

# Modernización sistema de transferencias en Uruguay

Jorge Martínez Vázquez, Axel Radics y Hernán Viscarra  
VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local  
Ciudad de México, octubre 2019



# Contenido

Contexto

Diagnóstico

Propuestas

# Contexto

# Objetivo

Identificar avances y retos de la descentralización en Uruguay, con foco en transferencias: Art. 214 (generales) y Art. 298 (FDI)

# Uruguay: características regionales en el marco de ALC

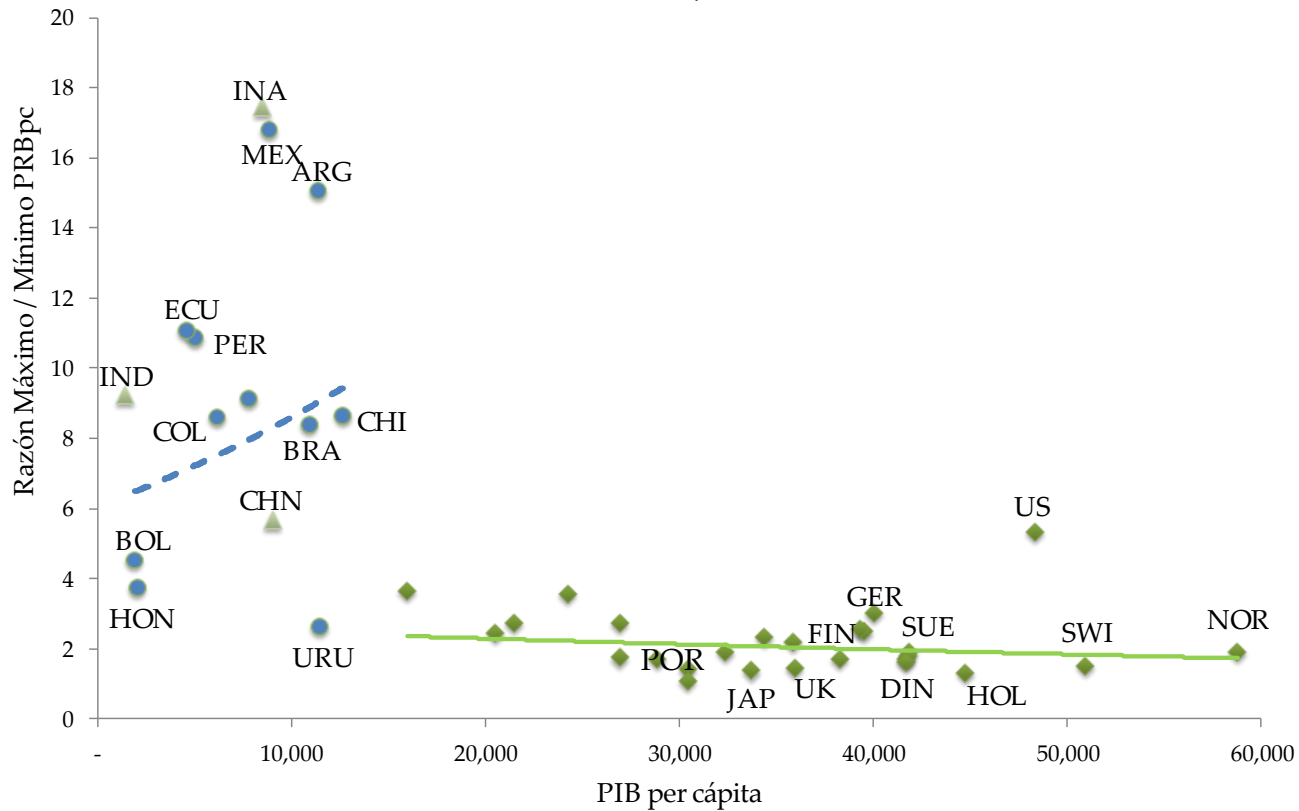
- En relación a países C&D, país grande con poca población
- Montevideo, mayor aglomeración urbana de ALC (50% población)
- 19 departamentos, mezcla de municipio y estado/provincia
- Municipios, incipientes

# Uruguay: desigualdad territorial

## Razón Máximo Mínimo, Producto Regional Bruto per cápita

ALC vs. OECD, 2010

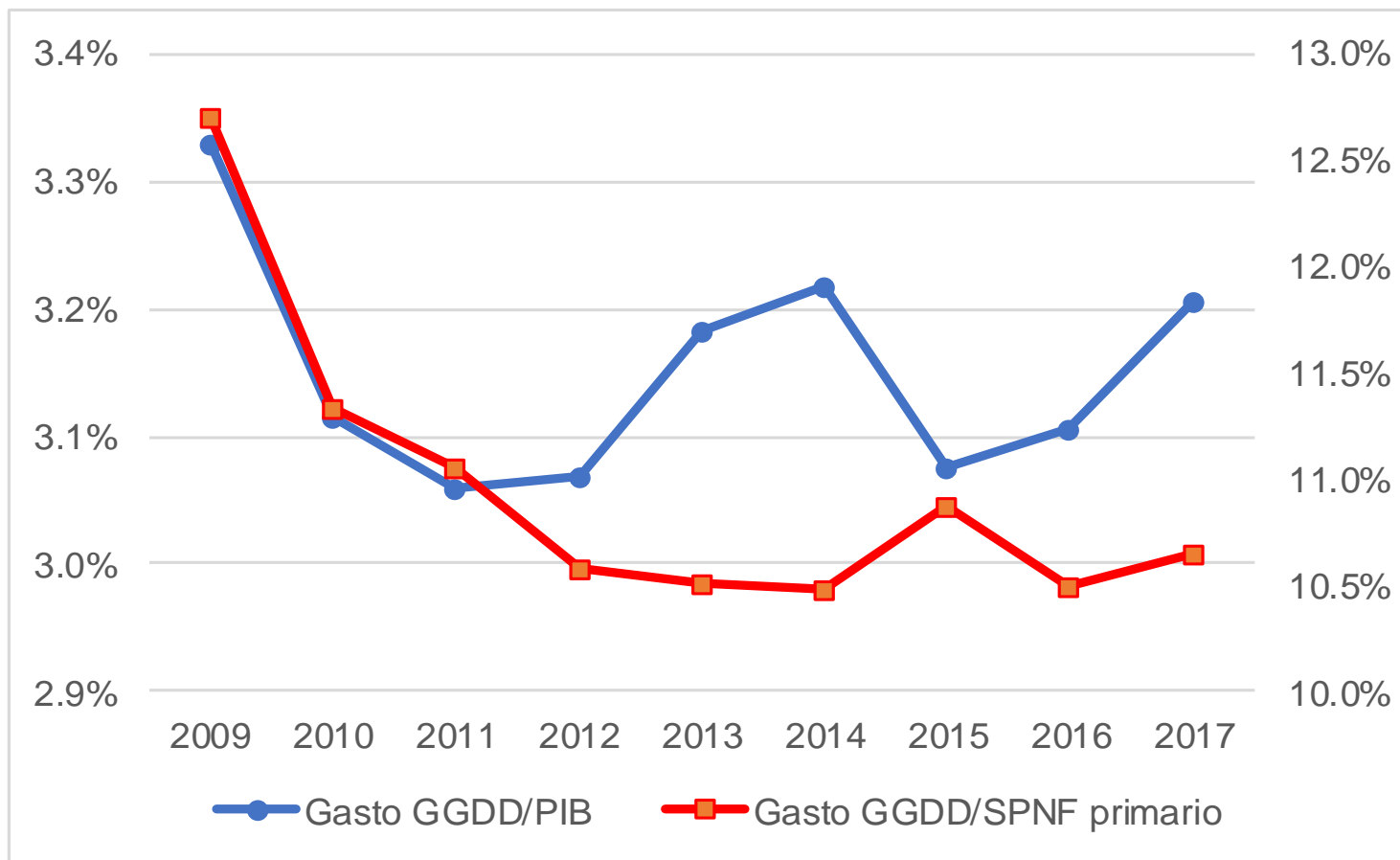
(Porcentaje)



Fuente: Bone, Muñoz y Radics (2016)

# Gasto gobiernos departamentales

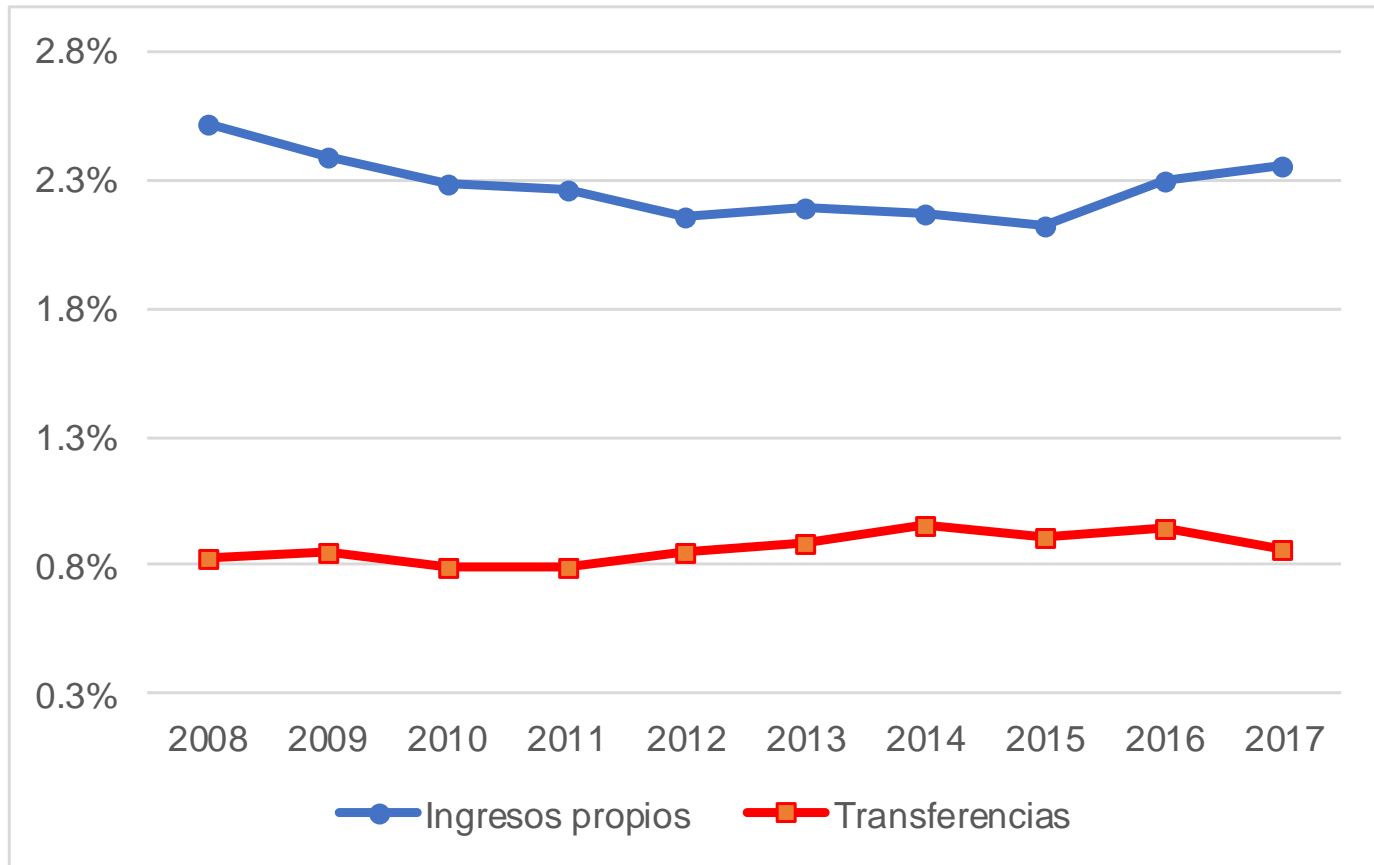
Evolución del gasto de los GGDD en relación al PIB (eje izquierdo) y en relación al gasto primario del sector público no financiero (SPNF) (eje derecho)



Fuentes: Para gasto GGDD, OPP – Observatorio Territorial Uruguay (OTU); para PIB, Banco Central de Uruguay (BCU); para gasto SPNF, MEF.

# Ingresos GGDD

## Evolución de ingresos GGDD como porcentaje del PIB



Fuentes: Para ingreso GGDD, OPP – OTU; para PIB, BCU.



# Transferencias Art. 214

- Similar definición quinquenal desde 2005
- 3,33% anual Presupuesto Nacional 2016-20
- Deducciones:
  - Montevideo (12,9%)
  - Caminería Departamental
  - PDGS
  - FIGM

# Asignación transferencias Art. 214

Departamento	Porcentaje Art. 214
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

Ley de Presupuesto 2001-05 -  
Asignación a todos los departamentos en función de criterios de superficie, población, inversa del PIB/cápita, % hogares con carencia vivienda

# Deducciones y condiciones adicionales Art. 214

- Cuota anual Congreso de Intendentes
- Seguridad Social, IRPF, FNV
- Prestaciones de servicios
- Cumplimiento de metas de gestión

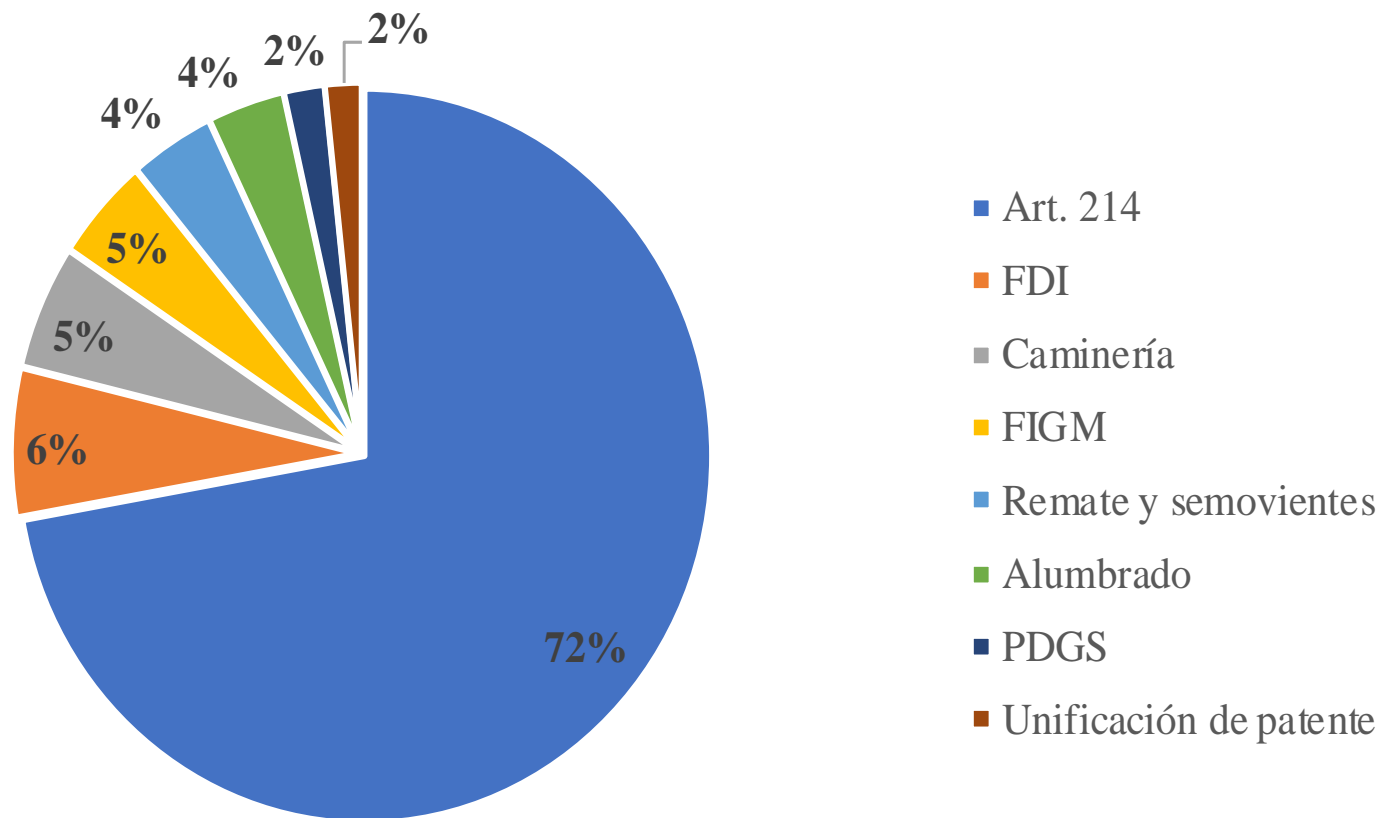
# Transferencias Art. 298 (FDI)

- 11% de tributos recaudados fuera de Montevideo en 1999 (a valores 2015)
- Dos tercios para GC, un tercio para GGDD
- Para GGDD, 70% requiere contrapartida
- Asignación a GGDD, criterios similares a Art. 214 (Presupuesto 2000), sin Montevideo.

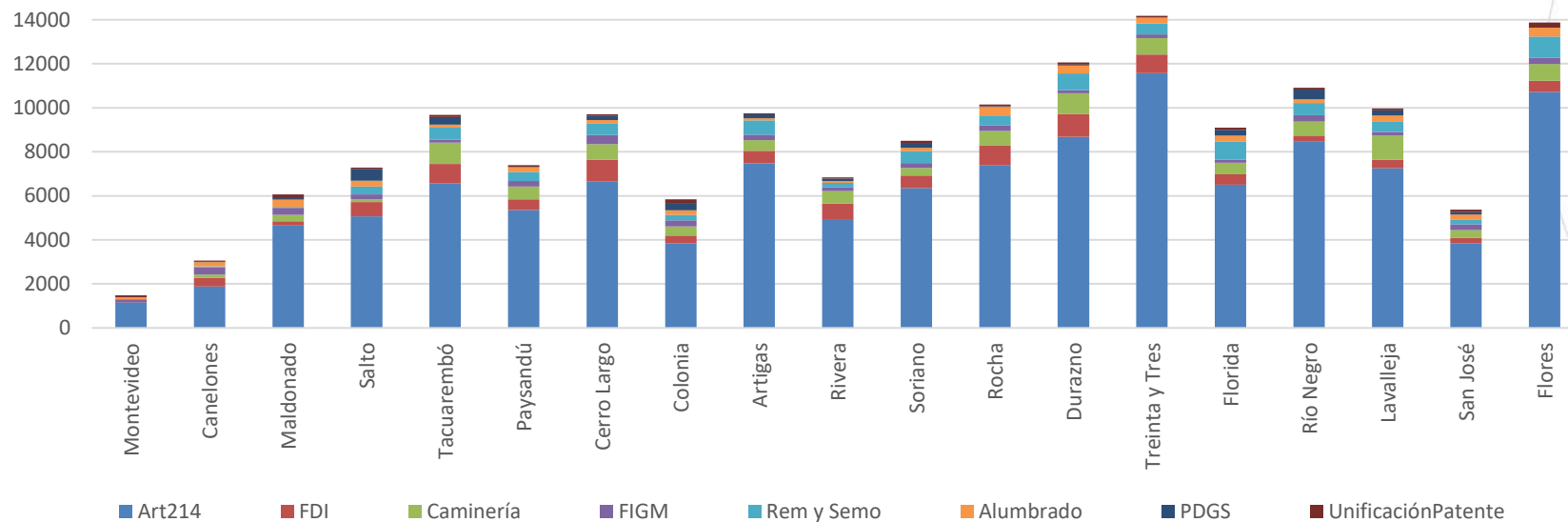
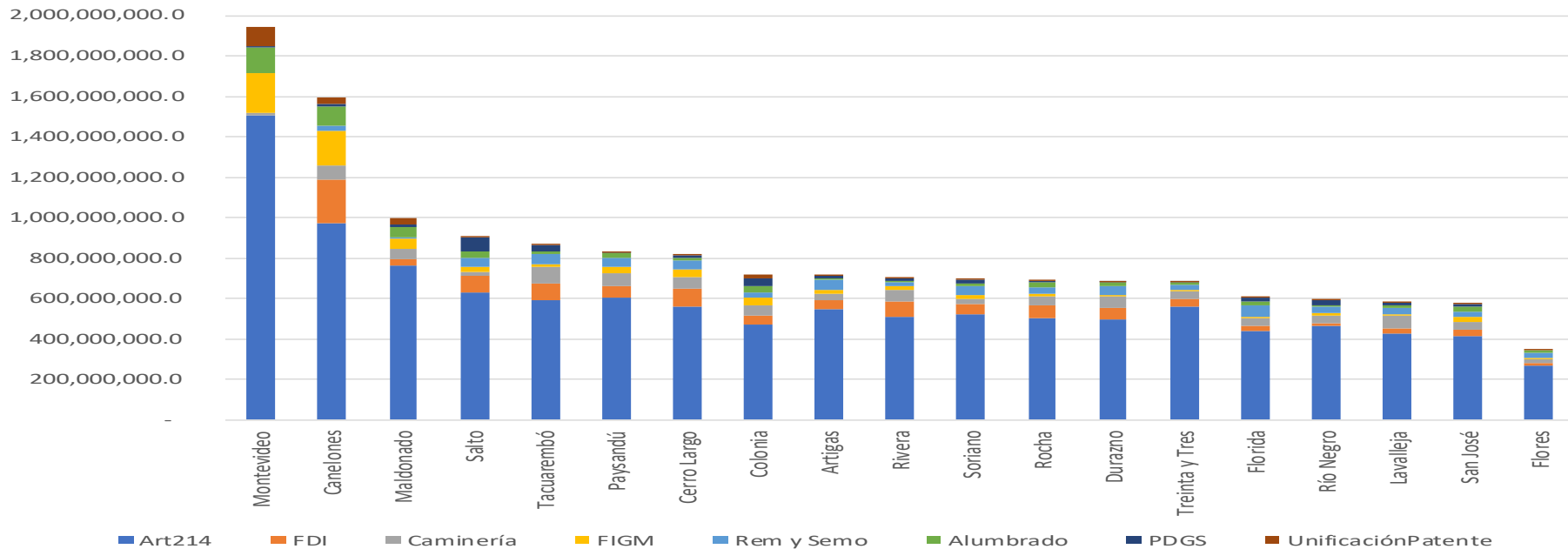
# Otras transferencias

- Subsidio alumbrado público
- Compensación SUCIVE
- Partida de infraestructura Montevideo y Canelones
- Ley de Remates y Semovientes

# Distribución por tipo de transferencias (2017)



Fuente: OPP - OTU



Fuente: OPP - OTU

# Diagnóstico



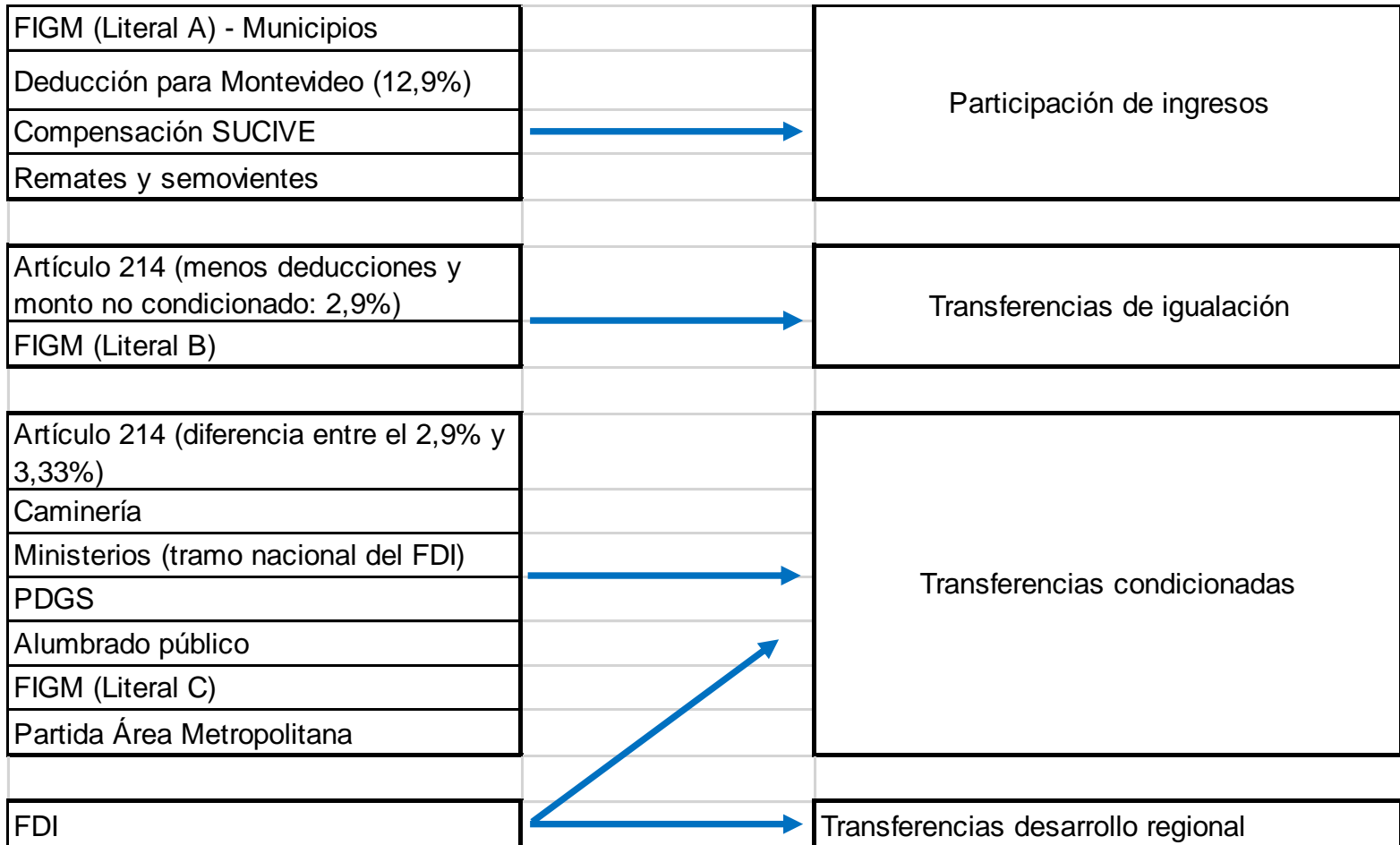
# Arquitectura del sistema

Buena práctica en definición de transferencias:

- Participación de ingresos (origen)
- Transferencias de igualación
- Transferencias condicionadas (corrientes y de capital, incluyendo fondos de convergencia)

# Arquitectura del sistema

## Mapeo del sistema de transferencias actual en comparación con un sistema convencional



Fuente: elaboración propia en base a legislación vigente

# Transferencias Art. 214

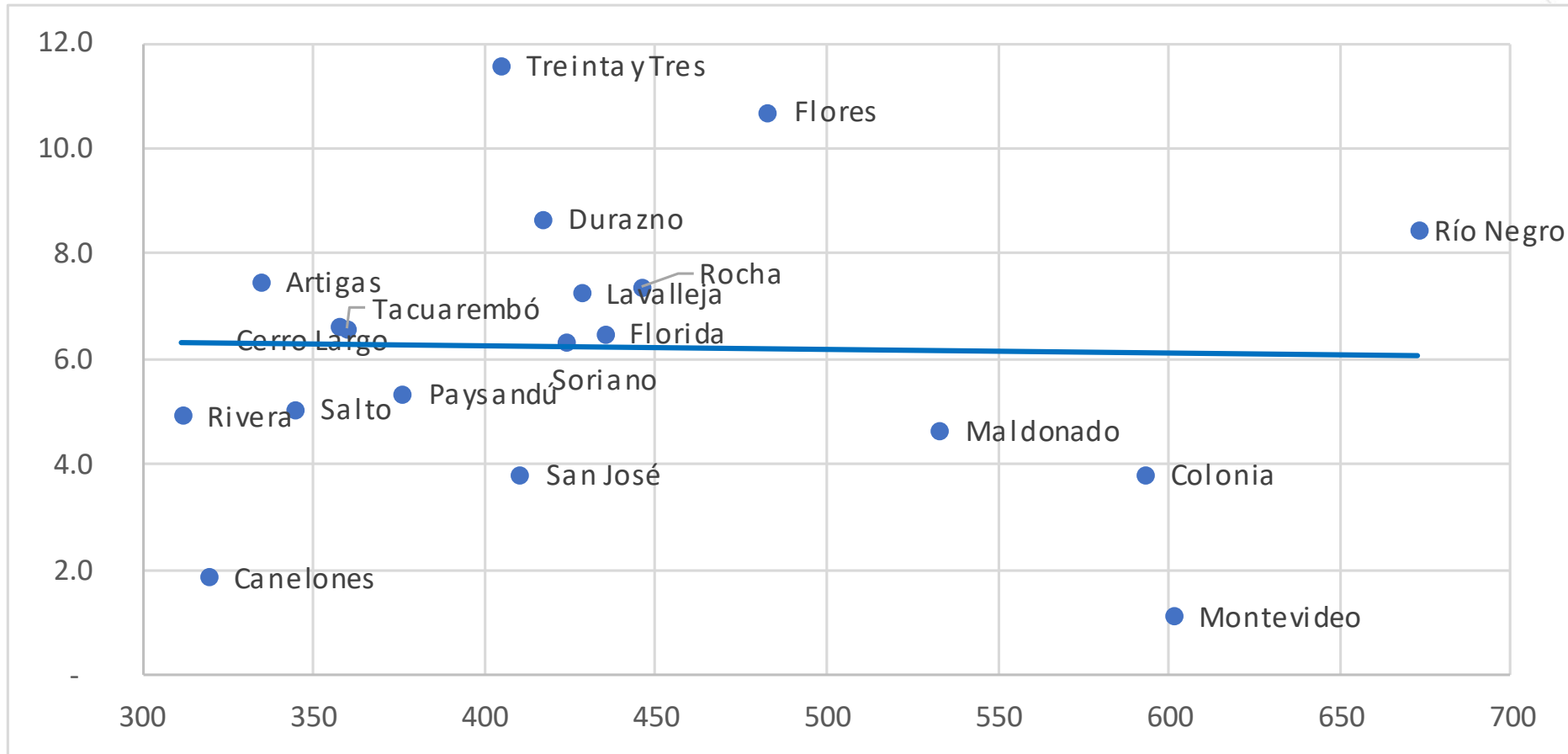
- Flujo de fondos estable y predecible, preservando correspondencia fiscal, pero...
- Múltiples objetivos para un solo instrumento
- Deducciones complejizan el sistema
- Distribución entre GGDD poco justificada
- Escasa capacidad de igualación fiscal

# Transferencias FDI

- Asignación de fondos a GGDD progresiva (aún con fórmula desactualizada), pero...
- Exclusión Montevideo resta relevancia fiscal y partida Área Metropolitana complejiza sistema
- Asignación contable de proyectos al FDI nacional mayor a 2/3, con distribución regresiva
- Espacio para mejorar gestión de la inversión pública departamental

# Capacidad igualatoria – Art. 214

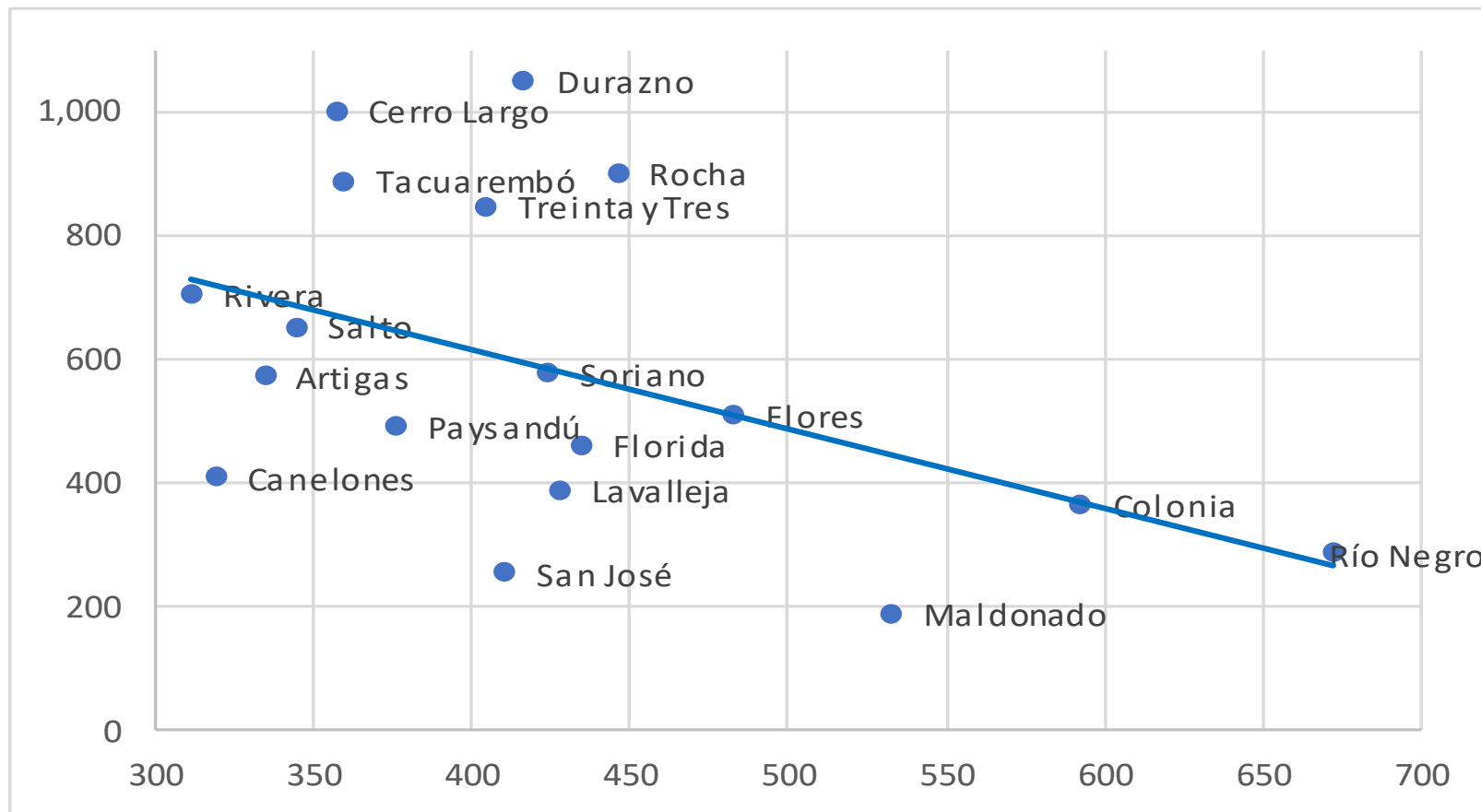
Transferencias per cápita Art. 214 en 2017 (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal)



Fuente: OPP – OTU.

# Capacidad igualatoria – FDI GGDD

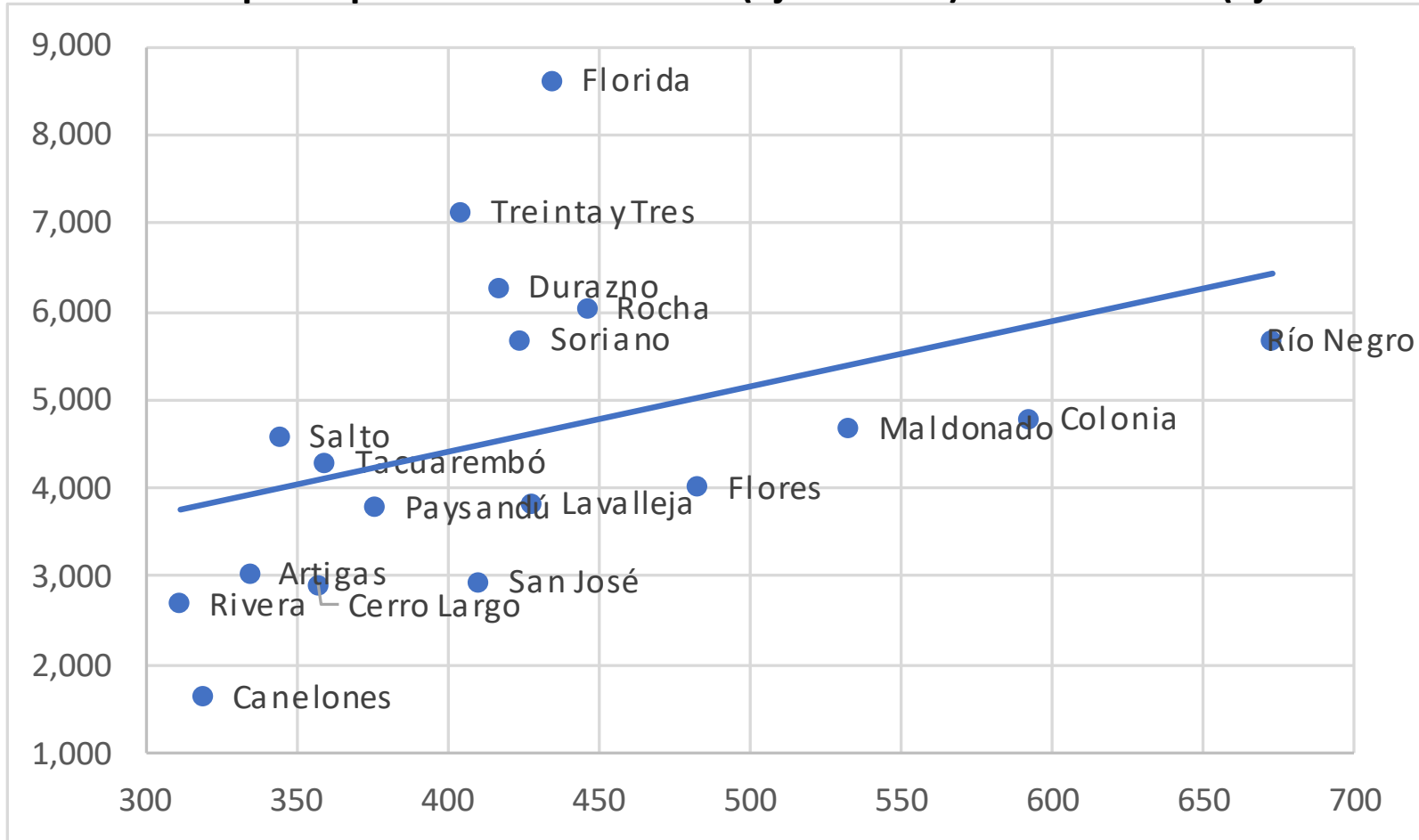
Transferencias per cápita FDI-33% en 2017 (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal)



Fuente: OPP – OTU.

# Capacidad igualatoria – FDI total

Transferencias per cápita FDI total en 2017 (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal)



Fuente: OPP – OTU.

# Capacidad igualatoria todas las transferencias

## Efecto de transferencias sobre dispersión y desigualdad en ingresos propios (2017)

Indicador\Concepto	Ing Prop (IP)	IP + Art 214	IP + Art 214 + Cond	IP + Art 214 + Cond + FDI 33%	IP + Art 214 + Cond + FDI 33% + FDI GC	Gastos totales (GT)
Coefficiente de variación	0.46	0.33	0.32	0.31	0.30	0.32
Razón máximo/mínimo	4.15	3.25	3.14	3.04	3.02	3.33
Coefficiente de Gini	0.21	0.17	0.16	0.16	0.16	0.16

Fuente: OPP – OTU.

Dispersión y desigualdad entre GGDD se reducen, pero relativamente poco en la comparación internacional, tanto respecto a países de ALC como (especialmente) respecto a países de la OCDE



# Propuestas

# Art. 214 – Prioridades de diseño

A mediano plazo:

- Separar instrumentos: participación de ingresos y transferencia de igualación
- Reducir deducciones y afectaciones: separarlas como transferencias condicionadas
- Construir capacidad para estimar brecha fiscal

A corto plazo:

- Transparentar y actualizar fórmula de distribución entre los GGDD, mejorando su capacidad de igualación fiscal

# Opciones para rediseño Art. 214

Transferencia de igualación – qué considerar:

- ¿Cuántos fondos asignar? (estándar de equidad)
- ¿Qué igualar y con qué metodología?
- ¿Cómo distribuir entre GGDD elegibles?
- ¿Cómo compensar a los perdedores?

# Opciones para rediseño Art. 214

Metodologías consideradas:

- Brecha fiscal entre necesidades de gasto y capacidad fiscal estimadas
- Capacidad fiscal por población ajustada
- Índice ponderado con proxis para necesidades de gasto y capacidad fiscal

# Opciones para rediseño Art. 214

Brecha fiscal:

- Metodología preferida, pero...
- ...no se cuenta con bases tributarias de los principales impuestos departamentales; y
- No hay una clasificación funcional del gasto de los GGDD

# Opciones para rediseño Art. 214

Capacidad fiscal por población ajustada:

- Intermedia entre brecha fiscal e índice ponderado: estimación de capacidad fiscal y proxi de necesidades de gasto
- GGDD con más necesidades de gasto tienen mayor población y capacidad fiscal ajustada
- Misma limitación de información que brecha fiscal para estimación de capacidad fiscal

# Estimación capacidad fiscal

1. Se estimó los ingresos potenciales corriendo regresiones para cada componente de ingresos propios como variable dependiente en términos per cápita y logaritmos: contribuciones por mejoras, impuestos, tasas, precios, actividades industriales y otros ingresos

$$\text{Contribuciones } x \text{ mejora } pc_{it} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{it} + \mu_{it}$$

$$\text{Impuestos } pc_{it} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{it} + \mu_{it}$$

$$\text{Tasas } pc_{it} = \beta_0 + \beta_1 * VABpc_{it} + \mu_{it}. \quad \dots$$

2. El ingreso potencial es la suma de las predicciones de los componentes de ingreso estimados en el punto anterior

# Estimación capacidad fiscal

3. El siguiente paso fue realizar el ajuste por población para corregir la estimación usando variables que aproximen o reflejen las necesidades de gasto de los departamentos (transporte, infraestructura vial, saneamiento, etc.)

4. Los pesos ( $w_j$ ) se multiplicaron por la proporción de esta variable (para cada GGDD ( $k$ ) con respecto al total).

$$Peso_j = w_j \frac{Variable_k}{\sum Variable_k}$$



# Estimación capacidad fiscal

6. El índice Global de Necesidades de Gasto (IGNG) se calculó como la suma ponderada de valores relativos de las variables seleccionadas.

$$IGNG_k = \sum P_{eso_j}$$

7. La población ajustada se calculó como la multiplicación de IGNG por la población total

$$Pob\_ajust_k = IGNG_k * \sum pob_k$$

8. La capacidad fiscal se dividió por la población ajustada y se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación.

$$CF\_ajust_k = CF_k * Pob\_ajust_k$$

# Opciones para rediseño Art. 214

Índice ponderado:

- Variables proxy de capacidad fiscal (PIB) y necesidades de gasto (población, superficie, NBI)
- Más simple y fácil de comunicar
- Pero selección de variables y sus pesos relativos es arbitraria

# Aplicación índice ponderado

- Variables similares a ley de presupuesto 2000: población, superficie, NBI, inversa PIB regional/cápita
- Pesos relativos ad hoc (mismo peso / mayor peso población y NBI / otras variantes)
- Montevideo incluido en la distribución

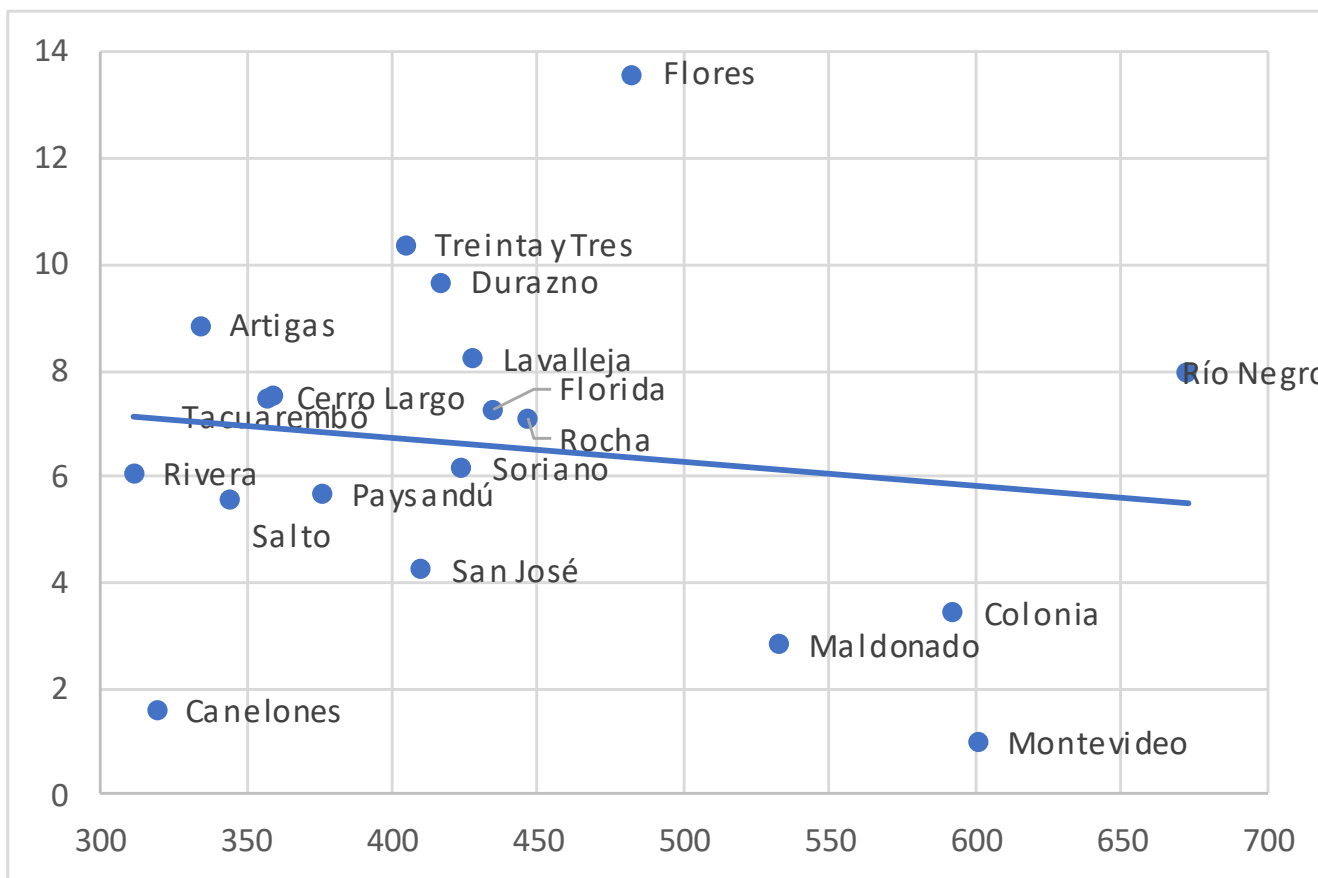
# Aplicación índice ponderado

Resultados índice ponderado pesos iguales:

- Mejores características distributivas y de dispersión
- En ajuste estático, minimiza perdedores (8) y cambio por GGDD (14%) respecto a status quo
- Simple, transparente, con arraigo histórico y mejores resultados...pero sigue siendo ad hoc

# Aplicación índice ponderado

Transferencias per cápita propuestas con ponderadores iguales (eje vertical) e IAE de 2016 (eje horizontal) (en miles de pesos)



Fuente: OPP – OTU.

# Recomendaciones para Art. 214

- Período de transición: opción gradual y “manteniendo indemnes” a los GGDD
- Mejorar capacidades OPP para estimar y actualizar brecha fiscal: estadísticas fiscales y capacitación
- Mientras se mejora la estimación de la brecha fiscal, asignar a GGDD con índice ponderado, considerando la fórmula aquí utilizada

# FDI – Recomendaciones

A mediano plazo:

- Incluir a Montevideo en origen y destino de fondos, eliminando “Partida Área Metropolitana”
- Definir FDI como transferencia de capital, estimando disparidades de infraestructura GGDD
- Posible fondo de convergencia regional: ejemplos de Unión Europea, España, Chile y Perú

# FDI – Recomendaciones

A corto plazo:

- Fórmula actual más distributiva que alternativas, pero actualizar indicadores
- Ampliar participación de GGDD en FDI total
- Mejorar capacidades departamentales en gestión de la inversión pública



# Modernización sistema de transferencias en Uruguay

Jorge Martínez Vázquez, Axel Radics y Hernán Viscarra  
VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local  
Ciudad de México, octubre 2019

