, debido a la creación del SUCIVE. Este sistema, que tiene por objetivo unificar la gestión del cobro de los impuestos a los vehículos de todos los Gobiernos Departamentales, provocó el crecimiento de la recaudación por este concepto, que alcanzó en 2019 una participación del orden del 25% en el total correspondiente a los 19 departamentos y del 30% en los ingresos del conjunto de Gobiernos Departamentales del interior del país.

En orden decreciente de importancia se encuentra la contribución inmobiliaria rural, que aporta un importante volumen de recursos a las finanzas de los Gobiernos Departamentales. A inicios de la década de los 90 del siglo pasado la recaudación por concepto de este tributo representaba la principal fuente de ingresos de los Gobiernos Departamentales del interior del país. Sin embargo, su peso relativo promedio en la estructura de ingresos de los Gobiernos Departamentales fue disminuyendo y pasó de una participación del 20% en 1989 al 12% en 2017, llegando a apenas el 11% en el año 2019. Actualmente, representa la tercera fuente de ingresos para los Gobiernos Departamentales del interior del país.

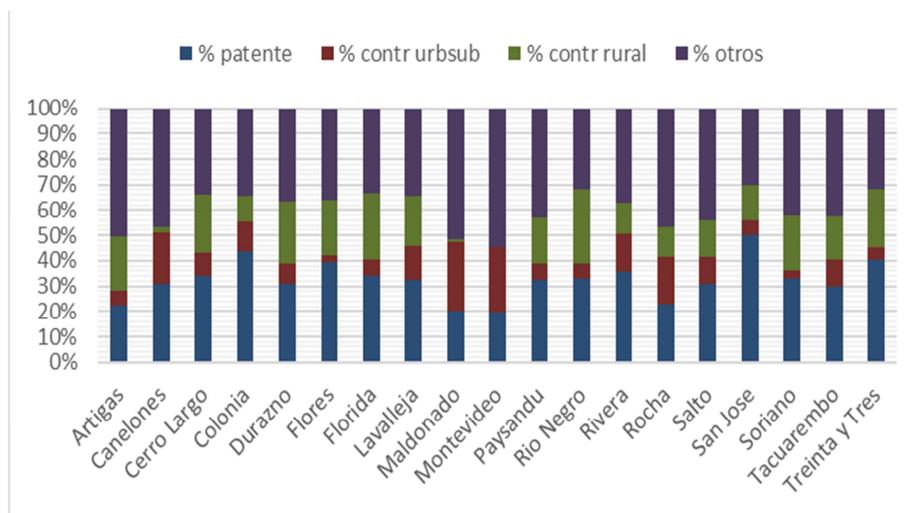
Los ingresos por contribución inmobiliaria urbana y suburbana, por su parte, tuvieron una gravitación creciente en las finanzas departamentales, particularmente, hasta el año 2001. A partir de ese año, su participación relativa se estabilizó en torno al 18% - 20% (en el agregado para todos los departamentos), y desde ese entonces es la segunda fuente más importante de ingresos propios de los Gobiernos Departamentales del interior del país. Es importante destacar que, por su caracterización territorial (predios rurales relativamente más pequeños y con acceso a exoneraciones), en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones, la contribución inmobiliaria rural representa un ingreso tributario marginal, del 0,2%, 1% y 2,2% del total de los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales, respectivamente.

Estructura de ingresos tributarios (año 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes

	Patente	CIU	CIR	Otros
Departamentos	%	%	%	%
Artigas	22,35%	5,89%	21,21%	50,55%
Canelones	30,74%	20,34%	2,20%	46,72%
Cerro Largo	34,09%	8,94%	23,09%	33,88%
Colonia	43,69%	11,61%	10,13%	34,57%
Durazno	31,04%	7,97%	24,50%	36,48%
Flores	39,65%	2,43%	21,97%	35,95%
Florida	33,84%	6,40%	26,39%	33,37%
Lavalleja	32,41%	13,38%	19,92%	34,30%
Maldonado	19,96%	27,50%	1,00%	51,54%
Montevideo	19,52%	25,70%	0,18%	54,61%
Paysandú	32,24%	6,77%	17,92%	43,07%
Río Negro	33,08%	5,74%	29,47%	31,72%
Rivera	35,54%	15,11%	12,20%	37,15%
Rocha	22,77%	18,93%	11,35%	46,95%
Salto	31,00%	10,70%	14,47%	43,82%
San José	49,82%	6,02%	13,87%	30,28%
Soriano	33,22%	3,17%	21,67%	41,94%
Tacuarembó	29,68%	11,03%	16,77%	42,52%
Treinta y Tres	40,34%	4,83%	23,29%	31,55%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP.

Estructura de ingresos tributarios propios (año 2019)
En porcentajes sobre valores a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP.

IV.7. Bases imponibles potenciales

Uno de los principales desafíos pendientes de análisis de la fiscalidad departamental en Uruguay, y que tiene impacto de forma directa sobre la capacidad que tienen los Gobiernos Departamentales para generar recursos propios y para gestionar la recaudación de los tributos, tiene que ver con la utilización efectiva de las bases imponibles de los principales impuestos sobre los que la Constitución de la República otorga potestades tributarias a los Gobiernos Departamentales. El análisis de estos aspectos se encuentra relacionada con una discusión acerca de : a) cuáles deberían ser los tributos relevantes que deben permanecer y fortalecer la gestión los Gobiernos Departamentales; b) cuáles podrían ser los tributos modernos que deberán incorporarse a mediano plazo a las potestades tributarias de los Gobiernos Departamentales, en un marco de buenas prácticas internacionales (como podrían ser los impuestos verdes vinculados a la gestión de los residuos, a la calidad del agua y del aire, las tasas o impuestos al turismo u otros); c) cuáles serían los tributos (impuestos o tasas) departamentales que deberían eliminarse por su baja recaudación, por sus efectos distorsivos, por su ineficiencia en materia de gestión tributaria, o sencillamente por su falta de aplicación en la realidad, debido a la reducción o desaparición de las bases imponibles previstas en la creación original.

Una discusión profunda, y debidamente informada, acerca de los tributos relevantes que deben permanecer y fortalecerse su gestión, requiere analizar la situación actual de las bases imponibles potenciales de los principales tributos sub-nacionales. Esto constituye un desafío mayor para Uruguay en materia de adecuación y racionalización de la estructura tributaria nacional y departamental. Obviamente, para cada tributo existen dimensiones particulares en lo que respecta a la incidencia de factores de economía política y existen elementos vinculados a la autonomía tributaria de los Gobiernos Departamentales que pueden hacer más compleja la discusión y la elaboración de propuestas que mejores la eficiencia y la equidad en el uso de los diferentes instrumentos tributarios.



IV.7.1. Patente de rodados

Luego de años de conflictos, los Gobiernos Departamentales llegaron a un acuerdo institucional y legal relativo al impuesto de patente de rodados. El entendimiento implicó la creación por ley (Ley 18.860) de un Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) con la finalidad de realizar todas las acciones y gestiones necesarias para el cobro del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6 del Artículo 297 de la Constitución de la República), empadronados en cualquier departamento del país. El año 2012 marcó un antes y después en la historia de este impuesto. El SUCIVE ha provocado el crecimiento de la recaudación por este concepto, que alcanza en la actualidad a una participación del 25% en el total de ingresos propios de los 19 departamentos y del 30% en los ingresos departamentales del interior del país.

IV.7.2. Contribución inmobiliaria rural

En Uruguay el impuesto predial sobre los inmuebles rurales requiere acuerdos de carácter legislativo a nivel nacional, en la medida en que la contribución inmobiliaria rural vigente es un impuesto de carácter nacional creado por los artículos 236 al 241 de la Ley 13.637, del 21 de diciembre de 1967. Si bien ha habido modificaciones posteriores, por ejemplo, materia de determinación de alícuotas, lo central de la normativa vigente se encuentra en la norma aprobado en 1967, cuyo artículo 236 dispone que se tomará como base imponible el valor real íntegro de la propiedad establecido por la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas. Recientemente, en un estudio realizado por Lanzilotta y Rosas (2019), se propone un modelo que permita producir información para el análisis de la capacidad contributiva (base imponible potencial) y de las desigualdades a nivel departamental de la contribución inmobiliaria rural. Sobre la base de un conjunto de atributos definidos para los bienes inmuebles rurales del país, que configuren el potencial valor de los inmuebles (la base imponible potencial de los inmuebles rurales), se propone desarrollar el modelo de determinantes del valor que permita crear un algoritmo actualizado para la construcción del índice de valor de los inmuebles rurales, que posibilite sostener una base imponible potencial actualizada y homogénea para la totalidad del país. El esquema analítico aplicado en el estudio se basa en una metodología de precios hedónicos, a través de los cuáles se puede inferir el valor que se asigna a un bien al analizar comportamientos de mercado. El nuevo índice así determinado comprende, no solo la capacidad productiva en lo relativo a la actividad ganadera (como ocurre con el índice CONEAT), sino que, también, abarca a las actividades productivas de forestación, nuevas producciones agrícolas, lechería o turismo, entre otras.

IV.7.3. Contribución inmobiliaria urbana y suburbana

En lo que refiere a la contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos, las consideraciones técnicas son fundamentalmente las mismas que para la Contribución inmobiliaria rural. Sin embargo, la heterogeneidad en el diseño del impuesto a nivel departamental dista mucho de ser irrelevante, dado que existe una mayor diversidad de diseño, con casos de alícuotas fijas, con esquemas progresivos en función de distintas franjas de valor catastral y con esquemas en que se combinan tratamientos diferenciados por zonas con alícuotas progresivas definidas a partir de franjas de valor catastral. Adicionalmente, en el impuesto predial urbano y suburbano, el mantenimiento de los aforos o catastros a efectos de determinar el valor de las bases imponibles presenta una realidad distinta a la que se encuentra en la contribución inmobiliaria rural, en la medida en que existen prácticas diferentes según departamentos en lo que respecta a actualizaciones parciales basadas en técnicas y relevamientos no necesariamente homogéneos, derivados de la potestad tributaria que los Gobiernos Departamentales tienen sobre este tributo, y de la que carecen en el caso de la contribución inmobiliaria rural, que es un impuesto de carácter nacional. Un trabajo reciente de Lanzilotta *et al.* (2020) propone como



principal objetivo presentar un modelo de los determinantes del valor de los inmuebles urbanos en Uruguay a partir de información relativa a sus atributos (físicos, geográficos, ambientales, etc.) con el objetivo de desarrollar una propuesta metodológica coherente para la actualización del valor catastral urbano. Como objetivos adicionales, las propuestas realizadas por los autores pretenden contribuir a mejorar la calidad de la información de base utilizada en la gestión de la tributación sobre inmuebles urbanos, contribuyendo a homogeneizar los criterios de determinación de los valores catastrales.



Análisis de bienestar económico y social a nivel departamental

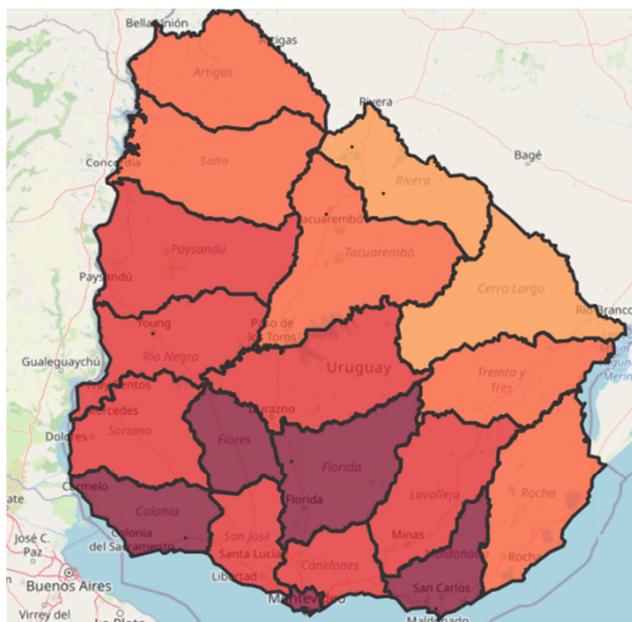
En el territorio uruguayo es posible identificar importantes diferencias en lo que refiere al desarrollo humano. Al explorar la información aportada por los indicadores de bienestar a nivel departamental se encuentra que existen limitaciones y barreras que obstaculizan el desarrollo social y económico y que es posible identificar un conjunto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y brechas de acceso a bienes y servicios básicos que aún no han sido cubiertas de manera adecuada por el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. Los principales indicadores que ilustran acerca de las disparidades en materia de bienestar se relacionan con la pobreza monetaria y, en general, con la desigualdad económica. En lo que refiere a acceso a servicios básicos dentro del hogar y en materia de salud las disparidades se expresan, también, de manera evidente en el territorio.

V.1. Bienestar general de la población

Uno de los indicadores más frecuentemente utilizados para aproximar la medición del nivel de bienestar general de la población es el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este indicador propuesto, originalmente, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es utilizado de forma generalizada en comparaciones internacionales (existen estimaciones del indicador para un total de 189 países). En el año 2017 Uruguay se encontraba en la posición 55 a escala global, ubicándose entre los países de América Latina que ostentan una mejor posición en el ranking de países. Básicamente, el nivel de desarrollo humano se aproxima a través de tres dimensiones: salud (esperanza de vida), educación (años de educación promedio y esperados) y nivel de vida digno (Producto Nacional Bruto –PNB- per cápita). En nuestro país se dispone de información del IDH a nivel departamental para el año 2018, constatándose que el Departamento de Montevideo es el que mejor se posiciona en términos de desarrollo humano, seguido de Colonia, Maldonado, Florida y Flores.

Aboal et al. (2018) estimaron un Indicador de Desarrollo Departamental (IDD), complementario al IDH, contemplando otras dimensiones. Entre ellas se consideraron aspectos relativos a: i) seguridad ciudadana y sistema de derecho confiable y objetivo; ii) sociedad incluyente, preparada y sana; iii) mercado de factores eficientes y dinámicos; iv) infraestructura física y tecnológica. De acuerdo con las estimaciones del IDD, los resultados son comparables, aunque no idénticos a los obtenidos a partir del IDH. El Departamento de Montevideo es el que presenta nuevamente mejor posicionamiento en el ranking (con datos correspondientes al año 2015), seguido de Colonia, Río Negro, Lavalleja, Flores y Maldonado. Una información adicional que se incorpora en este trabajo tiene relación con el análisis de convergencia en base al IDD (“clubes de convergencia”). En este sentido, el primer grupo estaría conformado por Colonia, Montevideo, Lavalleja y Soriano que demuestran un mejor desempeño relativo a lo largo de todo el período. El segundo “club de convergencia” es más amplio, y estaría integrado por Canelones, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Paysandú, Rocha, Río Negro, San José y Treinta y Tres.

Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel departamental



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Existen dos características que configuran la noción de bienestar y que permiten visualizar diferentes aspectos acerca del desarrollo humano. Por un lado, es necesario conocer cuál es la población más vulnerable o que presenta mayores carencias en términos de bienestar. Este aspecto es importante a la hora de determinar políticas públicas específicas que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de la población. El concepto se aproxima, tanto a través de las definiciones de pobreza tradicionales, como de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), incorporando aspectos relacionados con la pobreza multidimensional y con las estimaciones de la línea de pobreza mediante el método del ingreso (pobreza monetaria)¹⁰. Por otro lado, al considerar una noción de bienestar relevante para toda la población en su conjunto, es posible recurrir a medidas sintéticas que consideren la información detallada de la distribución del ingreso, empleando indicadores como el Índice de Gini, que mide la desigualdad distributiva en el conjunto de la población.

En análisis a partir de la línea de pobreza oficial definida por el INE muestra que en el año 2020 los mayores niveles de pobreza se registraron en Cerro Largo, Rivera y Artigas. Estos tres departamentos que se ubican en el norte y en el noroeste del país, y que se ubican en la frontera seca con Brasil, son los que presentan una mayor proporción de la población bajo la línea de pobreza (con una incidencia que superaba el 11%). Por su parte, los departamentos de Maldonado y Florida muestran niveles de pobreza inferiores al 4%. En lo que refiere a la desigualdad del ingreso para el año 2020 son los Departamentos de Maldonado, Colonia y San José los que revisten mejores condiciones relativas.

¹⁰ En este capítulo el análisis de las NBI se ha considerado, únicamente, en la dimensión de vivienda.



En la comparación entre los años 2010 y 2020 se advierte que de forma inequívoca en la totalidad de los departamentos la pobreza monetaria se redujo, siendo, particularmente, relevante la caída que tuvo lugar en Artigas y Florida, donde se redujo a más de la mitad la proporción de personas en situación de pobreza. El ranking de departamentos se modifica parcialmente al considerar los indicadores de pobreza y desigualdad, ya que el departamento de Montevideo no figura entre los que presentan menores cifras de pobreza y desigualdad relativa. Un dato adicional a considerar es que, a excepción de Salto, Rocha y San José, la cantidad de asentamientos irregulares se mantuvo o se redujo entre los años 2011 y 2018 (véase, Observatorio Territorio Uruguay, OPP).

Pobreza monetaria (oficial) y desigualdad del ingreso medida a través del Índice de Gini

	2010		2020		Variación 2010-2020	
	Pobreza	Desigualdad	Pobreza	Desigualdad	Pobreza (%)	Desigualdad
Montevideo	14,6	0,43	9,5	0,39	-35,1	-0,04
Artigas	26,9	0,40	11,1	0,34	-58,7	-0,06
Canelones	9,9	0,38	5,6	0,36	-43,5	-0,02
Cerro Largo	16,8	0,37	13,8	0,34	-18,1	-0,03
Colonia	6,3	0,36	4,3	0,32	-31,3	-0,04
Durazno	16,2	0,39	8,4	0,39	-48,0	0,00
Flores	6,8	0,36	4,4	0,35	-35,1	-0,02
Florida	10,4	0,37	3,8	0,34	-62,9	-0,02
Lavalleja	9,4	0,39	6,5	0,37	-31,1	-0,02
Maldonado	5,2	0,36	3,4	0,32	-34,1	-0,04
Paysandú	11,9	0,40	10,8	0,39	-8,8	-0,01
Río Negro	9,4	0,42	7,7	0,33	-18,2	-0,09
Rivera	15,2	0,39	11,7	0,33	-23,2	-0,06
Rocha	10,4	0,36	6,4	0,37	-38,5	0,01
Salto	15,6	0,39	10,8	0,37	-31,0	-0,02
San José	8,6	0,36	5,3	0,32	-38,2	-0,04
Soriano	10,1	0,41	7,6	0,35	-25,3	-0,06
Tacuarembó	14,1	0,40	10,2	0,34	-28,1	-0,06
Treinta y Tres	13,9	0,39	8,7	0,35	-37,9	-0,04
Total País	12,6	0,43	8,6	0,39	-31,3	-0,04

Fuente: elaboración propia a partir de información del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

V.2. Carencias en las viviendas

Entre las dimensiones que más contribuyen a la pobreza multidimensional en Uruguay se encuentran las NBI en vivienda. Este tipo de carencias involucra a un tercio de la población (MIDES, 2016), siendo más relevante en los departamentos del interior respecto a la situación prevaleciente en Montevideo (MIDES, 2015). Los indicadores que mejor aproximan a esta dimensión son la precariedad de los materiales de la vivienda en techos, paredes y pisos, hacinamiento, baños, ambientes adecuados, agua, origen del agua, desagüe y electricidad. Una problemática particular relacionada con dimensiones de vivienda se origina en la existencia de



asentamientos irregulares, que suelen implicar precariedad en las condiciones habitacionales, pauperización de la población residente, y malas condiciones de higiene, con importantes derivaciones sanitarias para los residentes en los asentamientos. En algunos departamentos, el porcentaje de residentes que vive en asentamientos irregulares es cuantitativamente significativa y con tendencia creciente. Según información del OTU-OPP, este es el caso, principalmente, de los Departamentos de Montevideo, Canelones, Paysandú, Artigas, Salto, Rivera y Maldonado. Las carencias habitacionales son importantes para el análisis de las disparidades fiscales departamentales, en la medida en que el gasto de los Gobiernos Departamentales pone foco en varios de sus componentes y que las acciones de éstos resultan fundamentales a la hora de determinar la situación en que la población acceder a los servicios básicos de vivienda. En línea con esto, el acceso al saneamiento, medido generalmente a través de un indicador que identifique la red de desagüe con la que cuenta el hogar, es una de los indicadores más relevantes que incide en la pobreza multidimensional (MIDES, 2016). Un umbral estándar para medir las privaciones en el saneamiento es que el hogar no tiene baño o si lo tiene, no cuenta con acceso a la red de saneamiento o fosa séptica.

Existen diferentes dimensiones que deben ser tenidas en cuenta al analizar las carencias en materia de vivienda. En este sentido, el enfoque de las NBI utiliza la materialidad, el espacio habitable y el espacio apropiado como indicadores para aproximarse a medir las carencias críticas de la vivienda en la población. Un hogar presenta carencias críticas en la vivienda si: i) los materiales predominantes en techos o paredes son de desecho, o en el piso predomina la tierra sin piso ni contra-piso; ii) en el espacio habitable existe hacinamiento, esto es si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos; iii) la vivienda no cuenta con un espacio apropiado para cocinar, con piletta y canilla, sea el mismo privado o compartido con otros hogares (véase, Observatorio Territorio Uruguay, OPP). Los datos disponibles sobre estas dimensiones corresponden al año 2011 y se basan en información recabada en ocasión de la realización del último Censo General de Población y Vivienda. En Uruguay, la precariedad de los materiales utilizados para la construcción de los pisos, techos y paredes de la vivienda tiene bajo peso en las NBI, coincidiendo con los cálculos que realizó el MIDES en lo que refiere a la pobreza multidimensional.

Personas con NBI en Vivienda

	Materialidad	Espacio Habitable	Espacio apropiado para cocinar	Al menos una NBI de Vivienda decorosa
Montevideo	0,4	7,8	2,9	9,5
Artigas	1,5	13,8	10,4	20,2
Canelones	0,7	11,2	6,5	15,3
Cerro Largo	0,9	12,6	9,4	18,2
Colonia	0,3	10,3	7,8	15,5
Durazno	0,4	15,4	9,2	20,8
Flores	0,4	9,3	8,3	14,5
Florida	0,6	10,7	6,7	15,3
Lavalleja	1,6	9,4	6,3	14,2
Maldonado	0,6	13,2	5,6	16,2
Paysandú	1,2	15,6	10,2	21,4
Río Negro	0,6	14,9	10,9	20,5
Rivera	1,9	10,8	11,3	19,0
Rocha	0,6	8,6	6,7	13,4
Salto	1,2	17,2	12,2	23,9



San José	0,6	11,9	7,7	16,8
Soriano	0,8	15,4	9,5	21,1
Tacuarembó	1,2	12,3	12,8	20,9
Treinta y Tres	0,6	12,2	9,8	18,6

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Censo de Población y Vivienda de 2011.

La situación imperante en el territorio nacional en materia de las NBI en vivienda jerarquiza el papel de las políticas públicas como instrumentos con capacidad real de producir mejoras en el nivel de bienestar de la población. En este sentido, la superación de las situaciones de hacinamiento (espacio habitable de acuerdo a las NBI), que ha tendido a reducirse en los últimos diez años en todos los departamentos, podría implicar un aporte fundamental en términos de las condiciones de vida de la población. Es importante precisar que, en algunos departamentos, las mejoras en materia de hacinamiento implicaron una reducción a la cuarta parte, en relación a la situación imperante en el año 2010.

Hacinamiento (cantidad de personas por cuarto habitable para dormir en la vivienda)

	2010	2019
Montevideo	2,8	1,7
Artigas	7,4	1,9
Canelones	3,8	2,6
Cerro Largo	5,5	2,6
Colonia	1,7	0,9
Durazno	3,5	1,6
Flores	0,9	0,6
Florida	2,2	0,7
Lavalleja	2,4	1,6
Maldonado	4,9	1,1
Paysandú	5,6	3,9
Río Negro	2,7	1,6
Rivera	4,8	1,6
Rocha	2,1	0,8
Salto	7,1	2,4
San José	2,3	1,6
Soriano	2,6	1,6
Tacuarembó	4,7	1,2
Treinta y Tres	5,6	3,5
Total País	3,5	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Encuesta Continua de Hogares del INE correspondientes a los años 2010 y 2019

Existen reparaciones en la vivienda que, de acuerdo a la información de la Encuesta Continua de Hogares de 2019, podrían ser necesarias para lograr condiciones de vida más adecuadas. En particular, las goteras en techos y la humedad en los cimientos son algunos de los principales problemas en casi todos los departamentos para la población en general. Al realizar el cruzamiento de los problemas de la vivienda con la condición de pobreza de los hogares se suma el problema de las puertas y ventanas en mal estado y la caída de revoque en paredes o techos. En lo que refiere al espacio adecuado para cocinar, se observa de acuerdo a datos de 2019 que en Durazno, Salto, Tacuarembó y Paysandú son los departamentos con mayores carencias relativas.

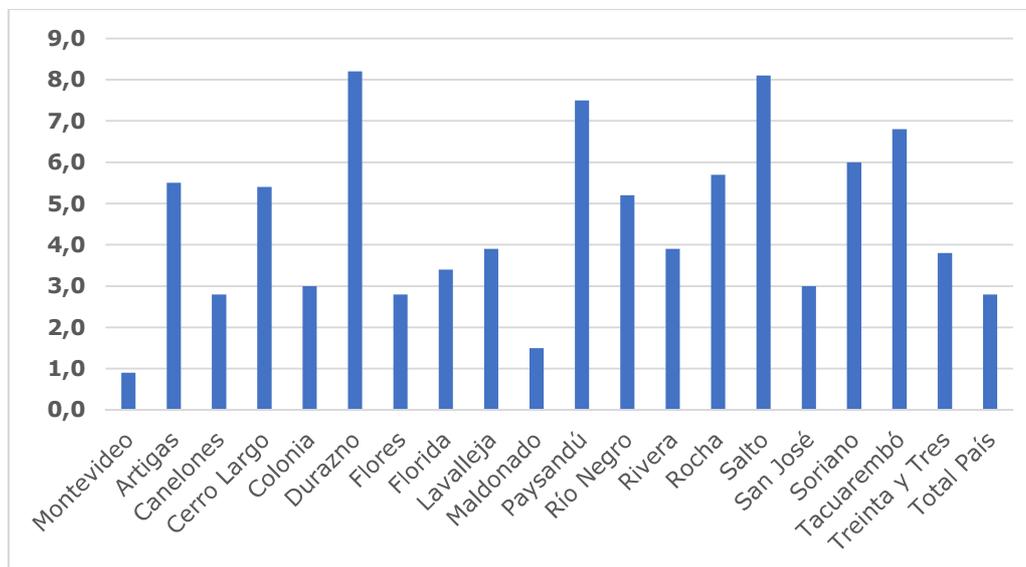


Principales problemas de la vivienda

	Humedades en techos	Goteras en techos	Muros agrietados	Puertas o ventanas en mal estado	Grietas en pisos	Caída de revoque en paredes o techos	Cielos rasos desprendidos	Poca luz solar	Escasa ventilación	Se inunda cuando llueve	Peligro de derrumbe	Humedades en los cimientos
Montevideo	24,2	17,5	9,1	13,7	4,4	17,1	1,8	12,1	6,6	3,7	0,5	26,2
Artigas	2,3	26,7	7,7	5,5	7,3	15,8	5,4	7,8	3,6	7,4	1,3	23,2
Canelones	20,8	23,0	16,9	17,8	9,9	18,8	3,4	10,4	4,2	7,2	0,7	37,8
Cerro Largo	6,8	22,1	1,8	13,7	1,9	18,7	2,6	3,8	2,7	0,3	0,5	41,0
Colonia	6,9	12,1	4,8	4,8	2,6	3,2	0,4	3,9	1,6	1,9	0,5	12,8
Durazno	12,0	32,7	29,5	19,1	7,8	12,0	8,6	2,1	1,5	0,5	1,1	44,9
Flores	3,4	13,6	3,8	4,0	2,0	3,8	1,3	0,4	0,4	1,6	0,4	7,1
Florida	16,8	21,3	5,5	12,3	3,0	9,9	1,4	10,7	3,6	7,5	0,4	18,8
Lavalleja	19,6	22,5	18,5	13,8	10,1	12,2	3,7	11,7	6,4	8,8	2,3	30,6
Maldonado	14,0	16,5	12,5	10,0	3,9	12,2	1,3	1,9	1,1	3,8	0,3	19,6
Paysandú	7,0	27,1	16,9	14,0	9,7	26,7	5,4	8,5	2,9	8,5	2,0	31,8
Río Negro	4,0	22,1	11,9	11,0	11,0	14,5	4,6	2,6	0,7	7,1	3,3	29,9
Rivera	0,9	20,0	10,1	9,4	4,8	7,4	3,1	1,5	1,1	4,7	0,4	29,2
Rocha	6,0	30,5	23,1	19,8	8,5	19,3	5,4	6,3	1,5	2,7	1,1	33,8
Salto	7,5	39,7	27,3	19,9	15,7	21,3	4,4	7,0	3,8	12,6	1,7	36,3
San José	9,0	16,4	8,6	13,5	2,5	10,1	1,6	1,1	0,9	4,4	0,0	30,7
Soriano	10,9	20,7	5,2	1,6	2,1	8,9	1,4	1,2	0,3	0,6	0,0	38,4
Tacuarembó	4,7	18,2	6,6	12,0	4,4	9,7	5,4	2,5	1,2	2,0	0,4	28,1
Treinta y Tres	13,6	27,6	12,7	22,0	12,5	17,3	10,0	8,6	8,0	3,3	0,1	32,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del 2019. Instituto Nacional de Estadística (INE)

No se cuenta con un espacio apropiado para cocinar



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Encuesta Continua de Hogares de 2019. Instituto Nacional de Estadística.

Un aspecto especialmente relevante vinculado a las NBI se relaciona con el saneamiento. El acceso a este servicio constituye una de las principales carencias de los hogares en Uruguay de acuerdo con las mediciones de pobreza multidimensional. De hecho, este aspecto es el que tiene una mayor contribución a la pobreza multidimensional luego de las carencias por ingresos, lo que revela que los esfuerzos realizados por el Gobierno Central y por los Gobiernos Departamentales son aún insuficientes para cubrir este déficit que todavía afecta a población residente en todos los departamentos del país. Montevideo, Flores y Maldonado son los departamentos que presentan mejor cobertura de saneamiento, ya que más del 80% de los hogares cuenta con conexión a la red global de saneamiento. En el otro extremo se encuentran Canelones, Colonia y Rocha, donde se detectan las mayores privaciones en esta materia, superando el 60% el número de viviendas que se conectan a una fosa séptica o pozo negro.

El problema de saneamiento se torna una cuestión aún más crítica y predominante en la medida en que el hogar se encuentre bajo la línea de pobreza. De acuerdo a la información aportada por la Encuesta Continua de Hogares de 2019, 49% de las personas en situación de pobreza monetaria no cuentan con conexión a la red general. En paralelo, el 40% de las personas que viven en hogares con un niño presenta esta privación, mientras que la proporción alcanza al 60% en los hogares en que habitan cinco niños, dando cuenta así de la asociación entre vulnerabilidad social y limitaciones en el acceso a una red de saneamiento adecuada. Esta constituye la principal necesidad en lo que refiere al acceso a servicios en la medida en que el acceso a la electricidad por parte de los hogares es casi universal y en todos los departamentos supera al 98% de cobertura. La proporción de hogares que acceden a agua potable a través de la red general es alta. Los departamentos con menor cobertura son San José, Salto, Florida y Lavalleja, donde acceden al agua potable alrededor del 85% de los hogares.

**Hogares según tipo de evacuación del sistema sanitario (en %)**

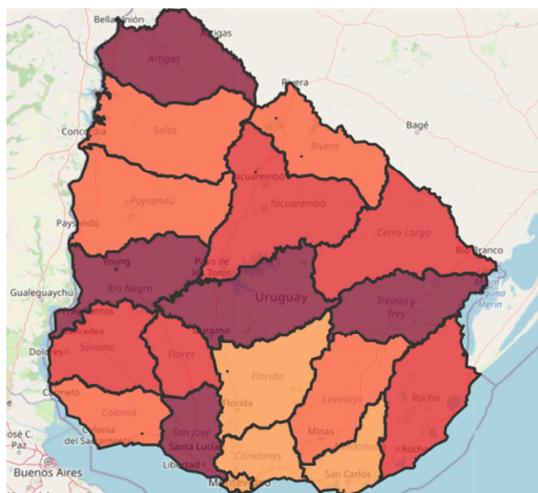
	No tiene baño	Red general	Fosa séptica, pozo negro	Otros	Total
Montevideo	0,3	88,2	10,8	0,7	100,0
Artigas	0,5	58,0	41,4	0,1	100,0
Canelones	0,4	20,8	78,0	0,8	100,0
Cerro Largo	0,2	57,2	42,2	0,4	100,0
Colonia	0,2	30,1	69,6	0,1	100,0
Durazno	0,1	63,4	35,7	0,8	100,0
Flores	0,0	84,9	15,1	0,0	100,0
Florida	0,6	59,7	38,6	1,1	100,0
Lavalleja	0,7	44,8	53,3	1,2	100,0
Maldonado	0,2	82,3	17,3	0,2	100,0
Paysandú	1,2	66,5	32,2	0,1	100,0
Río Negro	0,2	58,9	40,0	0,9	100,0
Rivera	0,5	50,4	48,8	0,3	100,0
Rocha	0,5	35,5	63,3	0,7	100,0
Salto	0,9	75,3	23,8	0,0	100,0
San José	0,1	42,8	56,5	0,6	100,0
Soriano	0,2	49,4	50,2	0,2	100,0
Tacuarembó	0,2	53,4	46,3	0,1	100,0
Treinta y Tres	0,4	59,6	39,9	0,1	100,0
Total	0,3	63,9	35,1	0,7	100,0

Fuente: elaboración propia en base al Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. ECH 2019.

V.3. El acceso a servicios de salud en el territorio

Uno de los principales indicadores que reflejan la situación de la salud de la población utilizados a nivel internacional es el que mide la cantidad de personas por médico (población total / profesionales médicos). Los Departamentos de Artigas, Río Negro, Durazno, Treinta y Tres y San José eran en 2019 los departamentos que presentaban una peor situación relativa respecto al resto del país. Por otro lado, la mayor parte de la población tiene algún tipo de cobertura en el sistema de salud. En efecto, declara estar cubierta principalmente por una IAMC o por ASSE (alrededor del 32% y del 60% en el año 2019, respectivamente, para todo el país). Según datos de la Encuesta Continua de Hogares menos del 2% de la población declara no contar con cobertura en los principales prestadores de salud existentes en el país. En algunos departamentos declaran que los derechos vigentes en atención en salud se realizan a través de las policlínicas municipales (Montevideo, Canelones, Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres). En particular, en el año 2019 el departamento de Maldonado es el que muestra una mayor proporción de la población que indica que obtiene el derecho de cobertura a través de este sistema.

Habitantes por médico según departamento



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Proporción de personas según tipo de atención en Salud

	ASSE	IAMC	Hospital militar / policial	Seguro privado médico	Área de Salud BPS	Policlínica municipal	Otro	Sin cobertura
Montevideo	20,4	69,4	7,2	5,0	0,2	0,8	1,1	1,5
Artigas	61,8	32,6	7,6	0,2	0,2	0,0	1,5	0,7
Canelones	27,9	65,2	7,0	1,7	0,4	1,1	1,3	1,3
Cerro Largo	47,3	45,2	9,0	0,2	0,0	0,4	1,1	0,4
Colonia	31,7	65,4	3,7	0,6	0,1	0,0	4,2	0,5
Durazno	39,9	50,2	13,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,8
Flores	39,7	52,8	9,8	0,6	0,2	0,0	0,0	0,8
Florida	46,0	47,2	7,0	1,2	1,0	0,0	3,1	0,5
Lavalleja	44,0	49,0	9,5	0,3	0,2	0,1	3,2	0,6
Maldonado	27,9	65,8	4,8	1,1	0,1	6,0	0,8	2,0
Paysandú	48,2	48,2	3,1	0,3	0,1	0,3	1,1	1,0
Río Negro	56,8	37,4	5,9	0,7	0,2	0,1	1,0	1,0
Rivera	47,0	43,9	9,4	0,0	0,3	0,4	3,2	0,4
Rocha	37,7	55,5	7,5	0,6	0,2	2,1	0,6	1,2
Salto	53,0	44,1	3,7	0,5	0,1	0,3	0,9	0,6
San José	36,4	59,4	6,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
Soriano	46,0	49,5	5,1	0,9	0,0	0,0	2,6	0,8
Tacuarembó	58,6	34,8	6,9	0,5	0,2	0,0	0,9	0,9
Treinta y Tres	55,0	38,7	7,7	0,9	0,5	2,6	1,7	0,2
Total País	32,0	60,3	6,8	2,5	0,2	1,0	1,3	1,2

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. ECH 2019.



Determinantes de la presión fiscal, del gasto público departamental y de las disparidades fiscales

Al evaluar los efectos que tienen las transferencias intergubernamentales “no condicionadas” del Artículo 214 de la Constitución de la República sobre las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales es necesario considerar la influencia que pueden tener un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales sobre los ingresos, los gastos y las disparidades fiscales. Estos temas han sido abordados en el pasado desde diversas perspectivas conceptuales y metodológicas, por lo que es importante evaluar los resultados de las estimaciones realizadas en este trabajo a la luz del acervo de evidencia empírica disponible en la literatura que se propone evaluar el impacto que tiene, en última instancia, el mecanismo de transferencias “no condicionadas” existente en Uruguay.

La literatura sobre las transferencias intergubernamentales en Uruguay es relativamente reciente e incipiente. Las contribuciones más relevantes se encuentran en los trabajos de Muinelo-Gallo *et al.* (2016, 2019) y Muinelo-Gallo (2019). El estudio de Muinelo-Gallo *et al.*, (2016) se propuso evaluar en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2012 el efecto de las transferencias interdepartamentales en la desigualdad de los ingresos regionales, recurriendo a la estimación de ecuaciones simultáneas bidireccionales, considerando una métrica de desigualdad regional de ingresos con respecto a Montevideo y teniendo en cuenta en las estimaciones las transferencias del Gobierno Central. Entre los principales resultados obtenidos por los autores cabe destacar el referido a que las transferencias del Gobierno Central no tendrían efecto nivelador en términos de desigualdad regional. El estudio detecta, por otra parte, que el gasto público departamental tiene una incidencia significativa y de signo positivo sobre las transferencias percibidas, lo que es interpretado como evidencia de la posible incidencia de la negociación política en la asignación de las transferencias intergubernamentales. Los resultados de las estimaciones econométricas indican, asimismo, que el tamaño de la población departamental posee un efecto estadísticamente significativo y de signo negativo sobre las transferencias percibidas, lo que podría estar relacionado con la existencia de economías de escala en la provisión de bienes públicos por parte de los Gobiernos Departamentales o, directamente, con la existencia de sesgo fiscal relacionado con motivaciones de índole política.

El trabajo de Muinelo-Gallo (2019) analiza la existencia de asimetrías en el comportamiento de los Gobiernos Departamentales y evalúa la reacción de la política de gastos, dependiendo de que el financiamiento provenga de ingresos propios o que sean financiados a través de las transferencias intergubernamentales (efecto flypaper). El análisis se basa en la aplicación de modelos de datos de panel en dos etapas, en los que se incluyen efectos fijos, efectos aleatorios y efectos dinámicos sobre los gastos departamentales, considerando un conjunto de variables explicativas para el período comprendido entre 1991 y 2017. Por su relevancia para el análisis de las transferencias “no condicionadas”, corresponde subrayar que el autor detecta, por un lado, la existencia de un *efecto flypaper* estadísticamente significativo sobre el gasto de los Gobiernos Departamentales. A partir de las estimaciones realizadas, no encuentra evidencia en favor de la existencia de efectos asimétricos en el Gasto Departamental.



En el estudio de Muinelo-Gallo *et al.* (2019) se analiza el papel que tienen las transferencias intergubernamentales en términos de reducción de las *disparidades fiscales* y, a partir de los resultados obtenidos, se proponen algunos lineamientos generales para una eventual reforma del sistema de transferencias “no condicionadas” de Uruguay. Además de presentar estimaciones del *indicador de disparidad fiscal* para el período comprendido entre los años 2006 y 2014, los autores aportan evidencia sobre el papel de las transferencias provenientes del Gobierno Central considerando medidas de dispersión respecto a la evolución de largo plazo del indicador y detectando que no parecería haber efectos niveladores relevantes de las transferencias “no condicionadas”.

VI.1. Enfoque metodológico y las hipótesis relevantes

En el presente trabajo se ha procedido a estimar un conjunto de modelos econométricos de datos de panel que aportan evidencia sobre la posible influencia de un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales en la dinámica de las finanzas de los Gobiernos Departamentales.¹¹ Para la implementación de las estimaciones se construyó una base de datos de panel de los 19 departamentos para el período 2011-2019 (171 observaciones) que contiene información sobre: i) transferencias “no condicionadas”, ingresos, gastos y PIB departamentales a precios constantes (expresadas en términos per cápita); ii) estimaciones de la disparidad fiscal departamental a precios corrientes (expresados en términos per cápita); iii) población departamental, iv) pobreza e índice de Gini; v) variables cualitativas que capturan la posible influencia de factores relacionados con el “alineamiento político-partidario” entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales y con la alternancia de los partidos en la conducción de los Gobiernos Departamentales (“variabilidad política”); vi) asimetría. Las principales hipótesis que han sido analizadas a partir de la especificación de los modelos estimados son:¹²

- **“Pereza fiscal”**. Conforme se expande la actividad económica departamental, que provoca una ampliación de la base de los recursos transferidos por el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales tendrían una menor predisposición a incrementar la presión fiscal local como consecuencia de la existencia del propio sistema de transferencias “no condicionadas” (es decir que optarían por recaudar menos de lo que podrían recaudar).
- **“Efecto flypaper”**. Los Gobiernos Departamentales tendrían una “sensibilidad” de gasto mayor sobre las transferencias “no condicionadas”, que sobre el aumento de las bases imponibles provocadas por la expansión de la actividad económica departamental (es decir que decidirían gastar más de lo que podrían hacer con sus recursos propios, debido a la existencia de las transferencias).
- **“Respuestas Asimétricas”**. Los Gobiernos Departamentales responden de forma asimétrica en materia de políticas de gasto ante variaciones de las transferencias “no condicionadas” (es decir, que actuarían de forma opuesta ante recortes o aumentos de los recursos transferidos por el Gobierno Central).

¹¹ La información disponible para la estimación de los modelos proviene de la Observatorio Territorio Uruguay (OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En particular, las transferencias “no condicionadas” percibidas por los 19 departamentos (expresadas a valores constantes de 2005) corresponden al período comprendido entre 2011 y 2020, aunque a efectos del análisis econométrico se descarta la información del año 2020, debido a la atipicidad generada por la irrupción de la pandemia Covid-19.

¹² En el **Apéndice V** se presenta la metodología econométrica utilizada, se exponen los resultados de las estimaciones de los diferentes modelos estimados y se aporta información sobre los contrastes estadísticos de las principales hipótesis consideradas.



- **“Atenuación de Disparidades”.** Las transferencias “no condicionadas” reducen las disparidades fiscales entre los gobiernos departamentales (es decir, que las transferencias tendrían un efecto nivelador y alentarían a que las estructuras fiscales de los Gobiernos Departamentales tiendan a ser más homogéneas).

Junto a la articulación del sistema de transferencias intergubernamentales a partir de la trilogía equidad, eficiencia y autonomía, y más allá de las casuísticas de situaciones que existen entre los departamentos en Uruguay, el análisis del sistema de transferencias intergubernamentales requiere considerar de forma explícita la influencia de algunas especificidades y particularidades económicas, territoriales e institucionales que pueden tener directa relación con la estructura de ingresos propios y gastos los Gobiernos Departamentales. A la controversia teórica entre nivelación parcial *versus* nivelación total, se deben agregar consideraciones económicas que ayudan a incorporar aspectos legítimos a la discusión técnica y política, algunos relacionados con la génesis misma de las especificidades. En algunos casos, éstas se originan en la existencia de una normativa legal específica (como fue el caso en el pasado de las utilidades de los casinos o de la devolución de una parte de la recaudación del Impuesto Específico Interno sobre los combustibles). En otros casos, están asociadas a la forma en que se distribuye el gasto del Gobierno Central (por ejemplo, la presencia del Ministerio de Desarrollo Social en el territorio, la existencia de servicios del Ministerio de Defensa Nacional y la localización de instituciones educativas terciarias). Pero, sin duda, las especificidades asociadas a la existencia de proyectos productivos de magnitud o de gran impacto económico extraordinario, a la población temporal y la importancia de la actividad turística, a las particulares situaciones de los departamentos de frontera (terrestre y fluvial), y a la importancia relativa de las ciudades capitales (nacionales y departamentales) y las ciudades intermedias en los distintos departamentos, son las que tienen mayor relevancia a la hora de analizar la estructura de las finanzas públicas departamentales.

A efectos de evaluar empíricamente la eventual influencia de algunas especificidades y particularidades existentes sobre el comportamiento de los ingresos propios, los gastos departamentales y las brechas de financiamiento, se incluyeron en los modelos, variables cualitativas, representativas de atributos y rasgos particulares de los territorios y regiones. En primer término, se incluyó una variable cualitativa (“TUR”) que identifica los departamentos en que las actividades turísticas, en particular las que se desarrollan durante la temporada de sol y playa, tienen gran importancia económica (Canelones, Maldonado y Rocha). En segundo término, se incorporó una variable cualitativa (“FS”) para identificar aquellos departamentos que tienen frontera seca con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Rocha) y otra variable cualitativa (“FH”) para representar a los departamentos que tienen pasos fluviales o puentes que conectan a Uruguay con Argentina (Colonia, Paysandú, Río Negro y Salto). En tercer término, se incorporó una variable cualitativa (“ZF”) que pretende capturar los efectos que tienen sobre las magnitudes fiscales departamentales la existencia de zonas francas, excluyendo las correspondientes a las plantas de celulosa (Canelones, Colonia, Montevideo, San José, Florida y Rivera) y otra variable cualitativa (“PC”) que, precisamente, identifica a los departamentos en que se encuentran instaladas las dos plantas de celulosa que se encuentran operativas en la actualidad en nuestro país (Colonia y Río Negro).

De forma consistente con el trabajo de Muinelo-Gallo *et al.* (2019), se consideran los datos actualizados de ejecución presupuestal (hasta la última información disponible) como mejor indicador de necesidades de gasto. A falta de mejor información y no disponiendo de datos sobre clasificación funcional del gasto departamental, se considera el promedio nacional de gasto per cápita efectivamente ejecutado, como forma de aproximar las



contrapartidas en términos de bienes, servicios e infraestructura existentes en cada departamento. Por su parte, los ingresos propios per cápita recaudados por cada uno de los gobiernos departamentales serán utilizados como indicador de *capacidad fiscal*, aportando información sobre el *esfuerzo fiscal* de los hogares en cada uno de los departamentos.

En concreto, para cada una de las variables de interés (ingresos departamentales per cápita, gasto departamental per cápita y el indicador de disparidad fiscal per cápita) se realizaron estimaciones de cinco modelos. Inicialmente, se consideró una “representación de base” en que no se consideran las variables cualitativas representativas de las particularidades y especificidades económicas y territoriales de los departamentos, procediendo a continuación a agregar variables, como forma de obtener estimaciones “ajustadas” de los efectos fijos correspondientes a cada uno de los departamentos. A partir de estas últimas se procedió a analizar con mayor profundidad la posible influencia de las particularidades y especificidades económicas y territoriales. A tales efectos, se procedió a la construcción de un nuevo conjunto de variables resultantes de la multiplicación de las variables cuantitativas por cada una de las variables cualitativas correspondientes a las especificidades y particularidades consideradas, mediante las cuales se someten a prueba los efectos de “*pereza fiscal*” y “*efecto flypaper*”. A través de este procedimiento se pretende avanzar en la identificación de regularidades empíricas que permitan analizar la pertinencia de cada una de las mencionadas hipótesis en diferentes regiones y en los distintos grupos de departamentos.

VI.2. Ingresos propios y “*pereza fiscal*”

En el modelo de base estimado para analizar los determinantes de los ingresos per cápita de los Gobiernos Departamentales, las variables relevantes desde el punto de vista estadístico son el PIB departamental, las transferencias “no condicionadas”, la pobreza y el alineamiento político. Los resultados de las estimaciones indican que ante aumentos del 1% del PIB departamental, los ingresos departamentales aumentan en promedio en 0,81%, en tanto que ante aumentos del 1% de las transferencias “no condicionadas” aumentan los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales en apenas el 0,11%. De esta forma, en el promedio nacional los ingresos departamentales reaccionan en mayor medida a la actividad económica departamental, por lo que, en principio, se estaría encontrando evidencia en contra de la hipótesis de “*pereza fiscal*”. Merece un comentario particular el que al considerar globalmente la incidencia del PIB y de las transferencias no condicionadas, los ingresos propios de los gobiernos departamentales responden de manera proporcional. En el caso de los ingresos, la pobreza presenta el signo esperado, en la medida en que mayor pobreza disminuye la recaudación por concepto de ingresos propios. Mientras tanto, los departamentos alineados políticamente con el gobierno nacional de turno presentan ingresos per cápita que superan en el 19% al realizado en los departamentos gobernados por partidos que se encuentran en la oposición.

Algunas de estas conclusiones aparecen cuestionadas por los resultados de las estimaciones en que se considera la totalidad de las variables explicativas (cuantitativas y cualitativas), incluyendo los efectos de interacción con las variables que capturan las especificidades y particularidades económicas y territoriales. En concreto, *al considerar las especificidades y particularidades económicas y territoriales surge evidencia de que en algunos departamentos y regiones no se puede rechazar la hipótesis de “pereza fiscal”*. En el caso de los departamentos que poseen frontera seca con Brasil y de los departamentos en que se encuentran instaladas zonas francas se detecta evidencia de que el aumento de las transferencias “no condicionadas” induce a los Gobiernos Departamentales a recaudar menos de los que potencialmente podrían. Esto ocurre con independencia de la reacción ante las variaciones en el



nivel de actividad económica departamental, por lo que en este caso quedaría claramente establecido el no rechazo de la *hipótesis de "pereza fiscal"*. En los departamentos que tienen conexión fluvial o a través de puentes con Argentina se comportan con respecto a las transferencias "no condicionadas" esencialmente como el promedio nacional, mientras que exhiben una reacción nula frente a las variaciones del PIB departamental. En este sentido, derivado que los ingresos propios responden únicamente a las transferencias, se deduce que los Gobiernos Departamentales no recaudan ingresos potencialmente viables y, por tanto, queda establecido, también para esta región el no rechazo a la *hipótesis de pereza fiscal*. Los resultados de las estimaciones indican que para los departamentos caracterizados en las regiones turísticas y para los que tienen instaladas en su territorio plantas de celulosa se encuentra sólida evidencia en contra de la hipótesis de "pereza fiscal".

Un aspecto a destacar de las estimaciones finales es que se sigue observando un efecto estadísticamente significativo, y con el signo esperado, del indicador de pobreza. En el caso de la variable cualitativa que captura el efecto "alineamiento político" no se detectan efectos relevantes, mientras que si se encuentra un efecto significativo en el caso de la variable cualitativa que captura la influencia de la alternancia política a nivel departamental sobre la conducta en materia de la recaudación de ingresos propios. En concreto, se observa que en el período considerado los departamentos en que se produjeron cambios en los lemas partidarios gobernantes vieron incrementada la generación de ingresos propios en el 19% respecto a los departamentos en que gobernó siempre el mismo lema partidario. Por su parte, las estimaciones realizadas aportan evidencia en contra de la pertinencia de la hipótesis de "asimetría" (los Gobiernos Departamentales no responderían de forma asimétrica en materia de sus ingresos propios ante variaciones de las transferencias "no condicionadas").

VI.3. Gasto departamental y "efecto flypaper"

El análisis del modelo de base sobre los factores determinantes del gasto ejecutado indica que el PIB departamental, las transferencias "no condicionadas" y la pobreza son variables estadísticamente relevantes para explicar los gastos departamentos per cápita. Mientras que la reacción del gasto departamental ante un incremento del 1% del PIB se ubica en el 0,31%, la reacción observada ante un aumento de las transferencias es del 0,47%. Las estimaciones de estos parámetros parecen indicar que los Gobiernos Departamentales aumentan el gasto en mayor medida ante impulsos en las transferencias "no condicionadas", que ante impulsos expansivos en la actividad económica departamental. De esta forma, las estimaciones iniciales estarían aportando evidencia en favor de la existencia del *efecto flypaper*. Asimismo, en el modelo de base no se detecta evidencia en favor de la presencia de *efectos asimétricos* en el gasto, por lo que ambos resultados se encuentran alineados con lo hallado por Muínelo-Gallo (2019). A su vez, el indicador de pobreza impactaría negativamente sobre el gasto, es decir, que ante aumentos en la pobreza se espera que, en promedio, los Gobiernos Departamentales gasten menos.

Cuando se consideran las estimaciones en que se incluyen las especificidades y particularidades económicas y territoriales se encuentra que, en el promedio nacional, no existe evidencia acerca de la pertinencia empírica del efecto flypaper, aunque se observan situaciones diferentes en algunos departamentos. En concreto, los departamentos de la región turística se comportan esencialmente como el promedio nacional (es decir, que para esta región se encuentra evidencia en contra del *efecto flypaper*). Asimismo, los departamentos en que se encuentran localizadas las plantas de celulosa presentan reacciones del gasto departamental frente al PIB departamental más elevadas que el promedio nacional, por lo que en



este caso la evidencia es concluyente en contra del *efecto flypaper*. Lo contrario ocurre con los departamentos que tienen frontera seca con Brasil, en los que tienen frontera húmeda con Argentina y en los que están localizadas las zonas francas. En estos casos, se observan reacciones significativas a la baja en lo que refiere al comportamiento del gasto ante variaciones del PIB departamental, ocasionando que se observe un efecto de magnitud inferior a la detectada en el caso de las transferencias. Cabe subrayar que los cambios detectados en la reacción del gasto ante variaciones del PIB en los departamentos de zonas francas y en los ubicados en la frontera seca resultan equivalentes a la reacción observada ante variaciones de las transferencias “no condicionadas”. Por lo tanto, la evidencia empírica no permite afirmar que el *efecto flypaper* exista en estas regiones. En cambio, en la zona de frontera húmeda, la reacción ante variaciones en el nivel de actividad departamental presenta, incluso, signo negativo y estadísticamente distinto de cero. *En síntesis, los resultados de las estimaciones realizadas muestran que existe evidencia acerca de la presencia del efecto en la región con frontera húmeda.*

Un aspecto a destacar de las estimaciones finales es que la pobreza deja de ser una variable relevante para explicar el comportamiento del gasto departamental. La pérdida de significación estadística de esta variable ocurre en simultáneo con una influencia negativa y de escasa importancia del índice de Gini. Asimismo, se confirma la existencia de evidencia en contra de la hipótesis de “asimetría”, por lo cual, los Gobiernos departamentales no responderían de forma asimétrica en materia de gastos ante variaciones de las transferencias provenientes del Gobierno Central.

VI.4. Disparidad fiscal y “atenuación de disparidades”

Los resultados de las estimaciones del modelo de base indican que las principales determinantes de la disparidad fiscal hallan que el PIB departamental, las transferencias “no condicionadas”, la pobreza y el alineamiento político son variables estadísticamente relevantes y que los coeficientes estimados presentan el signo esperado. No obstante, lo más importante que surge de estas estimaciones iniciales es que las transferencias “no condicionadas” estarían teniendo un efecto estadísticamente relevante sobre la disparidad fiscal, por lo que, en el promedio nacional se estaría detectando evidencia a favor de la hipótesis de *atenuación de disparidades*, resultado contrario a lo hallado previamente por Muinelo-Gallo (2016, 2019).

Cuando se consideran los efectos de las especificidades y particularidades económicas y territoriales, nuevamente, se detectan heterogeneidades importantes en lo que refiere a la capacidad niveladora de las transferencias “no condicionadas”. La hipótesis de “atenuación de disparidades” resulta pertinente en los departamentos que se encuentran en la frontera húmeda con Argentina y en los departamentos en que se encuentran instaladas las plantas de celulosa. No obstante, en el caso de los departamentos de la región turística, en la frontera seca y en los que se encuentran localizadas las zonas francas se halla un efecto estadísticamente nulo de las transferencias.



Indicadores para la distribución de las transferencias “no condicionadas”

Los criterios utilizados en la actualidad para implementar la distribución de las transferencias “no condicionadas” correspondientes al artículo 214 de la Constitución de la República se sintetizan a través de cuatro variables cuantitativas, que pretenden capturar, por un lado, algunas dimensiones estrictamente demográficas y territoriales y, por otro lado, aspectos relacionados con las disparidades en el nivel de desarrollo económico de los distintos departamentos. Entre las primeras se hallan la *superficie* y la *población* del departamento, en el entendido que si se pretende un objetivo de igualdad en las necesidades del financiamiento del gasto departamental per cápita, aquellos departamentos con mayor territorio requerirán mayor necesidad de financiamiento derivado de los costos necesarios para cubrir los servicios en el territorio, mientras que a mayor población el gobierno departamental requerirá de un gasto absoluto superior, derivado de la base de habitantes a atender. Por su parte, las variables que aportan información sobre el desarrollo económico son la *inversa del Producto Interno Bruto (PIB)* departamental y el porcentaje de hogares con carencias en vivienda. Se entiende que cuanto mayor sea la inversa del PIB, menores serían los ingresos de los habitantes y, por ende, existiría un menor nivel de bienestar económico, por lo que se requerirá un mayor gasto departamental para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En el caso del porcentaje de hogares con carencias de vivienda, se entiende que cuanto mayor sea el valor de este indicador, habrá un número mayor de familias carenciadas y, nuevamente, mayores serían los requerimientos de recursos para sostener el correspondiente gasto social departamental. A pesar de no estar determinado de forma explícita en ninguna norma, estas cuatro variables se consideran con igual peso relativo a la hora de definir las alícuotas de distribución de las transferencias “no condicionadas”.

A efectos de evaluar empíricamente la relación entre estas variables y los montos de las transferencias “no condicionadas” asignadas a cada departamento se han estimado un conjunto de modelos econométricos en que se contempla, además, la influencia del conjunto de variables que capturan los efectos de las particularidades y especificidades económicas y territoriales que fueron consideradas en el análisis de las principales magnitudes fiscales de los departamentos. Los resultados de las estimaciones del modelo de base indican que la población, el PIB departamental y el índice de Gini son estadísticamente relevantes para explicar la evolución de las transferencias “no condicionadas” en el periodo analizado. Según los valores estimados para los coeficientes asociados se puede concluir que, ante un aumento del 1% en la población departamental, dejando todo lo demás constante, se espera que las transferencias “no condicionadas” per cápita a precios constantes 2005 disminuyan en promedio en el 0,63%. Este resultado concuerda con lo hallado anteriormente en el trabajo de Muinelo-Gallo *et al.* (2016). Asimismo, los resultados de la estimación inicial indican que, ante un aumento del 1% del PIB per cápita a precios constantes 2005, y dejando todo lo demás constante, se espera que en promedio las transferencias “no condicionadas” disminuyan en el 0,12%. Finalmente, ante un incremento de 0,01 en el índice de Gini (aumento de la desigualdad distributiva), y dejando todo lo demás constante, se espera que las transferencias “no condicionadas” aumenten en promedio el 2,25%. La variable pobreza no resulta estadísticamente significativa en las estimaciones iniciales.



Cuando se incorporan en la especificación del modelo las variables que capturan los efectos de las especificidades y particularidades departamentales, se confirma que los parámetros estimados para las variables consideradas inicialmente resultan estadísticamente relevantes. La estimación puntual del efecto de la población departamental sobre las transferencias se reduce. Algo similar ocurre con el coeficiente estimado para el índice de Gini. La variable pobreza resulta, también, estadísticamente significativa y presenta el signo esperando, evidenciando que cuanto mayor es el porcentaje de hogares en situación de pobreza, mayores son las transferencias recibidas. Con respecto a la inversa del PIB departamental, las estimaciones muestran que la consideración de las especificidades y particularidades departamentales hacen que el coeficiente estimado a nivel nacional se incremente, aunque se detectan heterogeneidades relevantes entre departamentos. En concreto, los resultados indican que los departamentos turísticos y los que se encuentran en la frontera húmeda con Argentina presentan una reacción estadísticamente nula de las transferencias “no condicionadas” ante variaciones de la actividad económica departamental (es decir, que ante aumentos del PIB departamental las transferencias se mantienen constantes). A su vez, los departamentos de la frontera seca con Brasil y los que tienen instalaciones de zonas francas no difieren del promedio nacional, mientras que las transferencias a los departamentos en que están localizadas las plantas de celulosa exhiben una relación negativa más que proporcional ante variaciones del PIB departamental.

Teniendo en cuenta los resultados de las estimaciones del modelo completo, se aprecia una marcada heterogeneidad entre los distintos grupos de departamentos, dependiendo de las especificidades y particularidades económicas y territoriales. Con respecto a la influencia de la variable demográfica utilizada, el efecto estimado presenta el signo contrario al esperado. Muinelo *et al* (2019) consideran que esta correlación negativa está asociada a que, ante un crecimiento de la población departamental, aumenta la densidad poblacional y, por ende, el costo de producción de los servicios públicos se reduciría por efecto de la existencia de economías de escala, por lo que los autores proponen el uso de la densidad poblacional (habitantes/km²) como indicador representativo de las variables demográficas en el cálculo de las alícuotas.

Iturralde y Lynch (2021) señalan que la elección del indicador de bienestar social relevante para el cálculo de la alícuota correspondiente a cada departamento debería surgir de la consideración conjunta de varios indicadores. A tales efectos, identifican el Índice de Competitividad, el Índice de Desarrollo Departamental, Porcentaje de Hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha y el Indicador de Desarrollo Humano Departamental como variables potencialmente relevantes, aunque el análisis conjunto de estas variables muestra que las mismas han exhibido trayectorias similares en el periodo analizado.

Los autores señalan que los indicadores a considerar en la determinación de las alícuotas de distribución de las transferencias “no condicionadas” deberían permitir una actualización sencilla y automática. Por un lado, proponen sustituir el PIB departamental por el *Ingreso Medio de los Hogares de los departamentos*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) El fundamento de esta propuesta es que, además de ser un indicador fuertemente relacionado con el PIB departamental, el Ingreso Medio de los Hogares se actualiza de forma periódica y consistente por parte del INE y se ve menos afectado que el PIB departamental por el desempeño de las principales actividades económicas departamentales. Por otro lado, consideran conveniente sustituir como fuente principal del cálculo del porcentaje de hogares con carencias en viviendas los datos del Censo de Población y Vivienda por la información generada por Encuesta Continua de Hogares, lo que, por otra parte, permitiría obtener estimaciones periódicas de las *necesidades básicas insatisfechas*. Por su parte, Albistur (2021) propone sustituir el PIB departamental por el Indicador de Desarrollo Humano departamental, lo que supone



considerar información sobre diversos indicadores de bienestar económico y social, sin perder la necesaria transparencia en la determinación de las alícuotas de distribución.

Iturrealde y Lynch (2021) proponen incluir como variable adicional en el cálculo de las alícuotas de distribución algún indicador de calidad de la gestión departamental. El argumento en este caso sería generar incentivos para que los Gobiernos Departamentales concreten mejoras de gestión, propiciando una mayor eficiencia en la administración de los recursos provenientes del Gobierno Central. Los autores sostienen que el indicador a considerar podría construirse a partir de métricas como el resultado fiscal departamental, porcentaje del presupuesto departamental destinado a inversiones, inverso en el índice de morosidad, entre otros. A pesar de la importancia que tiene la concreción de mejoras en la gestión fiscal y financiera por parte de los Gobiernos Departamentales, no resulta para nada evidente cuál sería el fundamento de la consideración de estas dimensiones como argumento para determinar la forma de distribución de las transferencias “no condicionadas”. En todo caso, la mayor eficiencia en la gestión departamental podría ser considerada en el marco del rediseño de componentes de las transferencias condicionadas.



Aportes para el rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay

En el transcurso de las dos últimas décadas, el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay ha aportado mayor previsibilidad a la gestión fiscal y financiera de los Gobiernos Departamentales y ha contribuido a la estabilidad de las relaciones de éstos con el Gobierno Central. Los beneficios se expresan, particularmente, en la ausencia de controversias fundamentales sobre el diseño de los distintos componentes del sistema y en la inexistencia de tensiones relevantes acerca del funcionamiento operativo de los mismos. De hecho, la incorporación del Departamento de Montevideo en el sistema de transferencias (con la excepción del FDI) puso punto final a una de las críticas más relevantes de las que era objeto el sistema. Entre los méritos a considerar corresponde subrayar que el sistema de transferencias intergubernamentales ha aportado certezas a los Gobiernos Departamentales acerca de los flujos de recursos provenientes del Gobierno Central, contribuyendo directamente a la mejora de la gestión de las finanzas departamentales y a que dejaran de producirse los graves desequilibrios financieros que existieron en periodos anteriores, que implicaron, en los hechos, la cesación de pagos o la necesidad de reestructurar los compromisos con proveedores y hasta con los funcionarios de los Gobiernos Departamentales.

El actual sistema de transferencias intergubernamentales se encuentra consolidado desde el punto de vista institucional. La base de su funcionamiento se apoya en la existencia de acuerdos básicos, sin fisuras, entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales (en el Congreso de Intendentes) acerca de la forma en que se determina el monto total de recursos a transferir y la forma de distribución de los mismos. Los acuerdos se han expresado en ocasión de la determinación del porcentaje de los recursos que aporta el Gobierno Central en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución de la República, aspecto sobre el cual, desde el año 2005 en adelante, han existido amplios entendimientos que se manifestaron en términos de consensos explícitos alcanzados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización y que permitieron elevar a consideración del Poder Legislativo propuestas acordadas acerca del monto total de recursos a transferir, sin que existieran controversias importantes acerca de la forma de distribución de los recursos entre los distintos Gobiernos Departamentales. Si bien la Comisión Sectorial de Descentralización está llamada a opinar sobre el porcentaje de los recursos correspondientes al artículo 214, en los hechos la negociación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales incluye todas las transferencias y programas. Los acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno se manifestaron, también, en lo que refiere al funcionamiento de las transferencias correspondientes al artículo 298 de la Constitución de la República, que regula el mecanismo del Fondo de Desarrollo del Interior. Por otra parte, la existencia de una sólida base de entendimiento entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales se ha expresado a la hora de diseñar e implementar programas específicos, permanentes o transitorios, como los del SUCIVE, el Subsidio al alumbrado público eficiente y el PDGS. Cabe precisar que el PDGS forma parte de las transferencias del artículo 214, al igual que las partidas correspondientes al Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios (FIGM).

El funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales ha logrado limitar la discrecionalidad en la administración de los flujos financieros entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. En términos generales, existen esquemas de reglas sobre la determinación del monto total de fondos a transferir, sobre la cadencia temporal con que los mismos se transfieren y sobre los mecanismos de distribución de los recursos provenientes del Gobierno Central. Sobre estas cuestiones es importante distinguir



dos aspectos. El primero tiene relación con la simplificación del régimen vigente hasta el año 2005. En esta ocasión, se procedió a la eliminación de rentas afectadas, se avanzó hacia una mayor transparencia en relación a la determinación de los montos a transferir y se redujo la discrecionalidad en la determinación de las partidas (el porcentaje a transferir se aplica sobre todos los ingresos del Gobierno Central. El segundo aspecto tiene relación con que, si bien el Poder Ejecutivo tiene discrecionalidad en la cadencia de los pagos, en la práctica el sistema comenzó a funcionar con mayor previsibilidad (existe una comunicación del Poder Ejecutivo al Congreso de Intendentes en que se establece la forma en que se harán efectivas los pagos a lo largo del ejercicio fiscal). Los acotados espacios de discrecionalidad encuentran su base en la normativa que regula el funcionamiento de los distintos componentes del sistema de transferencias. El soporte constitucional y legal ha contribuido a que fuera respetada la autonomía financiera de los Gobiernos Departamentales y a que los márgenes de flexibilidad que tiene el Gobierno Central en la administración de los recursos canalizados, han sido administrados de forma equilibrada y sin que se hayan producido críticas entidad acerca de un eventual uso arbitrario de las potestades del Gobierno Central. Cabe precisar, por otra parte, que el monto total de recursos transferidos no se encuentra, excesivamente, alejado del promedio de los países de América Latina. La contribución de los recursos provenientes del Gobierno Central tiene, sin embargo, una significación dispar en las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales. La importancia cuantitativa de las transferencias es notoriamente heterogénea entre departamentos, existiendo un conjunto de Gobiernos Departamentales para los que el monto de recursos transferidos representa una proporción muy significativa del total de recursos presupuestales asignados anualmente. La incorporación de nuevas partidas y la creación de programas específicos hizo que las transferencias intergubernamentales aumentaran proporcionalmente más que los ingresos del Gobierno Central.

VIII.1. Hacia una evaluación del sistema actual

El mayor volumen de recursos proveniente del Gobierno Central corresponde a las transferencias del artículo 214 de la Constitución de la República, seguido en orden decreciente de importancia por los recursos canalizados a través del artículo 298 de la norma constitucional. La estructura del sistema de transferencias muestra un predominio cuantitativo de los fondos de “libre disponibilidad”, aunque existen mecanismos de cobro de facturas de servicios públicos y de otras partidas que, en los hechos, implican restricciones sobre el monto de fondos líquidos efectivamente transferidos. En la práctica y, haciendo una evaluación desde una perspectiva más cualitativa, estos mecanismos han servido para dotar de estabilidad y previsibilidad a las relaciones económicas y financieras entre los Gobiernos Departamentales y otras organizaciones del sector público, como ser las empresas industriales y comerciales del Estado y el BPS.

La contribución del sistema de transferencias intergubernamentales al proceso de descentralización ha sido positiva, pero limitada. Si bien algunos componentes del sistema han sido diseñados de manera específica para fortalecer las capacidades fiscales y financieras de los Gobiernos Departamentales, en el caso de Uruguay no han predominado las acciones orientadas a ampliar las áreas de intervención de las instancias políticas departamentales. Durante los dos últimas décadas, los esfuerzos en esta dirección estuvieron orientados, principalmente, a la implementación de mejoras en la gestión de los Gobiernos Departamentales, a contribuir a solucionar contenciosos relevantes en materia de generación de recursos propios (como es el caso del SUCIVE), en la implementación de un fondo específico para apoyar el desarrollo del área metropolitana de la capital del país (Canelones, y Montevideo) y en el apoyo financiero para la creación del tercer nivel de gobierno (los municipios). En los hechos, en Uruguay no se ha avanzado en discusiones propias de la descentralización, que involucran, necesariamente,



consideraciones sobre mejoras de eficiencia en la asignación de los recursos públicos y, por ende, no se ha recurrido al sistema de transferencias intergubernamentales para financiar procesos de relocalización de atribuciones de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Si bien las responsabilidades específicas de los Gobiernos Departamentales son bastante acotadas, desde estas instancias de gobierno se realizan acciones en varias áreas de intervención que, en principio, son asumidas bajo la responsabilidad del Gobierno Central. Esta realidad debería ser contemplada de forma expresa en las relaciones financieras entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales, asumiendo como base la mejora en la eficiencia en la asignación de los recursos a nivel del conjunto del sector público.

La estructura consolidada del sistema de transferencia y la ausencia de controversias fundamentales sobre el funcionamiento del mismo no deberían considerarse como argumentos para ocultar que existen oportunidades para mejorar la asignación de recursos públicos entre las diferentes instancias de gobierno y que el actual diseño de algunos de los componentes del sistema merece ajustes y mejoras. El contexto actual de relaciones financieras entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales y la voluntad manifiesta del Poder Ejecutivo de avanzar en la revisión de los mecanismos de distribución de las transferencias, genera condiciones propicias para introducir mejoras en el diseño de los distintos componentes del sistema y para que se puedan discutir aspectos de interés desde el punto de vista de la asignación de recursos para la mejor provisión de bienes públicos.

La eventual reforma del sistema de transferencias intergubernamentales debería considerar los aportes del debate reciente de acerca de relaciones financieras intergubernamentales y federalismo fiscal. Una de las controversias más importantes abordada en la literatura especializada tiene que ver el grado razonable, o deseable, de nivelación o de igualación exigible al sistema de transferencia, distinguiendo entre propuestas que se plantean con un objetivo de nivelación total y perspectivas que sugieren la conveniencia de avanzar a través de criterios menos ambiciosos que apuntan a la nivelación parcial. Las opiniones más extendidas sugieren, no obstante, que la nivelación no debería ser total, pues las transferencias de nivelación que más se postulan no son las que igualan completamente la capacidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales, sino sólo aquellas que sean necesarias para evitar una movilidad inducida por las diferencias fiscales de los residentes de las distintas jurisdicciones, por los diferentes costos de acceso a los servicios públicos ofrecidos o por la distinta calidad de los mismos. En efecto, algunos de los más notorios especialistas en la materia consideran que el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales debería organizarse en torno a tres objetivos principales, cuya articulación equilibrada define su nivel de aceptación social y política. Esto significa que deben propiciar la **equidad** entre las distintas jurisdicciones del territorio, mitigando las disparidades en las capacidades fiscales de los gobiernos sub-nacionales, junto con organizarse a partir del respeto al criterio de **eficiencia** en la provisión de bienes públicos (locales y nacionales), así como, los sistemas de transferencias deben respetar la **autonomía** de los distintos niveles de gobierno, en estricto cumplimiento de las normas legales y constitucionales del país.

La reforma de la Constitución de la República de 1996 consignó que una alícuota de los tributos nacionales, recaudados fuera del departamento de Montevideo, se destinaría al desarrollo del interior del país y a la ejecución de políticas de descentralización. La discusión parlamentaria en ocasión de esta reforma permite visualizar que el concepto de devolución tributaria, al menos parcial, se encuentra implícito en la base de los preceptos constitucionales. La idea de devolución, que por cierto no está exenta de dificultades para su aplicación en la práctica, implica que una parte de los tributos nacionales pagados por contribuyentes residentes en los distintos departamentos debería retornar por vía del sistema de transferencias intergubernamentales a los Gobiernos Departamentales. La apelación a este criterio



supuso un cambio trascendente desde el punto de vista de los fundamentos del sistema y plantea un desafío conceptual importante para la política fiscal, dada la trascendencia y la magnitud de los montos de recursos públicos que se canalizan por vía de las transferencias realizadas en el marco de los artículos 214 y 298 de la Constitución de la República.

En el criterio devolutivo quedan reflejadas las preferencias por los objetivos de redistribución que inspiraron la Reforma Constitucional de 1996, introduciendo, explícitamente, en el sistema de transferencias intergubernamentales la coparticipación de los Gobiernos Departamentales en el producido de la recaudación de algunos ingresos tributarios percibidos por Gobierno Central, determinados por su origen. En principio, las opciones devolutivas podrían aplicarse, tanto a los impuestos al consumo (IVA e IMESI), como a los impuestos a las rentas (IRPF, IMEBA o IRAE). Sin embargo, en ambos casos, existen limitaciones y distorsiones que en la práctica complican su implementación. Este sería el caso, por ejemplo, un contribuyente de IRPF que tenga domicilio en Canelones, San José o Maldonado y que trabaje en Montevideo, o de una empresa que tiene sucursales en todos los departamentos del país, pero realiza una liquidación única y centralizada del IVA en Montevideo. Cabe precisar, no obstante, las complejidades que plantea la implementación de las opciones devolutivas serían menos relevantes en el IRPF que con el IVA.

Explicitando el criterio de devolución, el artículo 214 de la Constitución de la República dispone la transferencia de recursos que (literalmente) corresponderá a los Gobiernos Departamentales y establece que en el Presupuesto Nacional se deberá definir los montos a transferir. Desde la aprobación de la reforma constitucional en 1996, las sucesivas leyes de Presupuesto Nacional han determinado los montos de las partidas, los componentes y la distribución por departamento. Desde 2005 la partida se ha fijado en el 3,33% de los recursos del Presupuesto Nacional (asegurando un monto mínimo expresado en un monto absoluto). La “partida del 3,33% del Presupuesto” se encuentra sujeta a algunas condicionalidades. Entre ellas, se establecen compromisos de gestión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales, suscritos en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización. Para el caso de que no se cumplan las metas establecidas para el cumplimiento de dichos compromisos, la alícuota correspondiente se verá reducida del 3,33% al 2,9%, con el monto mínimo debidamente prorrateado entre las asignaciones realizadas a cada departamento.

El origen de los criterios de distribución departamental de esta partida remite a la Ley del Presupuesto Nacional aprobada en el año 2000 (artículo 642 de la Ley 17.296, con las correcciones del decreto 170/001). Las actuales alícuotas surgen de la Ley de Presupuesto Nacional aprobada en el año 2005 (artículo 480 de la Ley 17.930) y en las sucesivas leyes presupuestales, pero es de destacar que no se hace alusión a los lineamientos y fundamentos considerados en la distribución de los recursos asignados a través de este mecanismo. Adicionalmente el artículo 482 de la Ley 17.930 deroga las afectaciones a favor de los Gobiernos Departamentales correspondientes a IMESI de naftas y tabacos, IMESI de gasoil y utilidades de los Casinos del Estado y canon que perciba el Estado por concesión de Casinos. La norma original establecía que la distribución para los Gobiernos Departamentales (que no incluía a Montevideo) se basaba en criterios de: superficie, población, inversa del PIB por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, obtenidos del Censo de Población 1996. En esta norma legal, de alguna forma, es donde se transparenta el principio de nivelación parcial que se expresa a través de los criterios de asignación, en procura de cerrar las brechas horizontales y verticales existentes entre los distintos departamentos.

El sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay pretende promover una mayor nivelación fiscal entre los departamentos y, de hecho, representa un componente esencial del proceso de descentralización que pretende alcanzar un desarrollo territorial



equitativo, integral y sostenible. De este modo, las transferencias de libre disponibilidad (“no condicionadas”), que en lo esencial forman parte de los recursos canalizadas a través del artículo 214 de la Constitución de la República, se encuentran, claramente, inspiradas en criterios de nivelación. En el sistema uruguayo este mecanismo es el que prioriza la mitigación de asimetrías en la provisión de bienes públicos locales. En cambio, el resto de los componentes del sistema de transferencias intergubernamentales están “condicionados” o corresponden a programas específicos financiados con cargo al Presupuesto Nacional, cuya lógica subyacente contempla dimensiones relacionadas con la mejor forma de provisión de un conjunto de bienes públicos nacionales. Entre las transferencias “condicionadas”, se encuentran los mecanismos que requieren contrapartidas por parte de los Gobiernos Departamentales, cuya base conceptual es el involucramiento de los distintos niveles de gobierno en el financiamiento de programas que pueden generar mayores beneficios a la población si se ejecutan a través de mecanismos acordados entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales. En general, estas asignaciones encuentran justificación en el principio de eficiencia. Existen partidas presupuestales, como las correspondientes al subsidio al alumbrado público, que pretenden estimular cambios en las conductas de los Gobiernos Departamentales, promoviendo el uso de tecnologías más eficientes en materia energética.

Cuando se jerarquizan objetivos de desarrollo territorial sustentable el sistema de transferencias intergubernamentales debería priorizar la creación de mecanismos adecuados para el financiamiento de obras de infraestructuras en zonas de menor desarrollo económico relativo. La existencia de este tipo de componentes puede implicar un valioso aporte en términos de nivelación del bienestar económico. Desde un punto de vista práctico, la implementación de este tipo de mecanismos requiere definir criterios e indicadores que aporten precisión y transparencia a la distribución de los recursos entre los distintos Gobiernos Departamentales. El Congreso de Intendentes y la Comisión Nacional de Descentralización aparecen, naturalmente, como las instancias institucionales en que deberían concentrarse los esfuerzos técnicos, que sirvan de base para establecer acuerdos políticos amplios que permitan la implementación de cada uno de estos programas. La instancia de elaboración y aprobación del Presupuesto Nacional aparece como el momento más propicio para asegurar que los entendimientos alcanzados entre los distintos niveles de gobierno puedan ser llevados adelante en el transcurso de un periodo de gobierno.

Los distintos aspectos a contemplar en el rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales y la definición de los indicadores a través de los cuales se determinan las formas de distribución de los recursos pueden, variar según el componente considerado. En cualquier caso, la estructura conceptual sobre la que se estructuran los diversos componentes debería apoyarse en una definición clara respecto a los argumentos que sirven de soporte a la asignación de los recursos provenientes del Gobierno Central. En un contexto de desequilibrios verticales y horizontales entre niveles de gobierno, como los que se registran en Uruguay, las transferencias intergubernamentales adquieren importancia central para asegurar una eficiente provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio nacional. El adecuado diseño del sistema de transferencias intergubernamentales y la consideración de sus impactos sobre la estructura fiscal de los Gobiernos Departamentales dependen, precisamente, de la forma en que se define la estructura de cada uno de los componentes y de las opciones operativas a través de las que se materializa la canalización de los recursos del Gobierno Central.

La realidad muestra que, la determinación del monto de los fondos transferidos a los Gobiernos Departamentales, pueden adoptar diferentes modalidades. En Uruguay, existen componentes del sistema de transferencias intergubernamentales en que las partidas asignadas se determinan como un porcentaje de los ingresos del Gobierno Central (como es el caso de las



transferencias del artículo 214 de la Constitución). En otros casos, el monto a transferir puede establecerse como una proporción de la recaudación tributaria nacional, o como un esquema de “coparticipación” del producido de uno o de un grupo de tributos (como es el caso, por ejemplo, de las transferencias regladas por el artículo 298 de la Constitución, con el 11% sobre los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo en el año 1999 a valores 2020). En otros casos, la opción más adecuada puede implicar la determinación de una partida determinada, como ocurre con el resto de las transferencias que conforman el sistema de transferencias intergubernamentales en nuestro país.

Los criterios ordenadores del “deber ser” del actual sistema de transferencias intergubernamentales implican considerar de forma separada los impactos específicos de cada uno de los componentes y los efectos conjuntos del sistema en su totalidad, teniendo en cuenta las definiciones conceptuales y los acuerdos políticos alcanzados entre los distintos niveles de gobierno. En lo que refiere a las transferencias realizadas en el marco de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución de la República, y dada la trascendencia y la magnitud de los montos “condicionados” y, sobre todo, de los “no condicionados”, el desafío más importante se vincula con la posibilidad de separar, por un lado, las asignaciones que persiguen un objetivo claro de devolución, de los que contribuyen al objetivo de redistribución, asociados para asegurar un nivel de provisión adecuado de bienes públicos locales.

En el caso del Fondo de Desarrollo del Interior (artículo 298 de la Constitución) parece razonable que el mecanismo funcione como una herramienta de transferencia de capital, condicionada al desarrollo de proyectos de alto impacto regional o local, en los departamentos del interior del país. En este componente del sistema de transferencias intergubernamentales se deberían contemplar, de forma expresa, los objetivos de convergencia regional, teniendo en cuenta las competencias y las capacidades de gestión de los diferentes Gobiernos Departamentales. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, a partir del artículo 663 de la Ley 19.924, se modificaron los criterios de distribución existentes hasta el año 2020, dónde el 60% de la partida se destinará a las políticas de descentralización por parte del Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, mientras que el 40% restante se destinará para proyectos y programas a ser financiados en el 85% con recursos provenientes del FDI y el 15% con recursos propios de los Gobiernos Departamentales.

El sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay contiene en la actualidad un conjunto de programas sectoriales, como el Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios (FIGM), de Subsidios al alumbrado público eficiente, de Gastos de administración de SUCIVE, de Caminería Departamental, y el Programa de Desarrollo y Gestión Sub-nacional (PDGS). Analizar el sistema en su conjunto, requiere revisar, por un lado, los fondos de nivelación que procuren garantizar bienes y servicios públicos (locales o nacionales) con estándares similares y, por otro lado, explicitar y desarrollar un conjunto de fondos de capital condicionados y sectoriales, que permitan mejoras de infraestructura con objetivos de convergencia regional y desarrollo ambientalmente sostenible. Un caso particular refiere al impuesto de la Ley de remates y semovientes, pues los Gobiernos Departamentales recaudan directamente, pero es devuelto a los contribuyentes por el Gobierno Nacional, para el cual constituye un egreso.

VIII.2. Criterios y dimensiones a considerar

Analizar alternativas de rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay requiere especificar objetivos e identificar las principales dimensiones que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de definir montos de recursos y las formas de distribución de cada uno de los componentes del sistema, entre los distintos



departamentos. Las características de la organización política del país, las potestades tributarias que la Constitución de la República le asigna a los Gobiernos Departamentales y las atribuciones que la normativa vigente establece en materia de bienes públicos a ser provistos por los Gobiernos Departamentales, hacen que la lógica de organización del sistema de transferencias deba considerar un conjunto de dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. La selección de indicadores para determinar la forma de distribución de las transferencias intergubernamentales, debería apoyarse en la capacidad de cada indicador para aportar información sobre un área de gestión e intervención específica propia de los Gobiernos Departamentales. Los indicadores aplicados a partir de la ley del año 2000, referidos a superficie, población, inversa del PIB por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, obtenidos del Censo de Población 1996, no necesariamente miden bien, ni informan de forma adecuada acerca de las áreas de gestión o de las competencias propias de los Gobiernos Departamentales. La determinación de los mismos debiera realizarse con el propósito de reducir discrecionalidad, de asegurar la transparencia en la gestión de los recursos públicos y de dotar al cálculo de las alícuotas percibidas por cada departamento de un alto nivel de automatización a lo largo del tiempo, previendo de forma anticipada mecanismos apropiados para fomentar la adecuada programación presupuestaria y mantener la vigencia de los esquemas de distribución.

La estructura jurídico-institucional que define las atribuciones y responsabilidades de los Gobiernos Departamentales en Uruguay hace que el sistema de transferencias intergubernamentales tenga que contemplar, necesariamente, dimensiones relativas a aspectos demográficos y territoriales. Las características del territorio que ocupa cada departamento importan a la hora de determinar el nivel y la estructura del gasto departamental necesario para cumplir con los cometidos asignados a los Gobiernos Departamentales. Desde el punto de vista conceptual, lo más conveniente para capturar las necesidades de gasto público departamental asociadas a rasgos de la estructura poblacional y territorial de los departamentos, sería elaborar un indicador sintético que incorpore información (actualizada), entre otros, sobre población que reside en centros urbanos de diferentes dimensiones, cantidad de personas que residen en el medio rural, superficie de los principales centros urbanos, ciudades intermedias o de la capital departamental y dimensión física de la red vial departamental, cuyo mantenimiento se encuentra a cargo de los Gobiernos Departamentales. Adicionalmente y de ser posible, la información actualizada, debería incorporar estimaciones de crecimiento o decrecimiento demográfico de mediano plazo, vía nacimientos/muertes o migraciones internas, dados los desafíos que ello implica en materia de provisión de bienes y servicios públicos. La forma en que se combinen estas dimensiones en el indicador sintético podría nutrirse de la información sobre las disparidades existentes en cada una de las dimensiones entre los distintos departamentos, aunque, obviamente, en última instancia el peso relativo de cada variable en el indicador sintético deberá incorporar definiciones políticas. El análisis crítico de los actuales indicadores debiera aportar información sobre la inadecuación de los mismos para captar aspectos sustantivos de las realidades departamentales y para informar acerca de las necesidades de gasto de los Gobiernos Departamentales (considerando, por ejemplo, las diferencias que existen entre los costos de provisión de bienes públicos en centros urbanos y en áreas rurales, o de los diferentes niveles de precios existentes en cada departamento)

En un sistema de transferencias como el vigente en Uruguay tiene fundamento considerar dimensiones relativas al bienestar económico y social de la población. La información sobre el nivel del PIB per cápita o el Ingreso Medio de los Hogares proveniente de la Encuesta Continua de Hogares del INE (corregido por poder de compra departamental), como medidas sintéticas de bienestar material surgen, naturalmente, como alternativas a considerar, aunque la utilización de un indicador más amplio y comprehensivo como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) aportaría riqueza sobre otros factores socio-económicos que inciden en la calidad de vida de las personas residentes en cada uno de los departamentos, aunque la información



utilizada en la estimación de este indicador poco, o nada, tiene que ver con las áreas de gestión de los Gobiernos Departamentales. La racionalidad del uso de este tipo de indicadores para determinar la distribución de las transferencias intergubernamentales está relacionada con la relación directa que existe entre el nivel de desarrollo económico y social, las necesidades de gasto a atender en la población departamental y la capacidad potencial de generar recursos propios por parte de cada Gobierno Departamental. Lo que carece de fundamento desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos públicos sería considerar indicadores de disparidad de acceso a bienes públicos que corresponden a áreas de intervención que no son atendidos por las políticas de gasto que llevan adelante los Gobiernos Departamentales. Una elección inapropiada de indicadores podría generar estímulos perversos sobre las conductas de gasto de los Gobiernos Departamentales. Este tipo de situaciones se produciría si se consideran como criterio de distribución de las transferencias carencias asociadas a necesidades básicas insatisfechas que no se corresponden con los gastos departamentales. Por cierto, la incorporación de dimensiones sociales a efectos de la distribución de los componentes “condicionados” del sistema de transferencias, no debieran realizarse sin evaluar, adecuadamente, la capacidad potencial de los Gobiernos Departamentales para actuar con eficacia y con eficiencia en la atención de los problemas considerados.

Crterios y Dimensiones para la asignación de los recursos

**Demográficos
y Territoriales**

**Bienestar
Económico
y Social**

**Mejora de la
Gestión
Fiscal y
Financiera**

**Medio
Ambiente y
Cambio
Climático**

El sistema de transferencia intergubernamental debiera utilizarse, también, para propiciar el fortalecimiento de capacidades fiscales y financieras de los Gobiernos Departamentales, incluyendo la generación de recursos propios. La contracara de una mayor delegación de atribuciones en materia de gasto hacia los Gobiernos Departamentales es que desde estas instancias de gobierno existan compromisos firmes, tanto en lo que refiere a la utilización eficiente y responsable de sus potestades tributarias, como en lo relativo a la sostenibilidad de las finanzas departamentales. La mayor responsabilidad fiscal de los Gobiernos Departamentales requiere, por cierto, que se continúe con los esfuerzos de gestación de



capacidades de gestión, lo que no necesariamente se logra a partir de estímulos monetarios, sino que requiere de acciones y programas concretos de fortalecimiento institucional. La consideración de estos aspectos resulta, particularmente, importante en la medida en que la capacidad y la calidad de gestión fiscal departamental determinan, en última instancia, la conveniencia de la asignación de los recursos públicos canalizados a partir de los distintos componentes del sistema de transferencias intergubernamentales. La existencia de capacidades fiduciarias y de ejecución presupuestaria adecuadas, el uso eficiente de las atribuciones tributarias propias y la sostenibilidad de las finanzas públicas departamentales merecen ser incorporadas de forma explícita en el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales. En este sentido, se debieran considerar dos dimensiones claves, una de **capacidad**, calculada a partir de las bases imponibles de la principal fuente de ingresos tributarios como son los inmuebles (urbanos, sub-urbanos y rurales) y los vehículos automotores, y otra de **esfuerzo fiscal**, considerando el cociente entre la recaudación real y la potencial, de los principales tributos inmobiliarios departamentales (urbanos, sub-urbanos y rurales) y de los aplicados sobre la circulación de vehículos automotores, más otra variable calculada a partir del cociente entre la recaudación real y la potencial, de los tres tributos departamentales principales (contribución inmobiliaria urbana, contribución inmobiliaria rural y patente de rodados). Adicionalmente, el sistema de transferencias intergubernamentales debería generar incentivos para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias y de la gestión fiscal de los Gobiernos Departamentales, a partir de componentes “condicionados” o “no condicionados”. A tales efectos, se podrían considerar indicadores que aporten información, entre otros, sobre el nivel de ejecución presupuestal, la participación de los gastos de inversión en el presupuesto ejecutado anualmente, la morosidad en la recaudación de los tributos departamentales (gestión específica de las administraciones tributarias y del endeudamiento departamental).

Las propias atribuciones y responsabilidades que tienen a su cargo los Gobiernos Departamentales junto con las urgencias ambientales hacen que sea deseable que el sistema de transferencias intergubernamentales incorpore nuevas dimensiones relativas a sostenibilidad ambiental y respuesta al cambio climático. Tanto las bases imponibles de los tributos que forman parte de los ingresos propios, como la composición del gasto departamental referido a sus cometidos básicos, hacen que la gestión fiscal de los Gobiernos Departamentales esté llamada a desempeñar un papel clave para el avance de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y para alcanzar los compromisos internacionales asumidos por el país en el marco de los Acuerdos de París en materia de cambio climático. Los desafíos referidos al uso sustentable del territorio, la gestión de residuos generados en los centros urbanos, la contaminación del agua y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadas por el transporte público y privado, deberían conectar de forma directa las políticas del Gobierno Central y de los Gobiernos Departamentales, por lo que, algunos de los componentes condicionados del sistema de transferencias intergubernamentales, debiera utilizarse para alinear las iniciativas de políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno.

VIII.3. Nuevas áreas de intervención

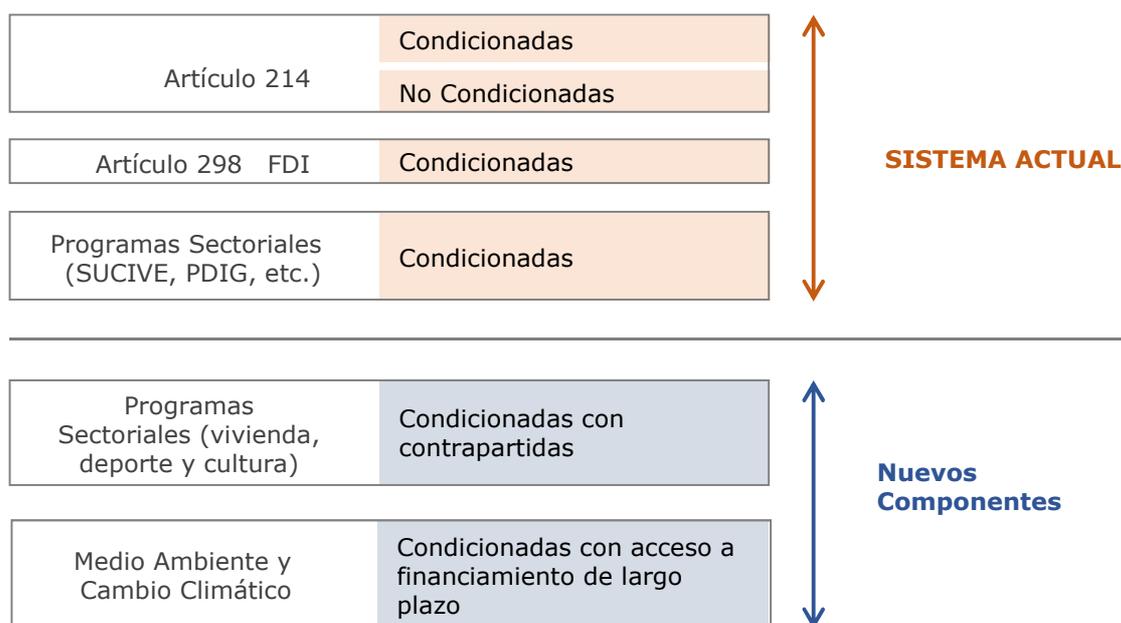
Avanzar en la discusión de la eficacia relativa de los Gobiernos Departamentales para incursionar en áreas de política que no forman parte de los cometidos asignados por la Constitución de la República de forma preceptiva, es necesario y requiere de una evaluación de cuáles son las áreas de intervención sobre las que la gestión descentralizada tiene más posibilidad de generar ganancias de eficiencia. En este sentido, existen buenos argumentos para que un conjunto de programas de fomento de las actividades culturales y deportivas, formaran parte de un componente nuevo del sistema de transferencias intergubernamentales. Cualquier paso a dar en esta dirección requiere, no obstante, un diseño



apropiado del mecanismo de cooperación entre diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta las capacidades reales de cada Gobierno Departamental para asumir funciones que hasta el presente son realizadas, mayormente, desde el Gobierno Nacional.

La consideración de los indicadores sobre necesidades básicas insatisfechas o carencias en materia de vivienda en el diseño de algún componente del sistema de transferencias intergubernamentales encuentra fundamento en el carácter eminentemente territorial que tienen las condiciones habitacionales y en el papel que desempeñan, o que deberían desempeñar en el futuro, los Gobiernos Departamentales en el diseño y, sobre todo, en la implementación de las políticas de vivienda a nivel nacional. La disponibilidad de tierras en que se podrían construir viviendas nuevas y las decisiones en materia de gestión territorial urbana y suburbana dependen, en buena medida, de decisiones de los Gobiernos Departamentales. Por tanto, parece natural que existiera un componente del sistema de transferencias intergubernamentales que contribuyera, específicamente, a regular la necesaria cooperación del Gobierno Central y los Gobiernos Departamental en la implementación de las políticas de vivienda y hábitat a nivel nacional. La existencia de un programa específico que involucra a las instancias de gobierno nacional y a los Gobiernos Departamentales en materia de política de vivienda podría contribuir, asimismo, a reducir el grado de discrecionalidad que ha caracterizado a la gestión de una de las políticas públicas que tienen mayor incidencia sobre el bienestar social y a dotar de mayor transparencia y estabilidad a la asignación de los recursos del Gobierno Central en una materia tan importante y que involucra un volumen considerable de fondos públicos. Los avances en esta dirección se deberían incorporar formalmente en el sistema de transferencias intergubernamentales, una parte de lo que en la actualidad se realiza de forma más o menos discrecional a través de convenios específicos entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial con los Gobiernos Departamentales que aplican recursos nacionales al desarrollo de diversos tipos de programas de vivienda en el territorio.

Esquema tentativo del nuevo sistema de transferencias intergubernamentales





Conjuntamente con las dimensiones relativas a sostenibilidad ambiental y a la respuesta al cambio climático, es altamente probable, que Uruguay transite a mediano plazo por modificaciones tributarias o micro reformas verdes, en las que podrán generarse nuevas bases gravables (específicas), que, por su propia naturaleza debieran ser compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. Las nuevas políticas fiscales ambientales incorporarían herramientas tributarias que penalizan externalidades negativas sobre el ambiente y que procuran propiciar los cambios de comportamiento en las personas y en las empresas, fomentando cambios de hábitos, utilización de tecnologías más limpias, menor impacto de los procesos productivos en términos del uso de recursos naturales, utilización de energías renovables, nuevos procesos de reciclaje y el desarrollo de la economía circular. Los recursos generados por este tipo de herramientas tributarias deberían aplicarse, principalmente, al desarrollo de infraestructuras para la mejor disposición de residuos sólidos, a atender los crecientes problemas de contaminación del agua y del aire y al desarrollo de sistemas de movilidad sustentable, entre otras muchas posibilidades.

Para llevar adelante este tipo de proyectos de inversión, que involucran montos importantes de recursos financieros y cuya maduración en el tiempo suele producirse en plazos que van más allá de los periodos de gobierno, es importante avanzar en el diseño de esquemas de financiamiento que viabilicen la concreción de los mismos. Parece poco probable que, sin mediar la colaboración del Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales puedan acceder a los recursos necesarios para avanzar en estas inversiones. La importancia de las temáticas ambientales, en general, y los esfuerzos nacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático involucran a todos los niveles de gobierno y, por ende, debería asumirse como un desafío común por parte del Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. Una alianza amplia a nivel del conjunto del sector público sería una expresión de la jerarquía que tiene para el país el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los Acuerdos de París sobre el cambio climático y en los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Una iniciativa de este tipo podría implementarse, por ejemplo, a partir de un programa específico del tipo PDGS, ya sea dentro o por fuera de las transferencias del artículo 214 (parcial o totalmente). Cabe precisar que la inclusión de medidas fiscales verdes que movilicen recursos a nivel intergubernamental y sub-nacional para la atención de consideraciones ambientales puede tener un impacto redistributivo significativo en la distribución de recursos entre departamentos. La creación y revisión periódica de mecanismos de compensación e igualación permitiría atenderlos, de manera de que la imprescindible inclusión de criterios medioambientales no signifique un deterioro de la equidad territorial.

VIII.4. Consideraciones sobre la economía política y la transición

En un entorno en que intervienen múltiples niveles de gobierno (Gobierno Central, Gobiernos Departamentales y Municipios) en materia de provisión de bienes y servicios públicos, el sistema de transferencias constituye una de las columnas vertebrales de la institucionalidad fiscal intergubernamental y, por ende, la existencia de acuerdos amplios y duraderos en torno a este tema entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales debería manejarse como un objetivo fundamental, del cual dependen en gran parte los logros de eficiencia y equidad que suelen asociarse con los proceso de descentralización. Para cumplir con los tres objetivos principales de un sistema de transferencias intergubernamentales -equidad, eficiencia y autonomía-, los distintos niveles de gobierno deben alcanzar acuerdos amplios y duraderos en los componentes centrales del sistema de transferencias. Los acuerdos deberían involucrar, necesariamente, el monto total a transferir, los sistemas de actualización de los mismos, los criterios de distribución primaria y secundaria, los períodos de vigencia y los mecanismos de revisión de los mismos y los órganos de seguimiento y



monitoreo del funcionamiento de cada uno de los componentes del sistema, acotando márgenes de discrecionalidad y dotando de previsibilidad a determinación de las partidas y a los correspondientes sistemas de pago. Desde el punto de vista estrictamente teórico es difícil argumentar que un modelo de transferencias sea muy superior a otro. Lo que sí resulta sumamente importante es que sean atendidas las perspectivas de cada una de las partes intervinientes y que puedan alcanzarse compromisos aceptados por distintos niveles de gobierno. En particular, la búsqueda del mayor acuerdo posible acerca de los objetivos perseguidos y los criterios que llevan a la determinación del sistema de transferencias debe considerarse como un aspecto crítico, si es que se pretende asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los mecanismos diseñados.

Para facilitar los acuerdos duraderos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales se requiere atender una serie de recomendaciones a la hora de diseñar un sistema de transferencias que faciliten los consensos de manera de que el mismo pueda implementarse sin fisuras relevantes en los acuerdos políticos entre niveles de gobierno que dan soporte al funcionamiento del sistema en su conjunto. A tales efectos, para alcanzar los niveles de acuerdo requeridos, el sistema debe ser simple desde el punto de vista de su administración y transparente en lo que refiere a los criterios que determinan el funcionamiento de cada uno de los componentes del sistema de transferencias intergubernamentales. Asimismo, la aceptación de los entendimientos intergubernamentales requiere que se determinen con la mayor precisión posible los objetivos de cada componente y los indicadores que se tendrán en cuenta para la determinación del monto a transferir y la distribución de los recursos entre los departamentos durante el periodo de vigencia de los acuerdos alcanzados. De hecho, la multiplicidad de objetivos para un determinado componente del sistema acarrearía riesgos que podrían generar controversias y disputas políticas sobre el funcionamiento de la totalidad del sistema de transferencias intergubernamentales.

Las eventuales revisiones y actualizaciones del sistema de transferencias intergubernamentales en su conjunto, o de algunos de sus componentes, deberían realizarse en el marco del proceso de aprobación de Presupuesto Nacional que el Parlamento de la República aprueba durante el primer año de cada administración. La definición de los montos a transferir y de los criterios de distribución de los recursos provenientes del Gobierno Central representan elementos que dan certezas fundamentales para que los Gobiernos Departamentales puedan organizar y planificar sus respectivos esquemas de administración fiscal y financiera. La alternativa de aprobar e implementar las propuestas de reforma en los años subsiguientes podría convertirse en una fuente de desencuentros políticos entre el Gobierno Central y al menos algunos de los Gobiernos Departamentales.

El rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales debería contemplar, de forma expresa, que los componentes que requieren condicionamientos en materia de ejecución del gasto son de difícil instrumentación y que el monitoreo de la ejecución de los programas de gasto debe estar definido de antemano. Para lograr que las transferencias funcionen de acuerdo a lo previsto en su diseño inicial es necesario que se encuentre la información necesaria, las capacidades administrativas requeridas y los mecanismos de rendición de cuentas adecuados para que se cumplan de forma eficaz los objetivos planteados. En este sentido, deben establecerse con la mayor precisión posible, tanto los indicadores utilizados para definir la distribución de los montos a transferir entre los distintos Gobiernos Departamentales, como los mecanismos de actualización de los mismos, cuando esto sea requerido. Para que el sistema de transferencias intergubernamentales cuente con un efectivo sistema de monitoreo y de rendición de cuentas -instrumento éste que, de acuerdo con la evidencia, es garante del funcionamiento regular del mismo-, se hace necesario articular esfuerzos institucionales para lograr y mantener la producción de información económica y fiscal a nivel departamental, que sea



sistematizada, actualizada y armonizada por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en acuerdo con el Congreso de Intendentes, de manera tal que se faciliten las labores de seguimiento y que sirva de soporte para la toma de decisiones de política en la materia.

La implementación de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales, que implique una modificación de la distribución actual de los recursos, va a generar ganadores y perdedores y, para evitar interrupciones en la provisión de bienes públicos provistos por los Gobiernos Departamentales, es necesario acordar un periodo de transición. Para lograr los amplios acuerdos necesarios para asegurar la aprobación de las propuestas reformistas y la sostenibilidad política y financiera del nuevo sistema es imprescindible acordar un período de transición y generar mecanismos de compensación que contribuyan a suavizar el impacto de la reforma sobre los presupuestos departamentales. Existen distintas maneras de diseñar mecanismos que suavicen el período de transición. Un formato bastante utilizado en otras experiencias de reforma resulta de garantizar el monto promedio (nominal o real) de las transferencias recibidas en los últimos 5 años, asignando al nuevo esquema de distribución solo aquellos fondos adicionales, superiores a lo transferido previamente. Obviamente, para que el proceso transición sea aceptado, tanto por parte de los perdedores, como por los ganadores, se requiere que el total de recursos a transferir por el Gobierno Central en el marco del nuevo sistema, sea mayor que lo transferido por el viejo sistema y que los ganadores vean satisfechas sus expectativas de incremento de los recursos percibidos en el marco de la implementación plena del nuevo sistema.

Para especificar el alcance de las competencias de manera de aprovechar las “ventajas comparativas” de cada nivel de gobierno es importante establecer una distinción entre competencias exclusivas de los Gobiernos Departamentales y las competencias compartidas y concurrentes con el Gobierno Central. La normativa vigente en nuestro país establece que los Gobiernos Departamentales tienen competencias exclusivas sobre un conjunto de materias que involucran las capacidades de generar ingresos propios y que determinan sus atribuciones fundamentales en materia del gasto. En la mayoría de los casos, los Gobiernos Departamentales tienen el poder para dictar la normativa legal, asociada a la potestad de llevar adelante las políticas en las materias sobre las que tiene competencias exclusivas. En las competencias compartidas con el Gobierno Central las capacidades normativas suelen involucrar acuerdos entre los distintos niveles de gobierno. Existen, también, áreas de intervención pública en que los Gobiernos Departamentales tienen competencias concurrentes con el Gobierno Central, por lo que ambos niveles de gobierno tienen potestades para legislar y ejecutar políticas propias sobre una misma materia. Es evidente que en los casos de las competencias compartidas y concurrentes es importante que existan acuerdos concretos entre las partes involucradas y que, si se pretenden transferir recursos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales ampliando el actual sistema de transferencias intergubernamentales es necesario que los acuerdos sean precisos en materia de las potestades normativas en la materia.

A pesar de la existencia de preceptos constitucionales que establecen las asignaciones de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, en la práctica de la gestión departamental, y a la hora de avanzar en el rediseño del actual sistema de transferencias intergubernamentales, se aprecia una creciente incursión de algunos Gobiernos Departamentales en áreas de intervención compartidas o concurrentes con el Gobierno Central. Si el rediseño del sistema optar por avanzar en el proceso de descentralización de atribuciones en materia de provisión de bienes públicos es importante que se eviten ambigüedades en materia de atribuciones normativas. La precisión sobre el alcance de las atribuciones normativas de los Gobiernos Departamentales y del Gobierno Central debe considerarse, por tanto, como un pilar fundamental, si es que se pretende propiciar una asignación



eficiente de los recursos públicos, sobre todo en el caso de los aplicados a través de los componentes “condicionados” del sistema de transferencias intergubernamentales.

En la práctica, la determinación específica de nuevas atribuciones normativas en favor de los Gobiernos Departamentales debería apoyarse en un conjunto de criterios que aseguren una asignación eficiente de los recursos públicos. La transferencia de competencias, y más aún de atribuciones normativas, no puede realizarse sin evaluar la eficiencia relativa que tienen los distintos niveles de gobierno para llevar adelante determinada función. Una delimitación poco precisa de funciones puede generar en el futuro conflictos de competencias y duplicaciones de gasto que neutralicen las ganancias de eficiencia que, supuestamente, podrían derivarse de la descentralización. En ningún caso, debería avanzarse en esta dirección sin una identificación de los medios humanos, materiales y financieros que habría que asegurar para que los Gobiernos Departamentales puedan avanzar eficientemente en el ejercicio de nuevas funciones.

Los principales desafíos de las políticas públicas a todos los niveles de gobierno se relacionan con atender la provisión de bienes públicos globales y sus consecuentes problemas que deben ser atendidos por los distintos niveles de gobierno en todos los países (cuidado del medio ambiente, desigualdad económica y social, cambio demográfico, etc.). En particular, los eventos extremos derivados del cambio climático tienen impactos crecientes sobre la actividad económica en todo el territorio nacional, por lo que un involucramiento conjunto y acordado entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales podría ser una herramienta que fortalezca la estrategia climática de largo plazo del país y dar consistencia a las acciones emprendidas en esta materia por el sector público y el sector privado. No debe perderse de vista que en Uruguay los Gobiernos Departamentales tienen responsabilidades directas sobre varias funciones que tienen relación al cambio climático y la preservación del medio ambiente (recolección de residuos, reglamentación del tránsito vehicular, ejecución de obras de vialidad, promoción y mejoramiento de la agricultura y ganadería, entre otros). La conjunción de estos factores hace necesario incluir a las temáticas ambientales en la institucionalidad fiscal intergubernamental y merecerían ser tenidas en cuenta en el rediseño del régimen de transferencias. La forma concreta de inclusión de estas temáticas podría materializarse de distintas maneras, pero en cualquier caso debieran incluir acuerdos intergubernamentales que permitan respuestas ambientales de todo el sector público consolidado y no solo del Gobierno Central.

Como parte de la transición hacia un rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales es importante definir un destino preciso para los recursos asignados con cargo al denominado Fondo de Asimetrías. Este instrumento fue creado en el Presupuesto Nacional para el periodo 2021–2025 con el propósito de compensar a los Gobiernos Departamentales que resultaran perdedores una vez que se instrumentara la revisión de los criterios de distribución de las partidas correspondientes a las transferencias realizadas en el marco del Artículo 214 de la Constitución de la República. El mecanismo propuesto implicó la constitución de un fideicomiso al que el Poder Ejecutivo podría volcar 250 millones de pesos anuales a partir del año 2022. En la medida en que en la norma aprobada no se determina el plazo en que se obliga a aplicar esta partida presupuestal, no es posible establecer con precisión el monto total de los recursos que sería asignados a este fondo durante el actual periodo de gobierno. La normativa aprobada implica, implícitamente, que se va a registrar fiscalmente sólo la partida de 250 millones de pesos anuales y no la deuda que se asuma con dicho fideicomiso, por lo que es probable que por este mecanismo no se pueda comprometer un monto significativo de recursos fiscales para facilitar la transición y, de este modo, complicar la continuidad de una transición más larga, que seguramente va a ser necesaria, en el caso en que no se concreten los plazos previstos originalmente para la revisión del esquema de distribución de las transferencias.



El mandato legal actual, incluyendo el del artículo 21 de la Ley 19.272, determinan que los cambios en el esquema de distribución de la partida del Artículo 214 de la Constitución se determinarán en el marco de una Comisión integrada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Congreso de Intendentes. En esta instancia se podrán acordar modificaciones de las variables actualmente utilizadas para distribuir los recursos provenientes del Gobierno Central, incluir nuevas variables y modificar el sistema de ponderadores con que se combinan las variables consideradas. La propuesta acordada se elevaría para la consideración de la Comisión Sectorial de Descentralización (creada en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución de la República), integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso de Intendentes. En el Presupuesto Nacional se había previsto que el cambio debería implementarse en 2022, pero en la Rendición de Cuentas del año 2020 el Poder Ejecutivo propuso extender el plazo hasta el año 2023, conservándose la partida de 250 millones de pesos correspondiente del año 2022, condicionándose a que efectivamente se instrumente la modificación del esquema de alícuotas en el transcurso del presente año. El Presupuesto Nacional dispone que durante el presente periodo de gobierno cada Gobierno Departamental no podría percibir un monto inferior al distribuido en el ejercicio 2019, debidamente actualizado por la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) elaborado por el INE.

La estabilidad que requiere el adecuado funcionamiento del sistema transferencias intergubernamentales requiere acuerdos amplios y duraderos, que pongan a resguardo de revisiones y controversias frecuentes que puedan implicar conflictos entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el condicionamiento establecido para la utilización de la partida del Fondo de Asimetrías que implica que los acuerdos sean alcanzados durante el presente año puede llevar a definiciones que generen controversias políticas que después serían difíciles de corregir. Para evitar que ocurran situaciones de este tipo, en ocasión de la próxima discusión parlamentaria de la Rendición de Cuentas 2021 podría definirse que los recursos del Fondo de Asimetría se asignaran a partidas que favorecieran a aquellos departamentos que, seguramente, resultarían ganadores en el caso en que fueran determinadas las alícuotas de distribución sólo a partir de la actualización de los indicadores utilizados en la actualidad. Esto implicaría que el Fondo de Asimetría dejara de ser concebido como un mecanismo para “compensar a los que pierden” y que los recursos del mismo fueran aplicados a aumentar la asignación a aquellos departamentos sobre los que existe acuerdo respecto a que “sin duda ganarían” si se procediera a la actualización de los montos de las transferencias correspondientes al Artículo 214 de la Constitución de la República, aplicando los actuales indicadores.





Apéndice I: Componentes del sistema de transferencias intergubernamentales en Uruguay

El análisis del funcionamiento del marco normativo vigente del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay implica considerar aspectos relativos al funcionamiento de las distintas partidas involucradas, identificando los fundamentos y los criterios que se tienen en cuenta para la asignación de los recursos entre los departamentos y municipios. A tales efectos, es necesario considerar la naturaleza de las principales modificaciones que ha tenido la normativa en esta materia. El análisis normativo ayuda a comprender de mejor forma los fundamentos conceptuales que inspiraron el diseño de cada uno de los instrumentos utilizados y el tipo de vinculación entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales que corresponde a cada uno de ellos.

A partir del año 2020 surgen propuestas de readecuación del sistema de transferencias intergubernamentales que tienen origen desde el punto de vista normativo, en los artículos 658 al 670 de la Ley de Presupuesto 2020 N° 19.924 de diciembre 2020. En particular, se destacan los artículos 658, 662 y 663 que refieren a la fórmula para distribuir el porcentaje de los recursos del Presupuesto Nacional del 3,33% previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República; la creación del Fondo de Asimetrías, que se establece a efectos de compensar eventuales disminuciones de transferencias a los GD, producidas ante el cambio de diseño en el mecanismo de distribución de los recursos provenientes del GN, que comenzarán a regir a partir del ejercicio 2022; las modificaciones en el Fondo de Desarrollo del Interior creado en el numeral 2) del artículo 298 de la Constitución de la República.

I.1. Artículo 214 de la Constitución de la República

El artículo 214 de la Constitución de la República dispone la transferencia de recursos para los Gobiernos Departamentales y establece que el Presupuesto Nacional deberá definir los montos de los recursos a transferir.

Las sucesivas leyes de Presupuesto Nacional han determinado los montos de las partidas, los componentes y la distribución por departamento. Desde 2005 la partida se ha fijado en el 3,33% de los recursos del Presupuesto Nacional,¹³ asegurando un monto mínimo absoluto independientemente del monto presupuestal.¹⁴

La partida del “3,33% del Presupuesto” se encuentra sujeta a algunas condicionalidades. En primer lugar, se exige como requisito que los Gobiernos Departamentales remitan al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos percibidos por este concepto, indicando los montos recibidos y los destinos aplicados.

En segundo lugar, se establecen compromisos de gestión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales, suscritos en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización. En caso de que no se cumplan las metas establecidas para el cumplimiento de dichos compromisos, la alícuota para fijar la partida destinada a los Gobiernos Departamentales se verá reducida del 3,33% al 2,9% de los recursos del Presupuesto Nacional, con el monto mínimo prorrateado por esta reducción en la alícuota. Los compromisos de gestión acordados implican estar al día con los

¹³ Se define tomando en cuenta el monto del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediatamente anterior actualizado por IPC (promedio del año).

¹⁴ La última Ley de Presupuesto Nacional estableció un monto mínimo de \$ 9.805 millones de pesos constantes del año 2014, que se aplicaría en caso de que el monto resultante de aplicar la alícuota del 3,33% -menos la deducción del FIGM (literal C y parte del B)- sea menor que esa cifra.



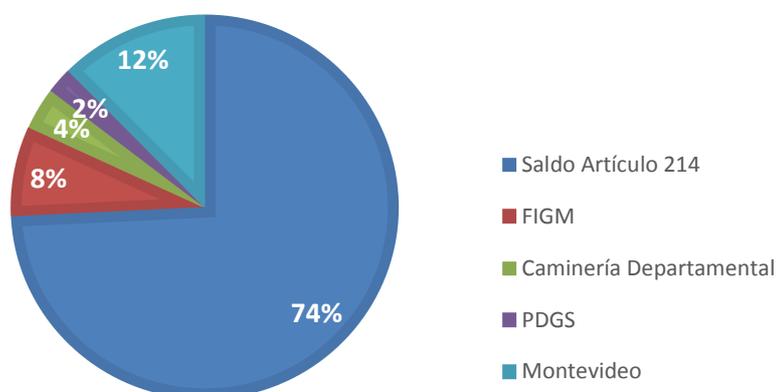
consumos corrientes de entes públicos, cumplir las resoluciones adoptadas por el Congreso de Intendentes y las obligaciones de información de aspectos presupuestales, financieros, de deuda y sostenibilidad fiscal.

Verificada la condicionalidad y antes de la distribución por departamento, se descuentan, en forma sucesiva, las siguientes partidas:

- El total del literal C y parte del literal B del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).
- El 12,9% con destino al Gobierno Departamental de Montevideo.
- El total de lo ejecutado por el proyecto "Mantenimiento de la red vial departamental" del Programa de Caminería Departamental.
- El total de partidas ejecutadas por el Programa de Desarrollo y Gestión Sub-nacional (PDGS).

El **Gráfico I.1**, considerando las cifras correspondientes al año 2019 del Observatorio Uruguay (OTU), representa la partida definida en el artículo 214, destinada a: el Departamento de Montevideo por 12,5%, el FIGM 7,6%, el 2,2% al PDGDS y el 3,5% para mantenimiento de la red vial departamental, con un remanente como Saldo del artículo 214 del 74,2%.

Gráfico I.1. Composición de la partida del artículo 214 de la Constitución de la República (2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Territorio Uruguay (OTU) <https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencias>

El saldo remanente es distribuido entre los diferentes departamentos con base en los criterios de distribución establecidos en la normativa vigente. Previo a dicho reparto se descuentan las siguientes partidas:

- La cuota anual del Congreso de Intendentes que corresponda a cada Gobierno Departamental.
- Los aportes patronales y personales por contribuciones a la seguridad social.
- El impuesto a la renta de las personas físicas.
- El aporte al Fondo Nacional de Vivienda.
- Se afecta un crédito de hasta el 11% con destino al pago de obligaciones corrientes de entes públicos (UTE, OSE, ANTEL, CORREO y BSE).



El origen de los criterios de distribución departamental de esta partida se remite a la Ley del Presupuesto Nacional aprobada en el año 2000 (artículo 642 de la Ley 17.296, con las correcciones del decreto 170/001). La norma establecía que la distribución para los Gobiernos Departamentales (incluido Montevideo) se basaba en criterios de superficie, población, inversa del PIB por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, obtenidos del Censo de Población 1996. En esta norma legal se explicita el principio de **redistribución** o de **nivelación** (total o parcial), que se expresa a través del “cierre de las brechas horizontales y verticales” entre los distintos departamentos¹⁵.

De todos modos, en la redacción de la citada ley no se explicitaba la distribución resultante por departamento de acuerdo a cada una de las variables que componían el cálculo, así como tampoco los ponderadores utilizados, es decir, el peso asignado a cada variable en el cálculo de los coeficientes de distribución de los recursos asignados.

En la Ley de Presupuesto Nacional aprobada en el año 2005 (artículo 480 de la Ley 17.930) y en las sucesivas leyes presupuestales, no se hace alusión a los lineamientos y fundamentos considerados en la distribución de los recursos asignados a través de este mecanismo. Simplemente, se detalla que, una vez descontadas las partidas correspondientes a las partidas antes mencionadas, el remanente de recursos correspondientes al artículo 214 de la Constitución de la República se distribuye entre los Gobiernos Departamentales del interior del país con los coeficientes que se exponen en la **Tabla I.1**.

Tabla I.1.
Distribución del remanente del artículo 214 de la Constitución de la República

Departamento	Coficiente de distribución
Artigas	5,68%
Canelones	10,09%
Cerro Largo	5,83%
Colonia	4,89%
Durazno	5,13%
Flores	2,78%
Florida	4,52%
Lavalleja	4,42%
Maldonado	7,92%
Paysandú	6,44%
Río Negro	4,74%
Rivera	5,32%
Rocha	5,03%
Salto	6,81%
San José	4,19%
Soriano	5,34%
Tacuarembó	6,29%
Treinta y Tres	4,58%

Fuente: Artículo 674 de la Ley de Presupuesto Nacional 2016-2019 (Ley 19.355).

¹⁵ Las brechas verticales aparecen generadas por la falta de correspondencia entre las fuentes de ingresos descentralizadas y las obligaciones agregadas de gastos de los Gobiernos Departamentales. Las brechas horizontales, por su parte, están asociadas a las necesidades de gasto, dadas las responsabilidades descentralizadas y la capacidad fiscal o de ingresos potenciales de los Gobiernos Departamentales.



Una mención especial merece el Programa de Desarrollo y Gestión Sub-nacional (PDGS), cuyo objetivo general es contribuir a la mejora en la gestión fiscal y de la inversión pública de los Gobiernos Departamentales, que se ha financiado, parcialmente, a través de un préstamo contraído con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por los aportes realizados por el Gobierno Central. El contrato de préstamo con el BID, que suscrito en el marco del Congreso de Intendentes, prevé un crédito de USD 75 millones, a lo que se agrega una contrapartida aportada por el Gobierno Central de USD 15 millones¹⁶. Para el cumplimiento de sus objetivos, el PDGS se divide en dos componentes: 1) Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Inversión de los Gobiernos Departamentales; 2) Inversiones para el Desarrollo Departamental.

Por el componente Fortalecimiento de la Gestión Fiscal se financian acciones que contribuyan a consolidar e integrar la información financiera de las intendencias, a mejorar la recaudación con énfasis en el impuesto inmobiliario y a fortalecer la gestión del gasto y de la inversión. En tanto, por el componente Inversiones para el Desarrollo Departamental se financian acciones que contribuyan a fortalecer la capacidad institucional de las intendencias en materia de planificación territorial y de gestión de riesgos, y otras acciones orientadas a mejorar la gestión de la inversión departamental.

Los fondos correspondientes al componente Inversiones para el Desarrollo Departamental se distribuyen entre los Gobiernos Departamentales según los mismos criterios y porcentajes establecidos para la distribución del remanente del artículo 214 de la Constitución¹⁷.

Readecuación a partir del año 2020

El artículo 658 de la Ley de Presupuesto 2020-2024 N°19.924 de diciembre de 2020, establece que el porcentaje sobre el monto de recursos que corresponderá a los Gobiernos Departamentales, será del 3,33% anual para los ejercicios 2021 a 2024.

En particular, importa destacar que, en el ejercicio 2021, la partida no podrá ser inferior a UYU 16,5 millones expresada a valores promedio 2020. Adicionalmente, la eventual diferencia entre esta y el importe resultante de aplicar el porcentaje (3,33%) indicado sobre el monto total de los recursos que corresponda a los Gobiernos Departamentales se deducirá en partes iguales entre los ejercicios 2022 a 2024. A partir del ejercicio 2022, la partida no podrá ser inferior a UYU 15,61 millones, expresada a valores promedio de 2019, que se calculará luego de aplicada las deducciones establecidas.

A efectos de compensar las eventuales disminuciones en las transferencias recibidas por los GD, el artículo 662 de la Ley 19.924 crea un Fondo de Asimetrías, a efectos de constituir un fideicomiso con la finalidad de compensar la eventual disminución de los recursos transferidos a los GD, por aplicación de nuevos porcentajes de distribución de la partida establecida en el artículo 658. Adicionalmente se establece que las nuevas alícuotas que se aprueben, comenzarán a regir a partir del ejercicio 2022, así como también, que el monto que percibirá cada Gobierno Departamental durante el período presupuestal 2020 - 2024, no podrá ser inferior al monto distribuido en el ejercicio 2019.

El artículo 659 de la Ley 19.924 establece que el acceso por parte de cada GD al porcentaje que le corresponda de la partida que se establece en el artículo 658 del 3,33%, se realizará en la medida en que se cumplan las metas que emerjan de compromisos de gestión que los GD suscribirán en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización, con la condición previa de no tener deudas pendientes de pago por los consumos corrientes de los servicios públicos y en base a las siguientes pautas que fija la ley en el mencionado artículo 659: a) la adopción de planes de austeridad en el gasto público local, sin afectar las inversiones y servicios orientados al desarrollo social y humano

¹⁶ En las últimas leyes de Presupuesto Nacional, las partidas ejecutadas por el Programa de Desarrollo y Gestión Sub-nacional se deducen de la partida del artículo 214 de la Constitución.

¹⁷ Establecido por el literal d del artículo 674 de la Ley 19.355.



de los territorios 0,23%; b) la adopción de planes tendientes al equilibrio de las finanzas departamentales, sin que ello implique recortar recursos actualmente destinados a las políticas sociales y de género de las Intendencias 0,10%; c) reportar la información de ejecución financiera mensual, en formato que brindará la OPP, que a partir del ejercicio 2022, deberá ser presentado antes del día 20 del mes siguiente al que se informa 0,10%.

En caso de incumplimiento total de dichos compromisos de gestión, el porcentaje que le corresponda al Gobierno Departamental se calculará en base a una partida equivalente al 2,90%. Los montos mínimos serán proporcionales a los establecidos en el artículo 658 de la ley.

El artículo 660, establece el orden de las deducciones y los porcentajes definitivos, correspondientes a cada departamento. En primer lugar, el 12,90% que se destinará al Gobierno Departamental de Montevideo. En segundo lugar, el total ejecutado del Proyecto 999 "Mantenimiento de la Red Vial Departamental", del programa 372 "Caminería Departamental", que se distribuirá y ejecutará conforme a los criterios establecidos por la Comisión Sectorial del artículo 230 de la Constitución de la República. En tercer lugar, las partidas ejecutadas del Proyecto 960 "Programa de Desarrollo y Gestión Sub-nacional", del programa 492 "Apoyo a gobiernos departamentales y locales". De esa forma, el remanente se distribuirá entre los Gobiernos Departamentales del interior de acuerdo con la estructura que se presenta en la **Tabla II.2**.

Tabla II.2.
Distribución vigente del remanente del artículo 214

Departamento	%
Artigas	5,68
Canelones	10,09
Cerro Largo	5,83
Colonia	4,89
Durazno	5,13
Flores	2,78
Florida	4,52
Lavalleja	4,42
Maldonado	7,92
Paysandú	6,44
Río Negro	4,74
Rivera	5,32
Rocha	5,03
Salto	6,81
San José	4,19
Soriano	5,34
Tacuarembó	6,29
Treinta y Tres	4,58

Fuente: Ley de Presupuesto 2020-2024 (ley 19.924), artículo 660



I.2. Artículo 298 de la Constitución de la República

La reforma de la Constitución de 1996 consignó que una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo se destinaría al desarrollo del interior del país y a la ejecución de políticas de descentralización. La discusión parlamentaria es elocuente al respecto y permite visualizar implícitamente el concepto de **devolución** atribuible a esta nueva etapa¹⁸. El debate parlamentario dejó en claro que la nueva normativa pretendía trasladar a los departamentos del interior del país parte de los tributos que se recaudan en el departamento. Esta posición, que ha sido mantenida de forma insistente por parte de los gobiernos departamentales, recoge la idea de “devolución”, al menos parcial, de los tributos nacionales pagados por contribuyentes residentes en cada uno de los departamentos, lo que representa un cambio trascendente desde el punto de vista de los fundamentos del sistema de transferencias intergubernamentales aplicado en Uruguay.

En este sentido, una disposición importante relacionada con la aplicación de las transferencias realizadas al amparo del artículo 298 de la Constitución de la República es la que establece la exoneración temporaria de los tributos nacionales que regiría para las empresas que se instalen en el interior del país. Se trata, también, de una vieja iniciativa que en varias oportunidades fue recogida en distintos proyectos de ley y que había sido aplicada en el pasado por algunos gobiernos nacionales. En concreto, durante la Administración del Presidente Luis Batlle Berres se realizó un decidido impulso hacia la descentralización, otorgando incentivos importantes a las empresas industriales que se instalaban en los departamentos del interior del país. En cierta medida, la nueva normativa mantiene esa orientación y trata de materializar una aspiración histórica de los gobiernos departamentales.

En el año 2000, mediante la creación del Fondo Desarrollo del Interior (artículo 643 de la Ley 17.296), se fijaron alícuotas progresivas con base en los tributos recaudados en 1999, actualizadas por el índice de precios al consumo (IPC). Las alícuotas son incrementales; pasaron del 5% en 2001 al 12,5% en 2004.

El Presupuesto Nacional 2006-2010 (artículo 485 de la Ley 17.930) modificó la alícuota, fijándola en el 11% de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999. El valor de la partida resultante de aplicar dicha fórmula, actualizado por la variación del Índice de Precios de Consumo (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, es lo que se transfiere por este concepto desde entonces.

La Ley de Presupuesto Nacional 2001-2005 estipulaba que el 75% de la partida resultante de aplicar el 11% de los tributos recaudados fuera de la capital debía ser destinado a políticas de descentralización ejecutadas por los ministerios, y el 25% a las ejecutadas por los Gobiernos Departamentales.

Con la Ley de Presupuesto Nacional de 2011-2015 (artículo 759 de la Ley 18.719) esta distribución se modificó, disponiéndose que el 66,65% fuera para políticas de descentralización ejecutadas por los ministerios y el restante 33,35% financiara proyectos ejecutados por los Gobiernos Departamentales.

¹⁸ Véase el respecto las actas de la discusión parlamentaria en la Cámara de Senadores correspondientes a la sesión extraordinaria del día 27 de agosto de 1996 (Diario Nº 111).
https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/3464/ficha_completa



La distribución entre los Gobiernos Departamentales del 33,35%, se encuentra definida por el decreto 411/001 y se divide en dos partes. El 70% del total debe ser destinado a proyectos financiados en el 80% con el Fondo y el 20% restante con recursos propios de los Gobiernos Departamentales (siendo posible utilizar los Fondos de Incentivo para la Gestión de los Municipios). El restante 30% debe ser destinado a proyectos financiados totalmente con el Fondo. Previamente todos los proyectos deben ser evaluados y aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización.

En la normativa que regula la asignación de las partidas correspondientes a cada departamento volvió a hacer referencia a los criterios de distribución ya mencionados (superficie, población, inversa del PIB por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda. Los porcentajes de distribución de los recursos se encuentran en la **Tabla I.3**.

Tabla I.3.
Distribución del 33,3% del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)

Departamento	Porcentaje
Artigas	6,21
Canelones	14,73
Cerro Largo	7,29
Colonia	3,36
Durazno	5,11
Flores	1,89
Florida	4,46
Lavalleja	4,67
Maldonado	2,93
Paysandú	6,25
Río Negro	3,61
Rivera	7,38
Rocha	4,34
Salto	7,41
San José	4,28
Soriano	4,02
Tacuarembó	7,66
Treinta y Tres	4,39

Fuente: Decreto 411/001

Readecuación a partir del año 2020

El artículo 663 de la Ley de Presupuesto 2020 – 2024 N° 19.924, refiere el Fondo de Desarrollo del interior (FDI), del artículo 298 de la Constitución de la República.

El Fondo Presupuestal tendrá carácter anual y quedará constituido, a partir del 1° de enero de 2021, con el 11% sobre el monto de UYU 47.008 millones, que corresponde a los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo en el año 1999, a valores del 1° de enero de 2020.

A partir de este artículo 663 de la Ley 19.924, se modifican los criterios existentes hasta el año 2020 de distribución para el FDI. Con esta nueva redacción, el 60% (antes 66,65%) se destinará a



las políticas descentralización, mientras el 40% restante se destinará para proyectos y programas a ser financiados en un 85% con recursos provenientes del Fondo, y un 15% con recursos propios de los Gobiernos Departamentales¹⁹.

1.3. Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM)

En el año 2009 se creó un nuevo régimen para la descentralización en materia departamental y municipal a partir de la constitución de los Gobiernos Municipales (Ley 18.567). Para el cumplimiento de los cometidos de este tercer nivel de gobierno la ley definió tres fuentes de recursos:

1. Aquellas asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los municipios en los presupuestos quinquenales.
2. Los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional a través del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios con destino a los programas presupuestales municipales.
3. Donaciones o legados.

Estas fuentes de recursos quedaron vigentes desde 2015, a partir de la ley modificativa 19.272. Esta disposición derogó la norma original (ley 18.567) y estableció los montos asignados al FIGM, dividiendo la partida en tres partes —literales A, B y C— según distintos criterios de distribución. Como fuera mencionado, una parte del literal B y el total del literal C se financian mediante los recursos definidos en el artículo 214 de la Constitución de la República, en tanto la parte restante del literal B y el total del literal A se financian a través de Rentas Generales²⁰.

Durante el período 2009-2015, los recursos asignados al FIGM fueron distribuidos en forma proporcional al número de municipios que correspondía a cada departamento. La Ley de Descentralización y Participación Política (Ley 19.272, de 2014) modificó dicho criterio y estableció los siguientes conceptos para la asignación del Fondo.

En primer lugar, se definió que el 10% del FIGM sea asignado en partes iguales para todos los municipios sin ninguna condicionalidad (literal A del artículo 19). En segundo lugar, se estableció que el 75% del Fondo sea distribuido según criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización (literal B del artículo 19). En la Ley de Presupuesto Nacional 2016-2020 se determinó que los fondos se destinaran a proyectos y programas aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización, teniendo en cuenta el número de habitantes, la superficie, las necesidades básicas insatisfechas y el nivel educativo de la población de cada municipio. Adicionalmente, se fijó como condición que hasta el 40% de los recursos pueden destinarse a gastos de funcionamiento. Cabe señalar que, en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización se establecieron las fórmulas de cálculo, los ponderadores de cada variable y las fuentes de información utilizadas, y se resolvió que el total de lo recibido por los municipios de cada departamento no podría ser inferior al 1% del Fondo (OPP, 2015). Por último, el 15% restante (literal C, artículo 19) se destinará a financiar proyectos y programas de acuerdo al cumplimiento de metas que surjan de los compromisos de gestión celebrados entre los municipios y los Gobiernos Departamentales en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización. Los montos de distribución por municipio son asignados con base en los mismos criterios definidos para el literal B.

¹⁹ En el régimen anterior, la distribución del (antes) 33,35% restante, se divide en dos partes. Un 70% debe ser destinado a proyectos financiados en un 80% con el Fondo y un 20% con recursos propios de los GD (es posible utilizar los Fondos de Incentivo para la Gestión de los Municipios). El restante 30% debe ser destinado a proyectos financiados totalmente con el Fondo. Previamente todos los proyectos deben ser evaluados y aprobados por la CSD.

²⁰ Véase Congreso de Intendentes (2015).



Readecuación a partir del año 2020

En el artículo 664 de la Ley de Presupuesto 2020 – 2024 N°19.924 se establecen las partidas anuales con destino a los Programas Presupuestales Municipales del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios establecido en el artículo 19 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014.

Al respecto, el artículo 664, establece que el FIGM contará con una serie de partidas anuales, con destino a los Programas Presupuestales Municipales, para el cumplimiento de sus cometidos establecidos por ley. Determinadas partidas se distribuirán en partes iguales entre todos los Municipios del país. Otras partidas se distribuirán conforme a criterios establecidos por la Comisión Sectorial que tendrán en cuenta el número de habitantes, la superficie, las Necesidades Básicas Insatisfechas y niveles de educación de la población de cada Municipio.

Las diferentes partidas tienen restricciones, por ejemplo, en determinados casos no podrá afectarse a gastos emergentes de recursos humanos. En otros casos, no podrá asignarse más del 30% del monto correspondiente a cada Municipio a la financiación de otros gastos de funcionamiento ni menos del 50% a proyectos destinados a obras de mejoramiento de pluviales, caminería urbana y rural, cordón cuneta, veredas, alumbrado público y gestión de residuos.

Otras partidas se destinarán a proyectos y programas financiados por el Fondo y su percepción estará sujeta al cumplimiento de metas que emerjan de los compromisos de gestión celebrados entre los Municipios y los Gobiernos Departamentales, conforme a los criterios establecidos por la Comisión Sectorial.

I.4. Subsidio al alumbrado público

El subsidio al alumbrado público fue creado por el artículo 337 de la Ley 18.172, de 2007, que fue reglamentada por el Decreto 408/008. A través de esta norma el Poder Ejecutivo asumió parte de la facturación de UTE por concepto de alumbrado público correspondiente a los Gobiernos Departamentales. En el primer año el Poder Ejecutivo subsidiaba el 10%, y llegaba hasta el 30% de la facturación en el año 2009. El único requisito para acceder a este beneficio que los Gobiernos Departamentales se encontraran al día con la cuota que les correspondía. En el 2011, en el artículo 12 de la Ley 18.860 se actualizó el subsidio de alumbrado público, estableciéndose que el nuevo valor, vigente a partir de 2012, era de hasta el 40% de la facturación de UTE por concepto de alumbrado público, con los mismos requisitos que la ley anterior.

A partir de 2013 se adicionó una partida del 10% y, desde el año 2014, otra partida del 10%, con el propósito de asumir los gastos que resultaran del Plan Departamental de Extensión y Mantenimiento de Porcentaje Medido del Alumbrado Público, disponiéndose que se verificara semestralmente que éste se encontrara dentro de los márgenes de ejecución previstos. La Ley de Presupuesto Nacional 2016-2020 (Ley 19.355, artículo 679) derogó el artículo 12 de la ley anterior y estipuló una partida anual de UYU 500 millones a precios 2015, que se ajustaría por variación en la tarifa de servicio eléctrico. Esa partida fue distribuida entre los Gobiernos Departamentales de acuerdo a criterios establecidos por la Comisión Sectorial de Descentralización, contemplando, entre otros aspectos, que Poder Ejecutivo asumiría hasta el 40% de la facturación de UTE por concepto de alumbrado público correspondiente a los Gobiernos y que se incentivaría el mantenimiento de los planes vigentes y de nuevas iniciativas en materia de eficiencia energética. Los acuerdos de distribución de esta partida se alcanzaron el 26 de mayo de 2016 y contemplan la transferencia de dos componentes. A través del primero, se asume hasta el 40% de la facturación de UTE por concepto de alumbrado público por redes debidamente medidas, lo que excluye la energía reactiva. El segundo componente es propiamente de eficiencia energética, por lo que apuntó a generar un incentivo explícito para el uso eficiente de la energía por parte de los



Gobiernos Departamentales²¹. Como requisito para acceder a la partida por eficiencia energética se exigió que los Gobiernos Departamentales presentaran el inventario del parque de luminarias, avalado por el agente certificador con el objetivo de generar la línea de base para los próximos proyectos de eficiencia energética o extensión eficiente.

La partida se distribuyó mediante un coeficiente que aplica un índice mejora de eficiencia energética por departamento²². Se adiciona como condición complementaria para el acceso al subsidio de alumbrado público que cada Gobierno Departamental percibiera, como mínimo, lo mismo que lo transferido en 2015 en el marco del programa de subsidio.

Readecuación a partir del año 2020

En la última Ley de Presupuesto, el artículo 667 estipula una partida anual de UYU 400 millones a precios 2020, que será distribuida entre los GD hasta el 40% de la facturación mensual que informe UTE por concepto de alumbrado público correspondiente a las zonas de alumbrado público que se encuentren debidamente medidas con instalaciones aprobadas por el correspondiente GD y por UTE.

Una vez determinado el monto que corresponde a cada Gobierno Departamental, el importe de subsidio a recibir por cada uno será igual a la parte proporcional de consumo de energía en alumbrado público mediante tecnologías eficientes respecto al total de consumo en alumbrado público.

I.5. Fondo del Área Metropolitana

En 2015 con la aprobación del artículo 684 de la Ley de Presupuesto Nacional 2016-2020 (Ley 19.355), se asignó una partida anual de \$ 285 millones destinada a los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Canelones, con el propósito de financiar obras de infraestructura viales, de transporte y de desarrollo logístico para mejorar el funcionamiento del área metropolitana.

Este fondo es transferido a los fideicomisos que constituyen los Gobiernos Departamentales de Montevideo y Canelones (artículo 157 de la Ley 19.438 del año 2016), que fueron constituidos en la Corporación Nacional para el Desarrollo y el fiduciario será la Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A. La resolución 1134, del año 2017, explicitó el criterio de distribución de la presente partida destinando cuatro quintos al Gobierno Departamental de Montevideo y un quinto a Canelones, el que comenzó a transferirse en mayo de 2018.

Readecuación a partir del año 2020

En la Ley de Presupuesto 19.924 no se asignan fondos presupuestales para el financiamiento de obras de infraestructura viales, de transporte y de desarrollo logístico para mejorar el funcionamiento del área metropolitana, destinados a los GD de Montevideo y Canelones.

²¹ Véase el artículo 2.º de la Ley 18.597, del 21 de setiembre de 2009.

²² Más información sobre las fórmulas de cálculo del índice se puede ver en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-10/Informe%20AP%20CMVP%202017%20-%20enero%202018%20-%20v4.pdf>.



I.6. Gastos de administración de SUCIVE

El Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) se creó por medio de la Ley 18.860 con la finalidad de realizar las acciones y gestiones necesarias para el cobro del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6.o del artículo 297 de la Constitución de la República) empadronados en cualquier departamento, los recargos, multas y moras correspondientes al mismo, así como las multas que pudieran corresponder a los propietarios, poseedores o conductores de dichos vehículos. Desde ese momento el Poder Ejecutivo, a través de la constitución de una partida anual, tomó a su cargo el costo administrativo del SUCIVE.

En la Ley de Presupuesto Nacional 2016-2020, en su artículo 680, fijó una partida anual de UYU 250 millones, a valores de enero de 2015, para cubrir los gastos de administración, las comisiones de los agentes de cobranza y aquellos que aseguren los desarrollos necesarios para expedir el Permiso Nacional Único de Conducir (PNUC). La misma ley creó una Comisión de Seguimiento del SUCIVE que tiene como cometido, entre otros, la designación del agente fiduciario, el cual es el administrador del sistema.

Readecuación a partir del año 2020

La citada Ley de Presupuesto 19.924 correspondiente al período 2020-2024, en el artículo 668, reduce la partida presupuestal y asigna hasta UYU 185 millones a valores 2020, para financiar los gastos referidos en el artículo 10 de la Ley N° 18.860, de 23 de diciembre de 2011.

I.7. Caminería departamental

Las partidas de caminería departamental son definidas por el Programa Caminería Departamental que cuenta con tres proyectos:

- No 999, Mantenimiento de la Red Vial Departamental
- No 998, Mantenimiento de la Red Vial Sub-nacional
- No 994, Complementario de Caminería Departamental y Sub-nacional

El proyecto 999 está financiado por la partida del artículo 214 de la Constitución. En la Ley de Presupuesto del 2015, artículo 677, se dispone de una partida total de UYU 950 millones a valores 2015, de los cuales 350 millones corresponden al proyecto 999, 150 millones al 998 y 450 millones al proyecto 994.

Los proyectos mencionados eran ejecutados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y pasaron a la órbita de OPP a partir de 2015. La ejecución de estos proyectos se encuentra condicionada a que sean financiados en al menos un 30% con recursos propios de los GD.

Readecuación a partir del año 2020

El nuevo programa de caminería departamental se expresa en el artículo 666 de la Ley de Presupuesto N°19.924 y contará con los siguientes programas y asignaciones presupuestales:

999 Mantenimiento de la red vial departamental \$ 470.470.268 (a valores 2020)

994 Complemento de caminería departamental y sub-nacional \$ 1.039.048.258 (a valores 2021)

El Proyecto 994 "Complementario de Caminería Departamental y Sub-nacional", incluye las asignaciones que hasta la fecha de vigencia de la presente ley eran ejecutadas en el Proyecto 998



"Mantenimiento de la Red Vial Sub-nacional" y programa 372 "Caminería Departamental". Además, se autoriza a destinar hasta el 3% de la asignación presupuestal del Proyecto 994 a gastos de administración de los Proyectos de Inversión del programa 372 "Caminería Departamental".

Los criterios de distribución de la partida asignada al Proyecto 994 "Complementario de Caminería Departamental y Sub-nacional", serán aprobados por la Comisión Sectorial de forma tal que la asignación para cada GD sea equivalente a la que correspondería de aplicar los criterios de distribución vigentes para ese Proyecto y para el Proyecto 998 "Mantenimiento de la Red Vial Sub-nacional".

Los proyectos ejecutados en el marco del Proyecto 994 "Complementario de Caminería Departamental y Sub-nacional", deberán ser financiados con un mínimo del 30% con recursos propios de los GD.

Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP)

El artículo 669 de la Ley 19.924 asigna una partida presupuestal de UYU 24 millones para el Proyecto 913 "Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP)" que tendrá como destino el financiamiento, total o parcial, con la aprobación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de estudios de proyectos presentados al Sistema Nacional de Inversión Pública por los organismos públicos comprendidos en el Presupuesto Nacional, los Gobiernos Departamentales y Municipales.

1.8. Ley de Remates y Semovientes

El impuesto de remates y semovientes fue creado en 1960 por la Ley 12.700, que fijó una tasa del 2% a los remates de toda clase de bienes muebles, inmuebles y semovientes. Por la Ley 16.694, de 1995, la tasa se redujo al 1% sobre el importe de las transacciones.

Lo que es considerado como transferencia es lo reglamentado en 2012 por la Ley 18.973, que reconoce un crédito fiscal a favor de titulares de explotaciones agropecuarias por pagos de impuesto en la enajenación de semovientes. Consiste en la devolución a los contribuyentes de los importes abonados por dicho impuesto a través de los GD; estos informan a DGI lo recaudado por cada contribuyente y el organismo emite certificados de crédito a favor de los contribuyentes que pueden usarse para pagar tanto a la DGI como al BPS. La lógica de funcionamiento implica que el GN asume una renuncia fiscal por el importe de este impuesto que es recaudado por los GD.

Readecuación a partir del año 2020

Por efecto del COVID-19 se procedió a la suspensión, del crédito fiscal de titulares de explotaciones agropecuarias por el impuesto del 1% pagado a los Gobiernos Departamentales.

La Ley 19.878 estableció la suspensión por el plazo de un año, a partir del 1º de mayo de 2020, el crédito fiscal a favor de los titulares de explotaciones agropecuarias dispuesto por el artículo 11 de la Ley Nº 18.910, de 25 de mayo de 2012, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 18.973, de 21 de setiembre de 2012.

El monto resultante de la suspensión del crédito fiscal dispuesto será transferido al "Fondo Solidario COVID-19" creado por el artículo 1º de la Ley Nº 19.874, de 8 de abril de 2020.



Apéndice II: La inclusión de Montevideo en el sistema de transferencias intergubernamentales

La primera distribución en aplicación del literal C del artículo 214 de la Constitución se realiza mediante los artículos 639 a 642 de la ley del Presupuesto Nacional correspondiente al período 2001-2005 (17.296, de febrero de 2001), con las correcciones del decreto 170/001. El porcentaje sobre el monto total de recursos que corresponde a los GD es de 3,18% para 2001, del 3,37% para los años 2002 y 2003, y del 3,54% para 2004. Posteriormente, el artículo 640 asigna las partidas, donde, en primer lugar, se mantienen las afectaciones específicas de impuestos, utilidades de Casinos, la contribución para el pago de aportes patronales de los GD del interior del país, partidas del Programa de Desarrollo Municipal y de Caminería Rural de la Dirección de Proyectos de Desarrollo, y la partida del programa de Mantenimiento de la Caminería Rural del MTOP, entre otras; en segundo lugar, se asigna una serie de partidas monetarias de \$ 232.400.000 para 2001 y hasta \$ 464.800.000 actualizadas por IPC para 2004, que se distribuyen entre los GD del interior en función de territorio y población, y sobre la base de porcentajes actualizados teniendo en cuenta los resultados del Censo de Población 1996, sin incluir a Montevideo; y en tercer lugar, del remanente, se transfiere primero a la Intendencia Municipal de Montevideo una partida equivalente al 1,5% de los sueldos nominales del año anterior en 2002 y al 3% de la misma base en el respectivo año anterior para 2003 en adelante, con la finalidad de cubrir la diferencia entre las tasas de aporte patronal de la Intendencia Municipal de Montevideo y la de las intendencias municipales del interior, y posteriormente se distribuye tomando en cuenta criterios de superficie y población, de la inversa del PIB por habitante y de los porcentajes de hogares con carencias en las condiciones de vivienda obtenidos del Censo de Población 1996, sobre la base de una tabla de porcentajes que sí incluye a Montevideo.

En el siguiente período de gobierno, y mediante la aplicación de los artículos 479 al 481 de la Ley de Presupuesto Nacional del período 2005-2009 (17.930, de diciembre 2005), se establecen los criterios de distribución vigentes para la aplicación del artículo 214, en particular el ya mencionado 3,33% sobre el total de los recursos del Presupuesto Nacional. De esta partida se deducen: a) en primer lugar el 12,90% que se destina al Gobierno Departamental de Montevideo, del cual se deducen a su vez las partidas ejecutadas por dicha Intendencia en el programa Mantenimiento de la Red Vial Departamental del MTOP, y el resto se destina a la transferencia mensual de los aportes patronales y personales a la seguridad social que le correspondan en forma directa al organismo destinatario del pago; b) en segundo lugar, se cubre el total ejecutado por los GD del interior, del programa Mantenimiento de la Red Vial Departamental del MTOP destinado al Programa de Mantenimiento de la Caminería Rural; c) en tercer lugar, se deducen las partidas ejecutadas del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal; y d) el remanente se distribuirá entre los GD del interior de la República de acuerdo a los porcentajes establecidos (véase la tabla 1), y de los montos resultantes de la distribución según la tabla se deducen: partidas ejecutadas de Caminería Rural por cada uno de los GD, los aportes patronales y personales a la seguridad social que le correspondan y el impuesto a las retribuciones personales, incluido el Fondo Nacional de Vivienda por cada gobierno departamental, y finalmente un crédito de hasta el 11% con destino al pago de las obligaciones corrientes que se generen por prestaciones brindadas a los GD por UTE, ANTEL, OSE, y BSE exclusivamente por seguros de accidentes de trabajo.

Cuando analizamos la discusión parlamentaria de la Ley 17.930, para de esa manera tener más elementos sobre el cambio en la distribución, no encontramos en la Cámara de Senadores mayor información, salvo la constatación del senador Antía, del Partido Nacional, de que la fórmula de distribución surgiría de un acuerdo de los GD con el GN,²³ pero no discusión de fondo sobre los

²³ Cámara de Representantes, 58.^a sesión especial, del 13 de octubre de 2005, Diario n° 3295, p. 478, disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624/ficha_completa



artículos que establecen la fórmula de distribución y asignación de recursos. En la Cámara de Representantes sí hubo una discusión más importante; allí, por ejemplo, el diputado Machado, del Partido Colorado, declara:

[...] estamos en condiciones de votar desde el artículo 440 hasta el artículo 447. El señor Diputado Botana ha sido muy explícito al señalar que estos ocho artículos tienen que ver con los recursos que dispensan el literal C) del artículo 214 y el artículo 298 de la Constitución. Se establece los porcentajes del Presupuesto y los porcentajes que corresponderá a cada departamento, y se incorpora a Montevideo; además, hay una serie de regulaciones muy importantes.

Y en una declaración posterior afirma:

Queremos informar a la Presidencia que vamos a votar todos estos artículos. Ha habido un acuerdo entre el Congreso de Intendentes y el equipo económico. Eso es positivo; cuando hay acuerdos hay que felicitar y valorarlos. En este caso, esa es la situación. Nosotros estamos alineados en esa misma dirección y vamos a votar afirmativamente todos estos artículos.

En su posterior intervención, el diputado Botana,²⁴ del Partido Nacional, reclama por el cambio de porcentaje, del 3,54% anterior al 3,33%, a lo que se suma que de ese 3,33% participa Montevideo. Por otra parte, manifiesta:

Alguien nos ha dicho por allí que hubo cambios, que al interior solo se le daba el 85% de lo recaudado y que cuando vino la crisis en el país hubo una caída. Eso es estrictamente cierto; es así.

Posteriormente el mismo diputado Botana refiere:

En ese sentido, los Intendentes han acordado con el Gobierno; no tenían más remedio que hacerlo. Acá es así; las reformas y los cambios que se produjeron en el proyecto presupuestal, que yo sepa, solo lo han logrado dos personas.²⁵

Por su parte el diputado Asti, del Frente Amplio, plantea:

[...] realmente estamos votando con mucho placer este sustitutivo que demuestra, por primera vez, el acuerdo entre un Gobierno Nacional y los diecinueve Gobiernos Departamentales; reitero: los diecinueve Gobiernos Departamentales.

[Voto] con absoluta tranquilidad de espíritu, porque no solamente las partidas que todos los departamentos del interior reciben del Gobierno Nacional crecen en un 30%, sino que los Gobiernos Departamentales, en su conjunto, crecen un 40%,

²⁴ Cámara de Representantes, 58.ª sesión especial, del 13 de octubre de 2005, *Diarion*.º 3295, pp. 486-567, disponible en https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/27624/ficha_completa.

²⁵ Menciona al doctor Gonzalo Fernández y al diputado Casaretto.



Apéndice III: Composición y evolución de los ingresos y los gastos ejecutados por los Gobiernos Departamentales (2016-2019)

Estructura de ingresos departamentales por rubros (en porcentajes)

Año 2016

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	0,7	7,5	0,7	0,4	0,5	0,9	0,9	0,8	1,1	0,1	0,1	0,2	1,3	5,0	0,4	1,2	0,5	0,1	0,1
Alimentación	0,3		0,1		0,7		0,3		0,0				0,2					0,1	
Alumbrado, Transporte y Caminería	14,6	30,0	16,2	41,1	24,3	33,5	27,4	21,1	31,7	24,8	22,8	17,9	22,0	18,5	25,0	36,7	24,4	21,3	19,4
Art. 214		21,0			39,6	32,4	31,0	38,0	13,9	8,3	35,4	39,2			34,5	35,6	34,0	43,3	50,1
Art. 298	13,8	3,4	12,8	5,6	2,3	5,0	7,0	0,0	0,1		3,8	3,8	8,9		6,8	4,3	4,3	0,0	8,2
Cultura y Turismo	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3		0,4	0,0	0,8	1,6	1,9	0,1	0,2	0,1	4,9	0,0	1,4	0,1	0,0
Otros	23,4	29,5	32,1	25,8	25,3	25,2	28,8	37,3	46,8	58,7	30,1	33,7	26,2	31,2	23,4	19,3	29,6	27,1	18,6
Saneamiento	0,9	1,8	0,1	0,4	3,6	0,2	2,2	0,6	2,6	1,2	3,6	1,0	4,3	1,9	4,1	0,6	2,5	0,7	2,0
Multas, recargos y tasas	2,4	6,5	0,4	4,8	3,5	2,8	1,8	2,2	2,9	5,2	2,3	0,8	1,1	4,5	0,9	2,3	3,3	7,3	1,6
Art. Sin especificar	43,8		37,6	21,8								3,3	35,8	38,8					
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).



Año 2017

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	0,7	7,4	0,8	0,3		1,0	1,1	0,8	1,2	0,1	0,1	0,2	1,3	5,1	0,5	1,2	0,5	0,1	0,1
Alimentación	0,2		0,0		0,4		0,1		0,0				0,1					0,1	
Alumbrado, Transporte y Caminería	16,2	30,4	19,4	42,9	22,1	33,8	23,9	25,7	33,5	26,2	23,1	17,9	24,4	19,7	23,0	41,2	25,5	21,1	19,8
Art. 214		20,8			40,5	33,5	30,6	39,2	12,6	8,1	35,3	38,5			34,6	30,4	35,2	43,1	51,7
Art. 298	7,2	3,6	10,3	4,0	4,1	1,6	2,4	0,0	0,5		4,1	1,3	4,2		4,6	3,8	3,2	0,0	4,8
Cultura	0,0	0,2	0,1	0,2	26,7		0,6	0,0	1,4	1,6	2,1		0,3	0,1	5,3	0,0	1,4	0,1	0,0
Otros	25,6	29,6	28,4	26,5		27,0	36,6	30,8	45,0	57,2	29,4	39,2	25,9	31,9	24,5	20,1	28,0	27,9	19,1
Saneamiento	1,0	1,8	0,1	0,4	3,4	0,3	2,4	0,5	2,7	1,2	3,2	0,1	5,7	2,1	4,7	0,7	2,6	0,7	2,0
Multas, recargos y tasas	2,9	6,2	0,8	5,0	2,8	2,9	2,3	2,9	3,1	5,6	2,6	0,9	1,2	4,6	2,8	2,6	3,5	6,8	2,4
Art. Sin especificar	46,3		40,1	20,7								2,0	36,8	36,5					
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).



Año 2018

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	0,5	7,3	0,7	0,3	0,4	0,9	1,0	0,8	1,3	0,1	0,1	0,2	1,2	5,1	0,5	1,3	0,5	0,1	0,1
Alimentación	0,4		0,0		0,2		0,3		0,0				0,2					0,2	
Alumbrado, Transporte y Caminería	15,5	30,2	18,4	44,1	21,5	31,5	23,7	24,3	34,0	26,3	21,7	17,9	24,0	19,0	22,2	42,6	25,3	19,4	21,9
Art. 214		22,1			40,0	32,6	33,2	40,7	12,8	8,2	35,3	36,5			35,5	31,4	34,3	39,6	48,0
Art. 298	13,1	3,3	12,2	3,8	6,5	5,4	4,0	4,9	0,0		5,8	4,2	8,1		5,4	1,4	3,1	5,6	5,9
Cultura y Turismo	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3		0,5	0,0	1,1	1,4	1,9		0,1	0,1	4,7	0,0	1,3	0,0	0,1
Otros	22,6	27,9	29,1	25,6	25,5	26,5	32,7	26,2	45,1	57,4	29,8	37,0	25,9	31,6	23,9	20,1	29,2	27,7	20,2
Saneamiento	0,2	1,8	0,1	0,3	2,5	0,3	2,5	0,5	2,7	1,0	3,1	0,1	4,9	1,8	4,4	0,5	3,3	0,7	2,1
Multas, recargos y tasas	2,8	7,3	1,2	4,7		2,9	2,1	2,7	3,0	5,7	2,2	2,1	1,1	4,9	3,4	2,7	3,0	6,7	1,7
Art. Sin especificar	44,9		38,2	21,0	2,9							2,1	34,6	37,5					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).



Año 2019

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	0,5	7,0	0,7	0,3	0,2	0,9	1,0	0,8	1,8	0,1	0,1	0,2	1,2	4,8	0,6	1,2	0,5	0,2	0,2
Alimentación	0,3		0,0		23,4		23,2						0,2					0,2	
Alumbrado, Transporte y Caminería	14,9	29,3	19,2	39,9	39,8	30,1	37,6	24,1	30,3	25,0	21,2	17,2	23,3	19,7	24,0	40,9	26,8	18,5	16,2
Art. 214		23,1			4,0	35,0	4,2	41,6	12,4	8,4	37,3	36,7			35,4	29,8	36,3	37,7	57,4
Art. 298	11,2	3,3	8,4	2,8	0,3	3,3	0,2	4,2			5,0	4,6	6,3		4,8	5,7	1,8	8,1	4,9
Cultura y Turismo	0,0	0,2	0,0	0,2	28,3		0,1	0,0	0,6	1,3	1,8		0,1	0,1	4,3	0,0	1,2	0,0	0,4
Otros	24,7	27,6	28,6	26,1	2,1	28,3	29,8	26,7	49,0	58,6	29,3	38,6	26,4	30,5	23,5	20,3	26,0	28,8	17,6
Saneamiento	0,2	2,0	0,1	4,2	1,9	0,3	2,4	0,4	2,6	0,6	3,3	0,1	5,2	1,8	4,6	0,5	3,5	0,6	1,6
Multas, recargos y tasas	2,5	7,6	0,8	3,5		2,1	1,6	2,1	3,3	5,9	2,1	0,8	0,9	5,0	2,8	1,6	3,8	6,0	1,6
Art. Sin especificar	45,7		42,1	22,9	0,0							1,8	36,4	38,2					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

**Coeficiente de Gini de los Ingresos Departamentales (2016-2019)**

	2016	2017	2018	2019
Artigas	0,798	0,767	0,783	0,773
Canelones	0,641	0,652	0,642	0,647
Cerro Largo	0,777	0,762	0,746	0,769
Colonia	0,798	0,761	0,767	0,763
Durazno	0,764	0,741	0,747	0,737
Flores	0,714	0,711	0,694	0,706
Florida	0,750	0,758	0,761	0,777
Lavalleja	0,752	0,734	0,737	0,745
Maldonado	0,824	0,795	0,800	0,798
Montevideo	0,746	0,751	0,757	0,754
Paysandú	0,733	0,757	0,752	0,755
Rio Negro	0,807	0,773	0,774	0,763
Rivera	0,775	0,774	0,761	0,771
Rocha	0,763	0,741	0,753	0,744
Salto	0,765	0,743	0,752	0,757
San José	0,743	0,729	0,740	0,721
Soriano	0,678	0,700	0,691	0,720
Tacuarembó	0,801	0,801	0,767	0,767
Treinta y Tres	0,760	0,762	0,762	0,830

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).



Estructura de gastos departamentales por rubros (en porcentajes)

Año 2016

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	24,8	34,2	20,5	37,2	26,9	29,3	18,6	31,5	9,1	18,4	19,0	13,4	18,8	1,8	12,9	19,1	31,9	14,1	17,7
Alumbrado, transporte y caminería	25,3	29,6	45,3	19,7	38,0	38,1	32,7	4,7	32,8	12,1	15,6	65,8	14,7		42,8	54,9	11,3	47,6	25,4
Cultura, deportes y turismo	4,4	5,0	3,7	7,7	10,7	11,4	11,1	9,2	11,8	10,2			11,5		10,3	6,3	8,6	5,4	
Desarrollo Económico y Social	6,3	3,0	5,1	3,9	1,2	3,3	1,4	7,1	6,2	11,4	12,0	13,3	2,9		3,8	3,2	2,3	4,8	19,7
Medio Ambiente y Saneamiento	8,6	11,3	11,5	9,4	6,6	17,9	9,8	2,0	14,2	23,8		6,3	10,4		4,3	6,9	7,5		
Municipios y Descentralización	30,5	15,0	11,7	11,5	12,5		9,2	14,7	15,6	12,6	13,9	1,3	8,2		4,9	9,6		14,7	22,8
Otros		0,6	0,6	5,8	4,1		15,1	6,7	2,3	5,2	39,5		1,6	98,2	18,9		32,8	13,3	
Salud		1,3					2,0								2,1				
Vivienda y urbanismo			1,5	4,9			0,1	24,0	8,0	6,3			32,0				5,6		14,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Año 2017

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	18,2	40,0	22,8	29,7	24,6	29,7	20,5	35,5	9,0	19,5	17,9	15,7	21,7	1,8	14,6	18,8	30,0	17,3	17,8
Alumbrado, transporte y caminería	36,6	24,7	38,0	28,9	43,7	37,0	28,5	5,1	31,7	14,2	14,7	60,6	17,4		37,2	53,0	18,3	43,5	25,0
Cultura, deportes y turismo	3,4	5,3	4,6	6,9	9,4	11,1	7,8	9,7	10,7	9,5			12,7		10,9	7,1	8,7	4,2	
Desarrollo Económico y Social	5,6	3,2	5,5	3,7	1,2	3,5	1,3	7,4	6,5	11,1	11,6	16,8	5,8		4,2	3,4	2,4	4,8	19,7
Medio Ambiente y Saneamiento	7,8	11,6	12,4	12,2	5,4	18,7	11,2	2,2	14,2	21,7		4,6	12,1		4,9	7,4	8,5	0,1	
Municipios y Descentralización	28,4	14,2	14,0	11,0	12,1		9,9	17,1	17,5	12,5	13,2	2,4	10,4		5,6	10,3		16,2	24,1
Otros		0,8	0,7	4,6	3,6		15,3	7,4	5,8	4,6	42,6		1,9	98,2	20,5		31,4	13,9	
Salud		0,0					2,1								2,1				
Vivienda y urbanismo			1,9	3,0			3,4	15,7	4,7	6,9			17,9				0,8		13,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Año 2018

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	18,9	38,2	23,6	30,3	24,7	27,2	25,8	34,6	8,1	21,9	16,0	18,9	22,1	1,7	14,9	19,0	30,0	17,4	100,0
Alumbrado, transporte y caminería	36,4	27,9	41,2	26,7	46,4	41,9	28,8	4,8	35,4	16,7	14,0	55,9	11,0		35,1	51,3	18,2	36,6	
Cultura, deportes y turismo	3,4	4,7	4,1	7,4	9,9	10,6	9,1	9,4	10,8	9,0			13,3		11,0	6,8	8,9	4,1	
Desarrollo Económico y Social	5,4	3,2	4,8	3,6	1,1	3,2	1,6	7,1	7,3	10,1	11,7	16,9	6,2		4,8	3,2	2,4	4,8	
Medio Ambiente y Saneamiento	7,1	11,8	10,3	11,6	5,0	17,2	10,4	2,0	15,7	20,2		5,0	12,1		5,1	8,0	8,6		
Municipios y Descentralización	28,9	13,1	13,7	13,0	9,4		9,7	17,2	15,9	12,3	13,0	3,3	18,7		5,8	11,7		16,3	
Otros		1,0	0,6	4,6	3,4		8,9	9,4	2,0	4,4	45,3		2,2	98,3	21,0		31,2	20,8	
Salud							1,9								2,2				
Vivienda y urbanismo			1,7	2,9			3,8	15,4	4,7	5,4			14,5				0,8		
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Año 2019

	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Montevideo	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó	Treinta Tres
Administrativas	19,2	37,0	28,8	27,6	23,7	30,1	29,6	34,5	9,5	23,4	15,5	17,2	23,6	1,4	15,0	17,1	30,5	16,1	12,7
Alumbrado, transporte y caminería	33,5	28,4	33,2	31,5	44,4	37,7	26,2	4,4	30,2	15,9	13,4	60,0	10,1		37,9	57,8	18,4	38,6	24,1
Cultura, deportes y turismo	3,6	4,7	4,2	6,8	10,1	11,4	6,8	9,4	9,7	9,3			13,3		11,1	5,4	9,7	4,6	
Desarrollo Económico y Social	5,9	3,6	4,9	3,4	1,2	3,1	6,2	6,4	8,4	9,7	12,9	15,6	4,6		4,3	2,6	2,7	4,6	19,0
Medio Ambiente y Saneamiento	7,4	11,6	11,8	11,6	5,0	17,7	6,9	1,9	16,2	18,5		4,1	10,7		4,9	6,9	9,1	0,1	
Municipios y Descentralización	30,5	14,2	14,6	12,7	11,6		11,3	16,9	18,1	12,4	13,1	3,1	11,1		5,9	10,2		15,3	28,3
Otros		0,5	0,7	4,6	3,9		9,2	6,6	1,9	4,8	45,1		1,7	98,6	18,4		28,9	20,7	
Salud		0,0					1,9								2,4				
Vivienda y urbanismo			1,8	1,7			2,1	19,8	6,0	6,0			24,8				0,9		15,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

**Coeficiente de Gini de los Egresos Departamentales (2016-2019)**

	2016	2017	2018	2019
Artigas	0,365	0,445	0,461	0,419
Canelones	0,727	0,734	0,747	0,740
Cerro Largo	0,686	0,638	0,663	0,618
Colonia	0,682	0,652	0,641	0,629
Durazno	0,436	0,447	0,488	0,459
Flores	0,437	0,454	0,429	0,449
Florida	0,678	0,677	0,689	0,578
Lavalleja	0,565	0,536	0,582	0,612
Maldonado	0,751	0,816	0,806	0,791
Montevideo	0,648	0,717	0,763	0,771
Paysandú	0,412	0,363	0,372	0,385
Rio Negro	0,647	0,631	0,615	0,642
Rivera	0,534	0,428	0,391	0,488
Rocha	0,600	0,609	0,624	0,643
Salto	0,686	0,656	0,639	0,648
San José	0,593	0,558	0,545	0,609
Soriano	0,594	0,604	0,605	0,593
Tacuarembó	Sd	0,539	0,504	0,556
Treinta y Tres	0,423	0,428	0,472	0,436

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos de Presupuestos de los Gobiernos Departamentales y Municipales del Observatorio Territorio Uruguay (OTU), Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).



Apéndice IV: Caracterización de la evolución de la disparidad fiscal y la presión fiscal

A efectos de brindar una descripción más precisa de la forma en que han evolucionado los principales indicadores fiscales de los Gobiernos Departamentales se procedió a agrupar los datos, con el propósito de identificar las principales regularidades empíricas que se observan en las trayectorias de los indicadores de *disparidad fiscal* y de *presión fiscal*.

La información considerada para ambos casos refiere al periodo comprendido entre los años 2000 y 2019, excluyéndose del análisis al Departamento de Montevideo, para el cual se dispone de información sólo a partir del año 2006. En la medida en que se cuenta con una base de datos para 20 años, la elección del método estadístico utilizado para el agrupamiento no puede ser intensivo en materia de requerimiento de cantidad de datos individuales. Atendiendo a las características de los datos, el método más apropiado fue el Algoritmo K-Shape, que normaliza y procura estimar las medidas de distancia entre los datos individuales, controlando por la correlación cruzada (relación de la evolución) de las mismas²⁶. Aplicando este procedimiento sobre los indicadores fiscales considerados se pudieron determinar cinco grupos relevantes para el análisis de la *presión fiscal* y cuatro grupos (*clusters*) relevantes para el estudio de las trayectorias observadas en los datos sobre disparidad fiscal.

En lo que refiera al indicador de *presión fiscal* departamental, se puede observar que, el grupo 1 (Artigas, Treinta y Tres, Lavalleja y Rivera) y el grupo 5 (Canelones, Durazno, Maldonado y Salto), presentan trayectorias decrecientes en el tiempo y muy similares. No obstante, dado que el nivel promedio de *presión fiscal* es sustancialmente mayor en el grupo 5 que en el grupo 1, el algoritmo utilizado los considera como agrupamientos diferentes. De forma análoga, los grupos 2 y 4, exhiben una evolución que implica estabilidad en sus respectivos niveles de *presión fiscal*, siendo más clara la estabilidad en el caso del grupo 4 (Flores y Rocha) que en el grupo 2 (Cerro Largo, Florida, Paysandú, San José, Soriano y Tacuarembó). El grupo 3 compuesto por Colonia y Río Negro, es el único que presenta una trayectoria creciente en materia de, aunque se trata de departamentos de baja *presión fiscal* departamental. Puede apreciarse que los grupos 4 y 5 contienen los departamentos con mayor nivel de *presión fiscal* del país (por encima del 3%), mientras que los restantes grupos presentan valores de *presión fiscal* que se ubican en el entorno del 2%.

²⁶ Una presentación rigurosa de los distintos métodos de agrupamiento se encuentra en Sarda-Espinsa (2019). "Time series clustering in R using the dtwclust package" *The R Journal*, Vol. 11.

Composición de clusters para el indicador de presión fiscal

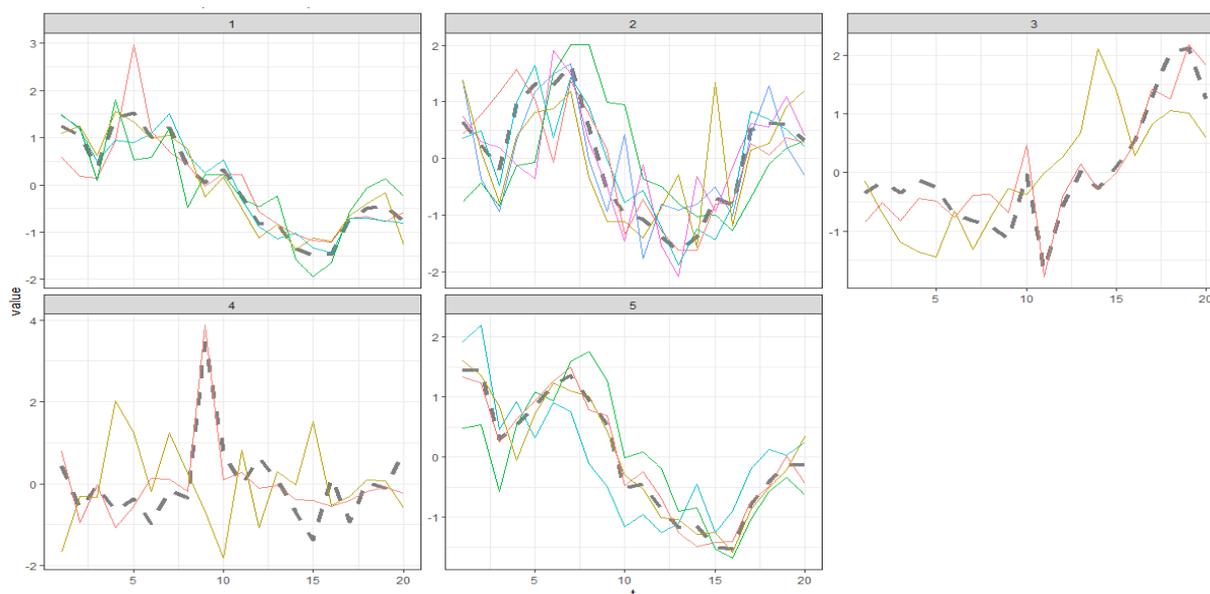
Cluster	Departamentos
1	Artigas; Treintay Tres; Lavalleja; Rivera
2	Cerro Largo; Florida; Paysandú, San José, Soriano; Tacuarembó
3	Colonia; Río Negro
4	Flores; Rocha
5	Canelones; Durazno; Maldonado; Salto

	Grupo 1			Grupo 2			Grupo 3		
	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
2000	2.3%	2.0%	2.6%	2.1%	1.5%	2.6%	1.4%	1.1%	1.6%
2005	2.3%	1.9%	2.8%	2.1%	2.0%	2.5%	1.3%	1.1%	1.5%
2010	2.0%	1.6%	2.4%	1.8%	1.6%	2.0%	1.3%	0.9%	1.6%
2015	1.6%	1.4%	1.8%	1.8%	1.4%	2.1%	1.5%	1.4%	1.7%
2019	1.8%	1.4%	2.1%	2.0%	1.7%	2.6%	1.7%	1.6%	1.8%

Grupo 4			Grupo 5		
Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
3.5%	3.3%	3.7%	3.7%	2.7%	6.0%
3.5%	3.3%	3.7%	3.6%	2.6%	5.7%
3.7%	3.4%	3.9%	3.0%	2.0%	4.7%
3.2%	2.9%	3.6%	2.6%	2.0%	4.1%
3.3%	3.1%	3.6%	3.1%	2.3%	5.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE.

Evolución de la presión fiscal normalizada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE.



En lo relativo al indicador de **disparidad fiscal** ajustado por el PIB departamental, se observa que el grupo 1 (Canelones, Flores, Lavalleja, Maldonado y Treinta y Tres) muestra una trayectoria, claramente, creciente. A pesar de que los niveles del indicador correspondientes a los distintos departamentos que conforman el grupo son bastante disímiles, conformando de hecho el agrupamiento más heterogéneo en términos de nivel, puede apreciarse que las evoluciones de los cinco departamentos que componen el grupo presentan trayectorias consistentemente crecientes (en promedio crecen 1,1 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2019). El grupo 3 (Río Negro y Salto), también, exhiben una trayectoria creciente, pero de menor magnitud que el caso del grupo 1 (la expansión promedio en el periodo es de 0,7 puntos porcentuales). El grupo 2 (Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Paysandú, Rivera, San José y Tacuarembó) y el grupo 4 (Colonia y Rocha), poseen trayectorias relativamente estables, aunque en este último caso, se observa un nivel de **disparidad fiscal** sustancialmente inferior al correspondiente al grupo 2.

Composición de clusters para el indicador de disparidad fiscal

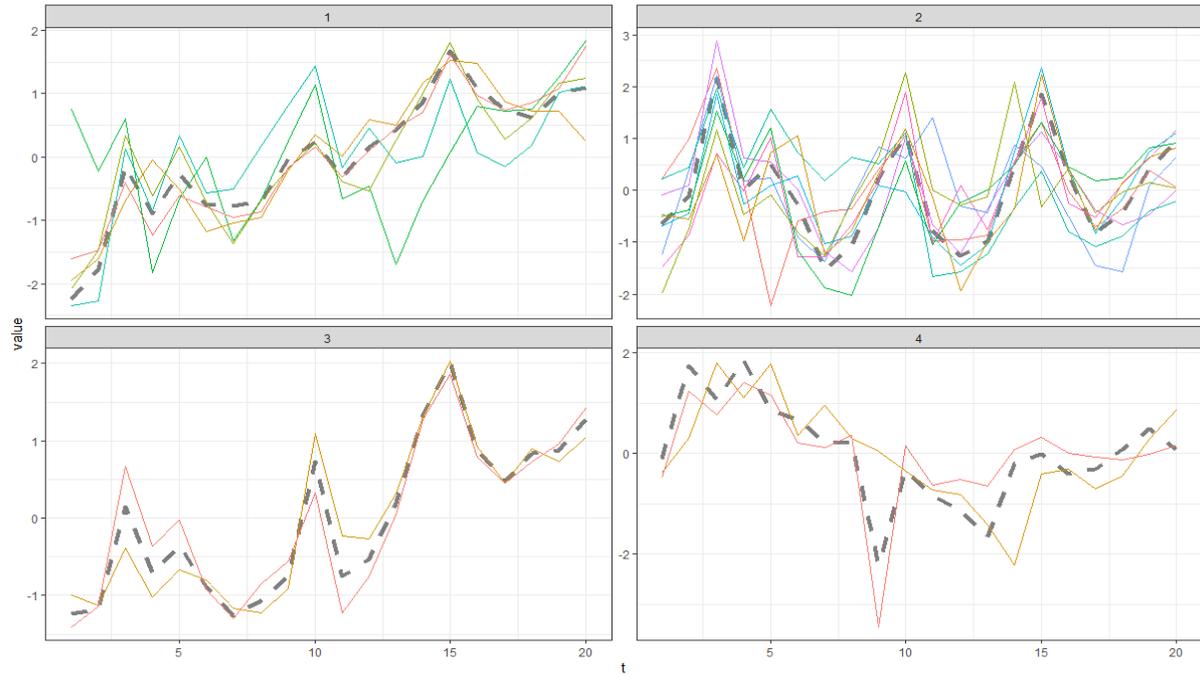
Cluster	Departamentos
1	Canelones; Flores; Lavalleja; Maldonado; Treinta y Tres
2	Artigas; Cerro Largo; Durazno; Florida; Paysandú; Rivera; San José; Soriano; Tacuarembó
3	Río Negro; Salto
4	Colonia; Rocha

	Grupo 1			Grupo 2		
	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
2000	0.4%	-3.0%	2.4%	2.3%	1.4%	3.6%
2005	0.8%	-2.5%	3.2%	2.4%	1.5%	3.8%
2010	0.9%	-1.8%	3.3%	2.3%	1.4%	2.9%
2015	1.4%	-0.9%	3.4%	2.5%	1.6%	3.2%
2019	1.5%	-1.7%	3.9%	2.6%	1.6%	3.4%
	Grupo 3			Grupo 4		
	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
	1.4%	0.7%	2.0%	0.7%	0.4%	1.0%
	1.5%	0.8%	2.2%	1.0%	0.9%	1.1%
	1.5%	0.9%	2.1%	0.6%	0.3%	0.9%
	2.0%	1.2%	2.8%	0.9%	0.7%	1.0%
	2.1%	1.2%	3.0%	1.0%	0.8%	1.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP y del INE.



Evolución de la disparidad fiscal normalizada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE



Apéndice V: Estrategia econométrica, principales resultados de las estimaciones y contraste de hipótesis de interés

La metodología econométrica utilizada para analizar los determinantes de las principales magnitudes fiscales de los Gobiernos Departamentales se basó en la realización de forma secuencial un conjunto de estimaciones de modelos de datos panel en las que se fueron incorporando los distintos grupos de variables cuantitativas y cualitativas, a partir de la siguiente especificación:

$$y_{it} = \alpha_i + \partial z_{it} + \theta w_{it} + \beta x_{it} + \varphi[w_{it} * z_{it}] + \varepsilon_{it}$$

donde y_{it} es el valor de la variable a explicar (sea ingreso, gasto o brecha de financiamiento) correspondiente al departamento i en el año t ; z_{it} incluye el PIB y las transferencias “no condicionadas” per cápita a precios constantes del departamento i en el año t ; w_{it} corresponde al sistema de variables cualitativas que expresan las especificidades departamentales; x_{it} contiene las restantes variables cuantitativas y cualitativas distintas a z_{it} y w_{it} . Las variables $w_{it} * z_{it}$, por su parte, representan las interacciones entre ambos grupos de variables, mientras que los coeficientes α_i reflejan los efectos heterogéneos fijos no capturados por el resto de las variables explicativas incluidas en el modelo.

Uno de los aspectos metodológicos más relevantes de este tipo de estimaciones tiene que ver con la especificación del parámetro α_i en la ecuación (3). Una alternativa consiste en considerar una estructura de “efectos fijos” por individuo (tiempo), de la forma $\alpha_i = \alpha + v_i$, donde v_i es constante para cada individuo (tiempo) i (t) y refleja la diferencia en el nivel medio estimada para el individuo (año). Otra posibilidad es trabajar con una estructura de “efectos aleatorios” por individuo, también de la forma $\alpha_i = \alpha + v_i$, donde v_i en este caso es una variable aleatoria que recoge la variación de la diferencia en el nivel de la variable a explicar.

El método de estimación para este tipo de modelos básicos de datos de panel lineal, independientemente del tipo de efecto utilizado para el parámetro α_i , son los mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En caso de tratar posibles problemas de correlación serial, agregando dinamismo al modelo, los procesos de ajuste del modelo se basan en los métodos generalizados de los momentos (MGM).

En este trabajo se realizan las estimaciones a partir del software R, utilizando particularmente de forma intensiva el paquete “plm” para la modelización de regresiones lineales de panel²⁷. Mientras tanto, con el fin de evaluar las hipótesis de interés antes mencionadas se utiliza el contraste de Wald, a partir del cual se restringen los modelos estimados de acuerdo a la relación de los parámetros que se pretende analizar. Para cumplir con este objetivo se hace uso de la función “linearHypothesis” del paquete “car” del software R²⁸.

En las estimaciones realizadas se incluyó esquema de “efectos fijos temporales”, para así obtener estimaciones más robustas de los parámetros del modelo. Cabe precisar, no obstante, que los resultados considerando “efectos aleatorios” no difieren sustancialmente de los obtenidos en el caso de “efectos fijos”, por lo que las estimaciones realizadas pueden considerarse robustas ante distintas especificaciones de los efectos individuales.

En el caso de las variables relativas a las transferencias “no condicionadas”, a los gastos ya los ingresos departamentales, a la población y al PIB departamental, se consideraron las transformaciones logarítmicas de los datos originales, por lo que los parámetros estimados pueden ser interpretados como elasticidades. Obviamente, en el caso de las estimaciones correspondientes

²⁷ <https://cran.r-project.org/web/packages/plm/plm.pdf>

²⁸ <https://rdocumentation.org/packages/car/versions/3.0-12/topics/linearHypothesis>



a la disparidad fiscal no se pudo aplicar la transformación logarítmica de las variables consideradas, en la medida en que la variable dependiente puede tomar valores negativos. A diferencia de las estimaciones correspondientes al gasto y a la presión fiscal departamental, las variables cuantitativas que representan magnitudes monetarias fueron consideradas a valores corrientes

Síntesis de los resultados de las estimaciones de los determinantes de los ingresos per cápita de los Gobiernos Departamentales (Periodo 2011-2019)

	Modelo base (1)		Modelo base con dicotómicas en nivel (2)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)		Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)	
	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor
PIB	0,81	0,00 ***	1,50	0,00 ***	1,32	0,00 ***	0,87	0,00 ***	0,55	0,03 **
Tur:PIB					0,16	0,62			1,70	0,00 ***
FS: PIB					-2,16	0,00 ***			0,83	0,34
FH:PIB					-2,17	0,01 **			-1,64	0,06 *
PC: PIB					0,54	0,72			3,15	0,04 **
ZF:PIB					0,81	0,00 ***			0,40	0,29
Transferencias	0,11	0,02 **	0,16	0,03 **	0,41	0,00 ***	0,55	0,00 ***	0,72	0,00 ***
Tur:Transf							0,44	0,00 ***	-0,34	0,26
FS:Transf							-1,83	0,00 ***	-1,80	0,00 ***
FH:Transf							-1,04	0,06 *	-0,55	0,37
PC: Transf							-0,28	0,61	-0,53	0,42
ZF: Transf							-0,91	0,00 ***	-1,05	0,00 ***
Tur			0,53	0,00 ***	1,16	0,03 **	-2,91	0,02 **	5,86	0,04 **
FS			-0,1	0,15	-4,06	0,00 ***	14,4	0,00 ***	15,8	0,00 ***
FH			0,04	0,62	-3,79	0,02 **	7,74	0,07 *	1,06	0,85
PC			-0,52	0,00 ***	1,22	0,57	2,16	0,61	9,00	0,16
ZF			0,01	0,93	1,48	0,00 ***	6,77	0,00 ***	8,58	0,00 ***
Pobreza	-0,05	0,00 ***	0,00	0,74 ***	-0,00	0,69	-0,022	0,07 *	-0,06	0,00 ***
Gini	0,91	0,44	-2,03	0,06 *	-0,18	0,86	-1,96	0,02 **	-1,15	0,22
Alineamiento	0,19	0,00 ***	-0,00	0,99	0,08	0,12	0,04	0,47	0,06	0,24
Variabilidad	-0,02	0,76	0,07	0,21	-0,07	0,35	0,45	0,00 ***	0,31	0,01 **
Asimetría	-0,02	0,52	-0,01	0,61	-0,02	0,21	-0,00	0,87	-0,00	0,74
N	171		171		171		171		171	
T	9		9		9		9		9	
N	19		19		19		19		19	
R ²	0,45		0,69		0,78		0,81		0,92	

Nota: (*) significativo al 10%; (**) significativo al 5%, (***) significativo al 1%.



Contrastes de hipótesis de "pereza fiscal"

H ₀	p-value	Resultado
Modelo 1: PIB+Transf = 1	0,5575	☑(No se rechaza H ₀)
Modelo 5: PIB+Transf = 1	0,2572	☑(No se rechaza H ₀)
Modelo 5: PIB + FH*PIB = 0	0,1891	☑(No se rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf + FS*Transf = 0	0,0108	☒(Rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf + ZF*Transf = 0	0,0325	☒(Rechaza H ₀)

Síntesis de los resultados de las estimaciones de los determinantes de los gastos per cápita de los Gobiernos Departamentales (Periodo 2011-2019)

	Modelo base (1)			Modelo base con dicotómicas en nivel (2)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)			Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)		
	Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor	
PIB	0,31	0,00	***	0,68	0,00	***	0,77	0,00	***	0,78	0,00	***	0,98	0,03	**
Tur:PIB							0,45	0,01	**				0,28	0,73	
FS: PIB							-1,33	0,00	***				-1,29	0,02**	
FH:PIB							-1,61	0,00	***				-1,63	0,00***	
PC: PIB							0,74	0,37					1,84	0,06 *	
ZF:PIB							-0,17	0,19					-0,59	0,01 **	
Transferencias	0,47	0,00	***	0,56	0,00	**	0,58	0,00	***	0,49	0,00	***	0,49	0,00	***
Tur:Transf										-0,13	0,18		0,11	0,53	
FS:Transf										-0,51	0,00	***	0,14	0,59	
FH:Transf										-0,59	0,09 *		-0,15	0,68	
PC: Transf										0,21	0,53		-0,31	0,44	
ZF: Transf										0,13	0,16		0,06	0,59	
Tur				0,37	0,00	***	1,23	0,00	***	1,29	0,09 *		-0,01	0,99	
FS				-0,09	0,01	**	-2,49	0,00	***	3,96	0,00	***	-3,53	0,21	
FH				-0,09	0,06	*	-2,89	0,00	***	4,41	0,09 *		-1,77	0,62	
PC				-0,21	0,00	***	1,57	0,19		-1,76	0,50		5,46	0,17	
ZF				0,09	0,04	**	-0,22	0,34		-1,07	0,15		-1,43	0,07 *	
Pobreza	-0,04	0,00	***	-0,00	0,53		-0,01	0,06 *		-0,00	0,35		-0,00	0,59	
Gini	-0,05	0,94		-1,47	0,01	**	-0,65	0,24		-1,18	0,03 **		-1,12	0,05*	
Alineamiento	0,02	0,59		-0,11	0,00	***	-0,04	0,11		-0,01	0,67		-0,01	0,75	
Variabilidad	0,02	0,49		0,13	0,00	***	-0,02	0,54		0,17	0,00	***	0,00	0,89	
Asimetría	-0,01	0,50		-0,00	0,73		-0,00	0,45		-0,00	0,70		-0,00	0,51	
N	171			171			171			171			171		
T	9			9			9			9			9		
N	19			19			19			19			19		
R ²	0,72			0,88			0,91			0,91			0,92		

Nota: (*) significativo al 10%; (**) significativo al 5%, (***) significativo al 1%.



Contrastes de hipótesis sobre "efecto flypaper"

H ₀	p-value	Resultado
Modelo 1: Transf-PIB = 0	0,0226	☒(Rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf-PIB = 0	0,00536	☒(Rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf-PIB-FS*PIB = 0	0,1355	☑(No se rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf-PIB-FH*PIB = 0	0,0273	☒(Rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf-PIB-ZF*PIB = 0	0,6825	☑(No se rechaza H ₀)

Síntesis de los resultados de las estimaciones de los determinantes de la disparidad fiscal per cápita de los Gobiernos Departamentales (Periodo 2011-2019)

	Modelo base (1)		Modelo base con dicotómicas en nivel (2)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)		Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)	
	Coef.	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor
PIB	-15128	0,00 ***	-39762	0,00 ***	-25110	0,00 ***	-33820	0,00 ***	-19773	0,00 **
Tur:PIB					-39758	0,00 ***			-49843	0,00 ***
FS: PIB					89396	0,00 ***			8461	0,74
FH:PIB					51585	0,02 **			48234	0,04 **
PC: PIB					-34468	0,23			-4925	0,11
ZF:PIB					-17062	0,00 ***			-15144	0,06*
Transferencias	-0,29	0,03 **	-0,68	0,00 **	-1,2	0,00 ***	-0,9	0,00 ***	-1,3	0,00 ***
Tur:Transf							-0,4	0,29	1,2	0,08*
FS:Transf							3,2	0,00 ***	2.1	0,00***
FH:Transf							1,3	0,23	0,2	0,84
PC: Transf							1,5	0,18	0,9	0,46
ZF: Transf							1,3	0,02 **	1,2	0,04**
Tur			-3602	0,00 ***	2026	0,13	-2114	0,03 **	3298	0,16
FS			495	0,11	-14011	0,00 ***	-8796	0,00 ***	-7762	0,02 **
FH			-412	0,34	-9902	0,00 ***	-1608	0,53	-8383	0,02**
PC			4036	0,00 ***	7313	0,26	-2221	0,41	7888	0,22
ZF			-740	0,05 *	2033	0,00 ***	-2142	0,02 **	-5,5	0,99
Pobreza	255	0,00 ***	-54	0,39	80	0,11	16	0,76	110	0,04**
Gini	-1132	0,86	-1793	0,00 ***	2779	0,50	14915	0,00 ***	5951	0,16
Alineamiento	-728	0,03 **	720	0,00 ***	-63	0,75	93	0,70	-52	0,83
Variabilidad	-354	0,24	-1169	0,00 ***	438	0,16	-2788	0,00 ***	-1014	0,08*
Asimetría	55	0,72	6.4	0,94	64	0,36	-13	0,85	23	0,73
N	171		171		171		171		171	
T	9		9		9		9		9	
N	19		19		19		19		19	
R ²	0,31		0,72		0,86		0,84		0,87	

Nota: (*) significativo al 10%; (**) significativo al 5%, (***) significativo al 1%.



Contrastes de hipótesis sobre "atenuación de disparidades"

H ₀	p-value	Resultado
Modelo 5: Transf+ Tur*Transf = 0	0,9083	<input checked="" type="checkbox"/> (No se rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf+ FS*Transf = 0	0,2029	<input checked="" type="checkbox"/> (No se rechaza H ₀)
Modelo 5: Transf+ ZF*Transf = 0	0,9363	<input checked="" type="checkbox"/> (No se rechaza H ₀)

Síntesis de los resultados de las estimaciones de los determinantes de las transferencias "no condicionadas" per cápita de los Gobiernos Departamentales (Periodo 2011-2019)

	Modelo base (1)			Modelo base con dicotómicas en nivel y pendiente (2)		
	Coef	p-valor		Coef	p-valor	
PIB	-0,12	0,00	***	-0,32	0,00	***
Tur:PIB				0,36	0,00	***
FS: PIB				0,17	0,15	
FH:PIB				0,58	0,03	**
PC: PIB				-0,88	0,05	*
ZF:PIB				-0,07	0,31	
Población	-0,63	0,00	***	-0,49	0,00	***
Tur				0,60	0,00	***
FS				0,29	0,17	
FH				0,97	0,04	**
PC				-1,18	0,07	*
ZF				-0,43	0,00	***
Pobreza	0,005	0,17		-0,01	0,00	***
Gini	2,24	0,00	***	0,81	0,00	***
N		171			171	
T		9			9	
N		19			19	
R ²		0,95			0,99	

Nota: (*) significativo al 10%; (**) significativo al 5%, (***) significativo al 10%.

Contrastes de hipótesis relevantes

H ₀	p-value	Resultado
Modelo 2: PIB + Tur*PIB = 0	0,5009	<input checked="" type="checkbox"/> (No se rechaza H ₀)
Modelo 2: PIB + FH*PIB = 0	0,2895	<input checked="" type="checkbox"/> (No se rechaza H ₀)



- Aboal, D.; Lanzilotta, B.; M. Pereyra y M. P. Queraltó (2018). "Análisis de las inequidades territoriales a partir de indicadores sintéticos". Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
- Ahmad, E., Brosio, G. y Jiménez J.P. (2019). "Options for retooling property taxation in Latin America". *Macroeconomics of Development*, N° 202: 58. ECLAC, United Nations, Santiago.
- Ambrosanio, M.F. y Bordignon M. (2006). "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations", en *Handbook of fiscal federalism*, Brosio, G. y Ahmad E. (2006): 33. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bahl, R. W., J.F., Linn and D.L. Wetzel (eds.), 2013. "Financial Metropolitan Governments in Developing Countries". Washington, DC Lincoln Institute of LandPolicy.
- BID (2017). "Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- BID (2018). "Marco sectorial de descentralización y gobiernos sub-nacionales." Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID-CEPAL (2022). "Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Bird, Richard (2002). "Intergovernmental fiscal relations in Latin America: Policy design and policy outcomes". Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Washington, D.C.
- Boadway, R. (2014). "Inter-governmental transfers: rationale and policy" en *Handbook of multilevel finance*. Edited by E. Ahmad and G. Brosio. Elgar.
- Boadway, R. y Keen, M. (2010); "Theoretical perspectives on resource tax design" en P. Daniel, M. Keen y C. McPherson (eds.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. Routledge, New York, pp. 13-74.
- Boex, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices, and lessons.", en *Fiscal Equalization – Challenges in the design of inter-governmental transfers*. Edited by J. Martínez-Vázquez and B. Searle, Springer.
- Bone, C., A. Muñoz y A. Radics (2016). "Subnational fiscal disparities and inter-governmental transfers in LAC." *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 219-(4/2016):35-66. Instituto de Estudios Fiscales.
- Brennan, G., y Buchanan. J. (1985). "The Reason of Rules: Constitutional Political Economy." Cambridge: Cambridge University Press.
- Brosio, G. y Jiménez, J.P. (2015); "Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America", *Urban Public Economics Review*, N 21, Santiago de Compostela, pp 13-64
- Brosio, G., Jiménez, J.P., y Ruelas, I. (2018). "Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America", *CEPAL Review*, N 126, pp 63-85, December 2018.
- Brosio, G., y Jiménez, J. P. (2012). "Introduction: approaching recent transformations of intergovernmental relations from multiple profiles", en *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. P. Jiménez (Eds.): 12. Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar.
- Brosio, G., y Jiménez, J.P. (2012b). "The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure.", en *Decentralization and Reform in Latin America* (pp. 290-320). Brosio, G., Jiménez, J.P. (Eds.). UK: Edward Elgar Publishing.



- Busso, M; y Messina, J (2020); "The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads" Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2016a). "El endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 186. CEPAL, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41007-endeudamiento-gobiernos-sub-nacionales-america-latina-evolucion-institucionalidad> (visitado en febrero de 2020)
- CEPAL (2016b). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad". Disponible en: [america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar](https://www.cepal.org/es/publicaciones/41007-endeudamiento-gobiernos-sub-nacionales-america-latina-evolucion-institucionalidad) (visitado en febrero de 2020)
- CEPAL (2017). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible". Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41044-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2017-la-movilizacion-recursos> (visitado en febrero de 2020)
- CEPAL (2018a). "La ineficiencia de la desigualdad." Documentos institucionales de la CEPAL, Santiago. (visitado en febrero de 2020)
- CEPAL (2018b). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030". Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43405-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2018-desafios-politicas-publicas-marco-la> (visitado en febrero de 2020)
- CEPAL (2019). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion> (visitado en febrero de 2020).
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2012). "Fiscal decentralization: increasing social cohesion among widely disparate territorial units", en *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. P. Jiménez (Eds.): 38-69. Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Gómez Sabañi J.C. y Jiménez J.P. (2017). "La tributación en los gobiernos sub-nacionales.", en *Consensos y Conflictos de la política tributaria en América Latina*. Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P) (pp. 93-118). Gómez Sabañi J.C., Jiménez J.P. y Martner R. (Eds.) Santiago: CEPAL
- Jiménez J.P. y Ruelas I. (2018). "Autonomía tributaria sub-nacional en América Latina". *Revista Presupuesto y gasto público*, No. 92: 177-197.
- Lanzilotta, B., & Rosas, E. (2019). *Estimación del valor de los predios rurales y sus determinantes*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, serie Descentralización y Desarrollo Territorial.
- Lanzilotta, B., Souto-Pérez, A., & Zunino, G. (2020). *Propuesta metodológica para la determinación del monto imponible de contribución inmobiliaria urbana*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, número 6 serie: Notas para la discusión de políticas.
- Lanzilotta, B., y Rosas, E. (2019). *Estimación del valor de los predios rurales y sus determinantes*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, serie Descentralización y Desarrollo Territorial.
- Lerman, R. y Yitzhaki S. (1985). "Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States." *The Review of Economics and Statistics*, 67 (1), 151-156, MIT Press. <https://doi.org/10.2307/1928447>.



- Letelier, L. y Ormeño, H. (2018). "Education and fiscal decentralization. The case of municipal education in Chile". *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(8): 1499–1521. Disponible en:
<https://doi.org/10.1177/2399654418761888> (visitado en febrero de 2020)
- Marshall, A. (2013). *Principles of Economics* (1st ed.). Reino Unido: Palgrave Macmillan UK. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137375261>
- Martínez Vázquez, J., Radics, A., & Viscarra, H. (2020). Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, número 1, serie: Notas para la discusión de políticas.
- MIDES (2016). "Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay". División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC), Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Uruguay.
- MIDES (2015). "Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Muinelo-Gallo, L., Urraburu, J., & Castro, P. (2019). Disparidades fiscales regionales en el Uruguay: el rol de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales equalizadoras. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina, Revista de la CEPAL N° 129, pág.217.
- Muñoz, A., E. Pineda y A. Radics (2017). "Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación." Edited by A. Muñoz, E. Pineda and A. Radics, IADB.
- Musgrave, R. y Musgrave P. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: Ed. McGraw-Hill.
- Musgrave, R., 1959. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2018). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/progress-report/> (visitado en febrero de 2020)
- Nickson (2018). "Local government in Latin America: the struggle to overcome social exclusion", en *The Routledge Handbook of International Local Government*, Kerley, Liddle y Dunning Eds. (2018): 18. Londres: Routledge.
- Oates, W. (1969). "The effect of property taxes and local public spending on property", en *Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities, Background and Overview*, Ter-Minassian, Teresa (2016): 29. Washington D. C.: Brookings.
- OCDE (2014). "Fiscal federalism 2014: making decentralization work." OECD.
- OECD (2020). "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018". Disponible en: https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr (visitado en marzo de 2020)
- Rezende, F. y Veloso, J. (2010). "Intergovernmental transfers in Latin Americasubnationalfinances", en *Decentralization and Reform in Latin America*, G. Brosio y J. P. Jiménez (Eds.): 12. Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar.
- Roy Bahl y Sally Wallace (2008). "Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach", *International Center for Public Policy Working Paper Series*, at AYSPS, GSU paper 0819, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Spahn, P. (2007). "Equity and efficiency aspects of interagency transfers in a multigovernment framework.", en *intergovernmental fiscal transfers – Principles and practice*. Edited by R. Boadway and A. Shah. The World Bank.



Referencias bibliográficas

- Sud, I., y Yilmaz, S. (2013). "Institutions and Politics of Metropolitan Management", en Financing Metropolitan Governments in Developing Countries, R. W. Bahl, J. F. Linn, & D. L. Wetzel (Eds.): 107-135.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," Bruno, Michael and Boris Pleskovic (editors), Annual Bank Conference on Development Economics 1995, World Bank.
- TerMinassian, T. (2016), "Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities, Background and Overview", Washington D. C.: Brookings.
- Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". Journal of Political Economy: 416-424.
- Viñales, G. (2020). Transferencias intergubernamentales en Uruguay. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, número 2, serie: Notas para la discusión de políticas.
- Weingast, B. (2009). "Second Generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives". Journal of Urban Economics: 279-293.