



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

## Disparidades fiscales regionales en Uruguay

---

Leonel Muinelo-Gallo  
Joana Urraburu Bordon  
Pablo Castro Scavone

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

Serie Documentos de Trabajo

Abril, 2017

DT 03/2017

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Agradecimientos. Los autores desean agradecer el apoyo financiero recibido por el proyecto “I+D 2014” de la “Comisión Sectorial de Investigación Científica – Universidad de la República – Uruguay”.

Forma de citación sugerida para este documento: Muínelo, L., Urraburu, J. y Castro, P. (2017) “Disparidades fiscales regionales en Uruguay”. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

---

## Disparidades fiscales regionales en Uruguay

---

Leonel Muinelo-Gallo\*  
Joana Urraburu Bordon\*\*  
Pablo Castro Scavone\*\*\*

### Resumen

---

En este artículo se analiza el rol de las transferencias intergubernamentales a partir de un análisis empírico aplicado a un panel de regiones (departamentos) de Uruguay durante el período 2006 – 2014. Se discute la estructura y evolución de las disparidades fiscales regionales y los efectos equalizadores del actual sistema de transferencias. Luego, se propone una metodología novedosa que permite simular los efectos de la implementación de un nuevo sistema de transferencias de tipo equalizador. El principal resultado señala que la implementación de este nuevo sistema de transferencias contribuye a consolidar un territorio con un mayor nivel de homogeneidad fiscal territorial en Uruguay.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, disparidades regionales, Uruguay.

Código JEL: C33, H77, R11.

---

\*Leonel Muinelo-Gallo, Departamento de Economía, FCEA (UdelaR), lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy

\*\*Joana Urraburu Bordon, Departamento de Economía, FCEA (UdelaR), jurraburu@iecon.ccee.edu.uy

\*\*\*Pablo Castro-Scavone, Departamento de Economía, FCEA (UdelaR), pablo.castro@iecon.ccee.edu.uy

---

## Disparidades fiscales regionales en Uruguay

---

Leonel Muinelo-Gallo  
Joana Urraburu Bordon  
Pablo Castro Scavone

### Abstract

---

This article discusses the role of intergovernmental transfers by using an empirical analysis applied to a panel of regions (departments) of Uruguay during the period 2006 – 2014. First, we discuss the structure and evolution of the regional fiscal disparities and the equalizers effects of the current transfer system in Uruguay. Then, we propose a new methodology that allows us to simulate the effects of the implementation of a new system of equalizer transfers. The main result suggests that the implementation of this new system of intergovernmental fiscal transfers contributes to consolidating a territory with a higher level of fiscal homogeneity.

Key words: intergovernmental transfers, regional disparities, Uruguay.

Code JEL: C33, H77, R11.

---

## 1. Introducción

En el presente artículo se analiza el rol macroeconómico de las transferencias intergubernamentales a través de un análisis empírico aplicado a Uruguay.

Uno de los objetivos fundamentales de las transferencias intergubernamentales es reducir los desequilibrios fiscales entre unidades de gobierno del mismo nivel. Más específicamente, disminuir o eliminar las diferencias que pudieran existir en cuanto a la capacidad de generar recursos propios y/o en cuanto a los gastos ejecutados (ambos expresados en términos per cápita) entre unidades del mismo nivel de gobierno (por ejemplo, entre los diferentes gobiernos sub-nacionales).

Las transferencias intergubernamentales son una herramienta sumamente importante para promocionar la cohesión fiscal regional en los países desarrollados. El modelo de cohesión territorial de la Unión Europea, a través de su programa de “Fondos Estructurales y de Inversión”, es un claro ejemplo de ello (Böhme 2009). A su vez, la mayoría de los países de la OCDE emplean programas redistributivos con el objeto de reducir las disparidades fiscales a nivel regional. En promedio, estos países logran reducir más de dos tercios las disparidades fiscales existentes (Martínez-Vázquez 2015).

La importancia del diseño de un sistema de transferencias de tipo equalizador radica en que un territorio con una mayor homogeneidad fiscal permite arribar a un umbral mínimo de provisión de servicios públicos sub-nacionales de calidad similar; evitando, de esta forma, migraciones ineficientes de recursos en el territorio nacional (Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2011). A su vez, este sistema equalizador es capaz de brindar un respaldo importante a una agenda ordenada de los procesos de descentralización fiscal. Finalmente, una mayor cohesión fiscal permite un desarrollo territorial más equilibrado con una desconcentración del poder político y/o de la actividad económica (Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2012).

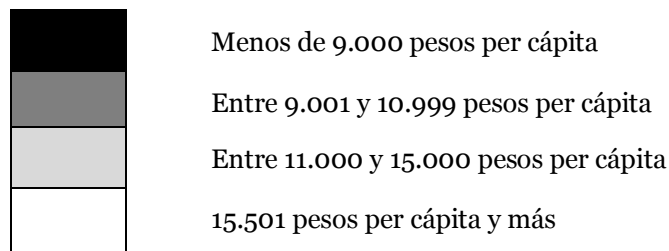
A partir de la reforma constitucional de 1996, se viene impulsando en Uruguay un proceso que busca avanzar hacia un mayor grado de descentralización territorial<sup>1</sup>. Resulta importante tener en cuenta que este proceso podría conducir a un incremento de las disparidades fiscales horizontales (rezagando a aquellos gobiernos sub-nacionales con altas necesidades de gastos y/o reducidas fuentes de recursos propios). De hecho, aunque Uruguay es un país pequeño existen diferencias fiscales importantes entre sus diferentes GDs. La figura 1 muestra estas disparidades, considerando los distintos gastos per cápita ejecutados por los diecinueve GDs en el período objeto de análisis<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> De todas formas, Uruguay continúa siendo un país fuertemente centralizado. Durante el período objeto de análisis, cerca del 90% del gasto público fue realizado directamente por el Gobierno Central, mientras que los Gobiernos Departamentales fueron responsables únicamente del 10% de la ejecución de este gasto.

<sup>2</sup> Uruguay se divide en 19 departamentos que son el segundo nivel de gobierno, luego del Gobierno Central. Para un detalle de la división política de Uruguay, ver Apéndice 1.

**Figura 1** – Gastos per cápita de los Gobiernos Departamentales.  
Expresados en pesos uruguayos de 2014  
Promedio 2006 - 2014



Fuente: Rendiciones de Cuentas de los GDs sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República

La inspección visual de la figura 1 nos permite corroborar importantes diferencias en términos de gastos per cápita. En este contexto, dado que todos los GDs de Uruguay deben brindar los mismos servicios públicos (ver sección 3), dichas diferencias deberían tener efectos significativos sobre la cantidad y calidad de los servicios públicos brindados por cada uno de estos GDs.

Considerando este contexto, este artículo analiza el rol de las transferencias intergubernamentales en las disparidades fiscales regionales a partir de un análisis empírico

aplicado a un panel de 19 departamentos de Uruguay durante el período 2006 a 2014. La información estadística disponible nos obliga a limitar nuestro análisis a este período debido a que el GD de Montevideo comenzó a recibir transferencias del Gobierno Central (GC) a partir del año 2006. A pesar de ello, se trata de un periodo de nueve años que consideramos lo suficientemente extenso como para evaluar las relaciones propuestas.

En el artículo se realizan dos tipos de análisis. En primer lugar, se evalúa el impacto equalizador del sistema de transferencias intergubernamentales actualmente vigente en Uruguay. En segundo lugar, se propone y discuten los efectos de la implementación de un nuevo sistema de transferencias de tipo equalizador en este país.

Creemos que la investigación aquí propuesta se justifica por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la carencia de trabajos previos que analicen de forma adecuada dichas relaciones fiscales regionales para el caso de Uruguay. En segundo lugar, porque a raíz del correcto tratamiento empírico de la información disponible será posible considerar las implicancias fundamentales para un diseño óptimo de las estructuras fiscales sub-nacionales en Uruguay.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En una primera etapa, se discuten los trabajos teóricos y empíricos que analizan tanto los factores determinantes de los diferentes esquemas de transferencias gubernamentales, así como los eventuales efectos que estas transferencias pudieran tener sobre las disparidades fiscales regionales. En una segunda etapa, se evalúan los efectos equalizadores del actual sistema de transferencias de Uruguay. Luego, se desarrolla, por primera vez para Uruguay, una metodología que permite simular los efectos de la implementación de un nuevo sistema de transferencias de tipo equalizador. El artículo finaliza con unas breves conclusiones y recomendaciones de política.

## 2. Disparidades regionales y transferencias intergubernamentales

### 2.1 Factores determinantes de las transferencias intergubernamentales

Varios trabajos han analizado el esquema que gobierna el diseño de las transferencias intergubernamentales regionales. Dentro de esta literatura podemos distinguir tres grandes líneas de trabajos<sup>3</sup>.

En primer lugar, la literatura de las finanzas públicas brinda una guía normativa acerca de cómo se deberían distribuir las transferencias intergubernamentales para poder mejorar tanto la eficiencia en la provisión de bienes públicos locales como la igualdad en la asignación de recursos dentro de un país (Musgrave, 1959; Oates, 1972). En la búsqueda del objetivo de eficiencia, el esquema de transferencias debería corregir la sub-provisión de ciertos servicios públicos locales. Dado que, no todos los beneficios de la provisión de estos servicios pueden ser aprovechados por los gobiernos sub-nacionales o regionales, estos gobiernos locales podrían tender a sub-proveer ciertos servicios públicos locales (por ejemplo, educación). Como resultado de ello, y ante la presencia de externalidades positivas en la provisión de servicios locales, la búsqueda de la eficiencia económica podría resultar en que el gobierno central otorgue mayores transferencias intergubernamentales en respuesta a mayores necesidades de gastos locales (por

---

<sup>3</sup> Ver Boex y Martínez-Vázquez (2005), para un correcto resumen de esta literatura.

ejemplo, estas necesidades se podrían ver reflejadas por el número de niños en edad escolar de cada región). El segundo objetivo económico normativo es lograr una distribución más equitativa de los recursos entre la población nacional. Así, las políticas que garanticen el acceso equitativo a los servicios públicos, a menudo se implementan a través de los sistemas de transferencias equalizadoras.

En segundo lugar, varios modelos de elección pública señalan que los procesos de toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos pueden ser influenciados por diferentes grupos de interés. Dentro de este marco, la distribución de recursos públicos hacia los diferentes gobiernos locales podría verse parcialmente determinada por factores políticos e institucionales (Raimondo 1983; Grossman 1994; Atlas et al. 1995). Una implicancia importante de esta literatura es que los gobiernos sub-nacionales con poderosas influencias políticas podrían recibir un mayor monto relativo de transferencias intergubernamentales. Por ejemplo, jurisdicciones locales que cuentan con una representación legislativa desproporcionada en términos per cápita (i.e. regiones que cuentan con más legisladores per cápita) es esperable que atraigan un mayor monto de transferencias. A su vez, los representantes locales de las jurisdicciones más pequeñas tienen grandes incentivos para “negociar” con el gobierno central a los efectos de obtener mayores recursos intergubernamentales (Weingast 1979; Porto y Sanguinetti 2001). Dentro de esta línea, existe el argumento de que los representantes políticos de alto rango podrían ejercer influencia a los efectos de obtener mayores recursos para sus localidades de origen (Atlas et al. 1995). Del mismo modo, los gobiernos locales que cuentan con mayores recursos económicos podrían ejercer presión política sobre el gobierno central (por ejemplo, mediante el apoyo financiero a los candidatos políticos) para obtener mayores montos de transferencias (Pereira 1996).

En tercer lugar, un cuerpo creciente de literatura económica se ha centrado en analizar cómo los representantes públicos utilizan las transferencias intergubernamentales con fines estratégicos. La idea central de este enfoque es que los partidos políticos y sus candidatos, utilizan ciertas políticas redistributivas como un instrumento para maximizar sus resultados electorales futuros. Estos trabajos se centran en los problemas causados por las autoridades gubernamentales centrales que discriminan, en la asignación de las transferencias intergubernamentales, entre los gobiernos regionales que están alineados políticamente y los que no se encuentran alineados. Estos modelos se pueden dividir en dos grupos principales: "modelos de votantes indecisos" y "modelos de votantes alineados". La estrategia de asignación de más transferencias a las regiones con un alto porcentaje de votantes indecisos se basa en el supuesto de que estas transferencias marginales podrían afectar las decisiones de los votantes acerca de cuál candidato elegir (Lindbeck y Weibull, 1987; Dixit y Londregan, 1995 y 1996). Por otro lado, si los políticos son aversos al riesgo, los fondos se destinarán a las regiones donde los votantes están claramente alineados con el partido político del gobierno.

## **2.2 Los efectos de las finanzas sub-nacionales en las disparidades regionales**

En la literatura macro-económica ha existido un vasto análisis acerca de los efectos de las finanzas públicas regionales sobre el nivel de disparidades. En primer lugar, las transferencias intergubernamentales pueden impulsar el gasto en servicios públicos que luego crean efectos “derrame” en la economía local, reduciendo de esta forma el uso de impuestos locales ineficientes (Dahlby y Wilson 1994), y/o asegurando el acceso a bienes públicos de calidad similar a través de toda la economía territorial (Buchanan 1950). Además, las transferencias intergubernamentales a las regiones más pobres pueden impulsar la producción local y reducir las desigualdades entre regiones (Limoneiro 2015). Estas transferencias pueden ayudar a



reducir las desigualdades de ingresos dentro de las regiones, lo cual podría generar efectos de retro-alimentación entre crecimiento e igualdad y, de esta forma, ayudar a reducir las desigualdades entre regiones (Betson y Haveman 1984). Sin embargo, varios trabajos argumentan que cuando el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales involucra un amplio rango de responsabilidades o persigue varios objetivos que pueden estar en conflicto entre sí, probablemente falle en alcanzar sus metas. Esto último resulta particularmente importante en cuanto a la reducción de las disparidades regionales (Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2011; Alm y Martínez-Vázquez 2015).

En segundo lugar, otro factor importante que puede explicar la reducción de las desigualdades podría ser el grado de autonomía fiscal de los gobiernos regionales. Existen varias razones por las que la descentralización fiscal puede reducir estas desigualdades. Primero, los gobiernos regionales tienen más y mejor información sobre las necesidades de su población siendo más fácil ajustar sus políticas a las preferencias locales (Oates, 1972). Esto conduce a políticas más eficaces que promueven el desarrollo económico regional y, eventualmente, la convergencia regional (Oates, 1993). Segundo, la descentralización fiscal puede promover la competencia interjurisdiccional por los recursos fiscales escasos, lo que podría generar un sistema de “penalizaciones” para los gobiernos locales ineficientes (Brennan y Buchanan, 1980; Weingast, 1995; McKinnon, 1997; Qian y Weingast, 1997). Los votantes pueden utilizar los resultados obtenidos por los gobiernos de cada jurisdicción como punto de referencia, y esto puede llevar a una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales (Salmon, 1987; Breton, 1996).

Sin embargo, algunos estudios sugieren que el aumento de la autonomía fiscal regional podría aumentar las desigualdades regionales. Debido a que la descentralización fiscal significa tomar recursos de la administración central, esto podría debilitar el alcance de las transferencias intergubernamentales regionales (Prud'homme, 1995). Por otra parte, la descentralización puede dar lugar a que los gobiernos sub-nacionales de las regiones más ricas puedan reducir las salidas netas de recursos, lo cual podría hacer menos eficaces las políticas redistributivas del gobierno central (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). En países descentralizados donde el potencial redistributivo del gobierno central es limitado, las regiones más grandes y ricas pueden financiar bienes públicos locales a tasas impositivas más bajas, lo cual podría contribuir a consolidar o aumentar las desigualdades regionales (Prud'homme, 1995; Keen y Marchand, 1997; Oates, 1999).

De hecho, este efecto potencial de incrementar las disparidades regionales al avanzar el proceso de descentralización, destaca el importante rol de las transferencias de tipo equalizador en el diseño de las finanzas públicas regionales. Dentro de este marco, se hace necesario avanzar en un proceso coordinado entre mayor autonomía regional y transferencias intergubernamentales correctamente asignadas. En este caso, las transferencias intergubernamentales de tipo equalizador ayudan a cubrir las necesidades fiscales de las regiones fiscalmente rezagadas (Martínez-Vázquez y Sepúlveda, 2012). Dentro de este marco, las transferencias equalizadoras se pueden visualizar como la contraparte necesaria del proceso de descentralización, contrarrestando la tendencia de la descentralización a generar mayores disparidades entre las regiones con diferentes habilidades para proveer bienes y servicios públicos (Boadway 2004).

## 3. El sistema de relaciones fiscales inter-gubernamentales vigente en Uruguay

---

### 3.1 Recursos y servicios públicos regionales

Los recursos fiscales con los que cuentan los GDs en Uruguay se pueden clasificar en dos grandes categorías:

- Ingresos propios: de origen departamental<sup>4</sup> o impuestos que son fijados por el GC, pero su recaudación y utilización corresponden a los GDs<sup>5</sup>.
- Transferencias desde el GC hacia los GDs. Estas transferencias pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas.

A pesar que, a partir de la reforma de la Constitución de 1996, Uruguay ha comenzado a transitar un incipiente proceso de mayor autonomía fiscal por parte de los GDs, se trata de un país con una fuerte tradición unitaria. Las competencias formalmente asignadas a los GDs, como segundo nivel de gobierno, se definen en la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Nº 9.515) que permanece incambiada desde su creación en el año de 1935.

Considerando las fuentes de ingresos anteriormente citadas, los GDs en Uruguay tienen a su cargo la realización de actividades de carácter municipal (según la experiencia internacional). Dentro de este marco, las competencias formales de los GDs se reducen a la prestación de los siguientes servicios básicos:

- pavimento y mantenimiento de caminos
- organización del tránsito (incluyendo lo referente a la recaudación de patentes de vehículos y licencias de conducir)
- transporte colectivo
- limpieza
- iluminación pública
- servicio de necrópolis
- controles sanitarios
- Ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la reciente Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)

---

4 Los principales ingresos propios son: contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos, patente de rodados, impuestos de menor magnitud (impuesto a los terrenos baldíos y edificación inapropiada, contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas), tasas, tarifas y precios por utilización de bienes o servicios departamentales, y beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD.

5 Entre estos destacan: el impuesto sobre la propiedad inmueble rural e impuesto sobre la venta de semovientes (Ley 12.700 de 1960).

De aquellas actividades relativamente importantes, que la experiencia internacional señala que pueden ser descentralizadas, los GDs en Uruguay solamente desarrollan actividades de: transporte y limpieza.

### **3.2 El marco normativo que regula el régimen de transferencias regionales en Uruguay**

Las transferencias intergubernamentales se definen en las Leyes de Presupuesto Nacional, las cuales se establecen de forma quinquenal con cada período de gobierno. No obstante, durante estos períodos de gobierno surgen leyes que adicionan partidas extraordinarias o complementarias a estas transferencias. Estas son partidas excepcionales justificadas por cuestiones coyunturales (por ejemplo, crisis financiera en algún GD, sequías que afecten a determinada región, etc.). A pesar de ello, en la gran mayoría de los casos dichas partidas de carácter excepcional terminan consolidándose como partidas permanentes.

En la década de los noventa, en las leyes de Presupuesto Nacional de los quinquenios 1991-1995 y 1996-2000, las principales partidas de transferencias intergubernamentales se determinaron mediante la negociación entre el GC y los GDs en una lógica de "partida a partida". De hecho, estas negociaciones continuaron aún después de aprobadas las leyes de presupuesto. Sin embargo, a partir de los quinquenios 2001-2005 y 2006-2010 se incorporan los cambios establecidos en la reforma constitucional de 1996, por lo que las transferencias básicamente pasaron a estar reguladas por los artículos 214 y 298 de la Constitución Nacional.

En el Cuadro 1 se detalla la composición de las transferencias intergubernamentales, por departamento y según su grado de condicionamiento.

**Cuadro 1** - Composición de los ingresos por transferencias intergubernamentales, por GD  
Promedio 2006-2014 a precios constantes de 2014

Departamento	Transferencias condicionadas		Transferencias no condicionadas	
	En miles de pesos 2014	En % del PIB del Depto	En miles de pesos 2014	En % del PIB del Depto
Artigas	51.117	0,302	352.560	2,130
Canelones	91.023	0,084	836.011	0,808
Cerro Largo	70.281	0,343	422.327	2,043
Colonia	45.775	0,085	316.667	0,607
Durazno	32.937	0,226	378.029	2,524
Flores	26.529	0,304	188.317	2,245
Florida	42.757	0,197	321.186	1,536
Lavalleja	30.810	0,184	346.930	1,873
Maldonado	213.865	0,329	511.705	0,858
Montevideo	508.798	0,084	1.064.770	0,190
Paysandú	49.369	0,161	454.127	1,444
Río Negro	108.262	0,380	300.256	1,165
Rivera	68.412	0,312	391.290	1,682
Rocha	8.877	0,055	420.386	2,022
Salto	62.376	0,218	492.114	1,684
San José	32.483	0,103	309.951	1,008
Soriano	35.591	0,142	381.748	1,520
Tacuarembó	8.838	0,050	424.911	1,928
Treinta y Tres	26.645	0,183	335.870	2,368

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

De las dos fuentes de ingresos por transferencias de los GDs, las de menor magnitud son las transferencias condicionadas (estas representan transferencias menores de los diferentes Ministerios del Gobierno Central: Ministerio de Transporte y Obras públicas, Ministerio de Turismo y otros organismos públicos). La gran mayoría de los ingresos departamentales de origen nacional están compuestos por transferencias no condicionadas.

Actualmente las transferencias no condicionadas se regulan a través de dos artículos de la Constitución Nacional: Artículo 214 (Transferencias) y Artículo 298 (Fondo de Desarrollo del Interior). A su vez, la reforma constitucional de 1996 establece la posibilidad que los GDs cuenten con libertad de utilización de los recursos provenientes de la alícuota del gobierno nacional que les corresponde por transferencias (Artículo 297 de la Constitución de 1996).

Sin embargo, las alícuotas que corresponden a cada GD no son establecidas por la Constitución y, por tanto, se deben negociar en cada nuevo período de gobierno nacional por

medio de la Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto de 2010 (Ley No. 18.719) estableció que para los ejercicios 2011 a 2014 se transfiriera a los 18 GDs del interior del país (excluido Montevideo) un 3,33% del total de recursos del Presupuesto Nacional del ejercicio inmediato anterior. La principal proporción de esta alícuota fue destinada a financiar el Programa Municipal de Infraestructuras y el mantenimiento de “caminería rural” (ambos administrados por el GC). A su vez, los fondos remanentes fueron distribuidos entre los diferentes GDs utilizando dos criterios. El primero, basado en indicadores de población, superficie, inversa del PIB departamental y porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (con una ponderación de 25% para cada uno de estos indicadores). El segundo criterio, se basó en el porcentaje de distribución del monto de transferencias entre GDs del período de gobierno inmediato anterior. La distribución de estos fondos remanentes surgió como una especie de promedio entre estos dos criterios. Sin embargo, el resultado final de dicha distribución no resultó para nada claro. De hecho, el porcentaje de fondos remanentes surgió de un proceso de negociación política entre el GC y el “Congreso de Intendentes” de los GDs<sup>6</sup>.

El otro artículo constitucional que regula las transferencias no condicionadas es el número 298, conocido como Fondo de Desarrollo del Interior (FDI); el cual también se define en la Ley de Presupuesto. Los objetivos del FDI son avanzar en el desarrollo regional y el proceso de descentralización fiscal. Este fondo es financiado con una alícuota (cercana al 11%) de los impuestos que el GC recauda en los diferentes departamentos, excluido Montevideo. A pesar de ello, resulta importante tener en cuenta que solamente el 33,5% del FDI se dirige directamente a los GDs, mientras que el 66,5% restante corresponde a políticas e intervenciones territoriales controladas y realizadas desde el GC.

En el Cuadro 2 se presentan los ingresos de los GDs y se calculan diferentes medidas de desigualdad fiscal entre los GDs. Este análisis nos permite realizar una aproximación preliminar a los eventuales efectos equalizadores del sistema de transferencias actualmente vigente en Uruguay.

---

6 El Congreso de Intendentes fue creado en la reforma constitucional de 1996, en la cual emerge como un órgano representativo de los GDs. Dentro de este marco, resulta importante hacer notar que en este Congreso cada GD representa un voto con independencia del tamaño poblacional de cada departamento.

**Cuadro 2 - Composición de los ingresos de los gobiernos departamentales en Uruguay. Efectos equalizadores. Periodo 2006-2014 a precios constantes de 2014**

DEPTO.	Ingresos Propios			Ingresos Propios y Transferencias Condicionadas			Ingresos Propios y Transferencias No Condicionadas			Ingresos Totales*		
	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto	En miles de pesos 2014	En pesos 2014 per cápita	En % PIB Depto
Artigas	385.228	5.028	2,39	436.345	5.698	2,69	737.787	9.639	4,52	788.905	10.308	4,82
Canelones	2.411.329	4.515	2,35	2.502.353	4.683	2,43	3.247.341	6.078	3,16	3.338.364	6.247	3,24
Cerro Largo	365.176	4.097	1,78	435.457	4.886	2,13	787.502	8.834	3,83	857.784	9.623	4,17
Colonia	985.357	7.775	1,86	1.031.132	8.136	1,94	1.302.023	10.277	2,46	1.347.799	10.637	2,55
Durazno	464.890	7.835	3,19	497.827	8.389	3,41	842.919	14.211	5,71	875.856	14.765	5,94
Flores	347.484	13.194	4,16	374.013	14.200	4,46	535.800	20.343	6,40	562.329	21.349	6,71
Florida	444.799	6.409	2,14	487.556	7.025	2,34	765.986	11.037	3,68	808.743	11.654	3,88
Lavalleja	392.354	6.466	2,19	423.164	6.970	2,37	739.284	12.198	4,06	770.094	12.703	4,24
Maldonado	3.091.817	18.465	5,22	3.305.682	19.704	5,55	3.603.522	21.511	6,08	3.817.387	22.750	6,41
Montevideo	11.896.980	8.682	2,15	12.405.777	9.052	2,23	12.961.750	9.458	2,34	13.470.548	9.828	2,42
Paysandú	608.747	5.197	1,97	658.116	5.618	2,14	1.062.874	9.071	3,42	1.112.243	9.493	3,58
Río Negro	376.338	6.708	1,50	484.600	8.635	1,88	676.594	12.057	2,67	784.856	13.983	3,05
Rivera	444.053	4.159	1,92	512.465	4.801	2,23	835.343	7.823	3,60	903.755	8.465	3,92
Rocha	756.862	10.356	3,73	765.739	10.479	3,78	1.177.248	16.101	5,75	1.186.125	16.224	5,80
Salto	748.458	5.822	2,63	810.834	6.306	2,85	1.240.572	9.645	4,32	1.302.948	10.129	4,53
San José	595.807	5.423	1,99	628.290	5.718	2,09	905.758	8.238	3,00	938.241	8.533	3,10
Soriano	525.706	6.185	2,14	561.297	6.604	2,28	907.453	10.679	3,66	943.044	11.098	3,80
Tacuarembó	528.658	5.676	2,41	537.495	5.771	2,46	953.568	10.239	4,34	962.406	10.334	4,39
Treinta y Tres	258.139	5.107	1,87	284.784	5.634	2,05	594.009	11.751	4,24	620.653	12.278	4,42
Media	1.348.852	7.216	2,51	1.428.575	7.806	2,70	1.783.018	11.536	4,06	1.862.741	12.126	4,26
Máximo	11.896.980	18.465	5,22	12.405.777	19.704	5,55	12.961.750	21.511	6,40	13.470.548	22.750	6,71
Mínimo	258.139	4.097	2	284.784	4.683	2	535.800	6.078	2	562.329	6.247	2
Máximo/Mínimo	46,09	4,51	3,48	43,56	4,21	2,95	24,19	3,54	2,74	23,95	3,64	2,77
Desviación estándar (en logs)	0,93	0,39	0,32	0,91	0,38	0,29	0,77	0,31	0,29	0,76	0,31	0,29
Coefficiente de variación	0,97	0,49	0,37	0,94	0,47	0,36	1,59	0,35	0,30	0,58	0,35	0,29
Índice de Gini	0,61	0,23	0,18	0,60	0,22	0,16	0,51	0,17	0,16	0,50	0,17	0,16
Índice de Theil	0,87	0,09	0,06	0,85	0,09	0,05	0,61	0,05	0,04	0,60	0,05	0,04

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay.

Nota: \* Los Ingresos Totales incluyen las transferencias Condicionadas y No Condicionadas, e ingresos propios.

Las medidas estadísticas aportadas en el Cuadro 2 indican que las transferencias (condicionadas y no condicionadas) han dado lugar a una reducción del nivel de disparidad de ingresos fiscales entre GDs. Dentro de este marco, cabe indicar que el menor impacto de las transferencias condicionadas (reducen el Gini en 1 punto porcentual mientras que las no condicionadas lo reducen en 6 p.p.) se explica por el simple hecho de que este tipo de transferencias son de un volumen muy inferior en relación a las transferencias no condicionadas (ver penúltima fila de Cuadro 2). Esta reducción en el nivel de disparidades de ingresos per cápita entre GDs también se observa al utilizar otros indicadores de disparidad como: Desviación Estándar (en logs), Coeficiente de Variación e índice de Theil. A pesar de ello, resulta importante puntualizar que si se observa la variación de la relación Máximo/Mínimo, la diferencia de ingresos per cápita entre los departamentos con mayores y menores ingresos per cápita se reduce desde 4,5 hasta el 3,6 al incorporar las transferencias.

Sin embargo, a pesar de la existencia de cierto efecto ecualizador en términos de ingresos de los GDs, la igualación fiscal no forma parte de forma explícita y clara en la normativa que rige el régimen de transferencias intergubernamentales en Uruguay. Como ya fuera explicitado, una gran proporción de la asignación de estas transferencias se basa en mecanismos un poco difusos, con un componente importante de negociación política, y con escasas y desactualización de criterios técnicos que definan fórmulas claramente establecidas por norma. Al mismo tiempo, muchos de los criterios técnicos (como población o superficie departamental) implican un componente inercial importante, además de considerar los recursos presupuestales asignados a cada GD en el período de gobierno nacional inmediato anterior.

La inexistencia de un régimen normativo adecuado y explícito de transferencias de igualación, basado exclusivamente en criterios técnicos, se debe a varias causas. En primer lugar, la existencia de cierta inercia histórica de un ámbito de negociación política entre el GC y los GDs que no permite avanzar en procesos de mayor autonomía de los diferentes GDs. En este caso, podrían ser importantes ciertas reticencias por parte del GC para brindar un mayor grado de autonomía a los gobiernos regionales, como el comportamiento inercial de los GDs que muchas veces obtienen recursos del GC a través de la negociación política, sin incurrir en los costos económicos y políticos que implica realizar un mayor esfuerzo fiscal. En segundo lugar, la existencia de limitaciones técnicas importantes tanto por parte del GC como, principalmente, por parte de los GDs, que se ven reflejadas en la escasez de personal técnico y bases de datos adecuadas con las cuales construir y actualizar los indicadores técnicos necesarios para diseñar un esquema de transferencias objetivo y ecualizador.

## 4. Disparidades fiscales horizontales y efecto ecualizador del actual sistema de transferencias en Uruguay

---

En esta sección se identifican y analizan las disparidades fiscales horizontales existentes entre los GDs en Uruguay. Con respecto a la capacidad de generar ingresos propios, se presentan indicadores de su distribución entre los GDs, incluyendo estimaciones en términos per cápita. Con respecto a los gastos, se incluyen indicadores de disparidades de gastos per cápita entre los GDs.

Al analizar indicadores fiscales de los GDs en términos per cápita (Cuadro 3), resulta posible ilustrar disparidades fiscales horizontales importantes al constatar la existencia de grandes diferencias en el nivel de ingresos, transferencias y gastos entre los distintos GDs. Dado que por normativa, todos los GDs deben prestar los mismos servicios, las grandes diferencias existentes en términos de gasto total per cápita deberían tener implicancias importantes en cuanto a la cantidad y calidad de los servicios prestados (por ejemplo, Maldonado tiene un gasto per cápita 3.5 veces superior a Canelones). Con relación a los ingresos totales per cápita también se identifican grandes diferencias (por ejemplo, Maldonado tiene un ingreso per cápita casi 4 veces más elevado que Canelones).

A los efectos de profundizar en el análisis de estas diferencias en el volumen de ingresos totales per cápita, cabe indagar qué ocurre con los ingresos propios y las transferencias. Así, se constata una importante disparidad en cuanto a los ingresos propios per cápita por GD, presentando algunos departamentos un nivel casi 5 veces superior a otros (Maldonado respecto a Cerro Largo). Si a esto añadimos información relativa a las transferencias per cápita realizadas por parte del GC, también se observan diferencias relevantes, aunque de un orden de magnitud inferior a las detectadas para el caso de los ingresos propios. Además, resulta posible constatar que estas transferencias intergubernamentales parecen estar poco relacionadas con el nivel de PIB per cápita. Por ejemplo, Maldonado aunque presenta un nivel de ingresos propios y PIB per cápita, claramente superiores a Canelones, recibe unas transferencias en términos per cápita que, a pesar de ser claramente inferiores a la media del país, más que doblan las que percibe Canelones.



**Cuadro 3.** Ingresos, Transferencias y Gastos per cápita (pc) por departamento.  
*Datos en pesos constantes y medias periodo 2006-2014.*

Departamento	Ingresos Propios pc (1)	% de la media Uruguay (2)	Transf. pc (3)	% de la media Uruguay (4)	Ingresos Totales pc (5)	% de la media Uruguay (6)	Gastos Totales pc (7)	% de la media Uruguay (8)	PIB per cápita Uruguay=100 (9)
Artigas	5.028	70%	5.280	108%	10.308	85%	9.781	81%	73%
Canelones	4.515	63%	1.732	35%	6.247	52%	6.655	55%	66%
Cerro Largo	4.097	57%	5.526	113%	9.623	79%	9.908	82%	78%
Colonia	7.775	108%	2.862	58%	10.637	88%	11.064	91%	141%
Durazno	7.835	109%	6.931	141%	14.765	122%	14.176	117%	86%
Flores	13.194	183%	8.155	166%	21.349	176%	21.657	179%	109%
Florida	6.409	89%	5.245	107%	11.654	96%	11.533	95%	103%
Lavalleja	6.466	90%	6.237	127%	12.703	105%	12.451	103%	103%
Maldonado	18.465	256%	4.285	87%	22.750	188%	23.562	195%	121%
Montevideo	8.682	120%	1.147	23%	9.828	81%	9.879	82%	139%
Paysandú	5.197	72%	4.296	87%	9.493	78%	9.999	83%	91%
Rio Negro	6.708	93%	7.275	148%	13.983	115%	13.694	113%	168%
Rivera	4.159	58%	4.306	88%	8.465	70%	8.657	72%	75%
Rocha	10.356	144%	5.868	119%	16.224	134%	14.988	124%	95%
Salto	5.822	81%	4.307	88%	10.129	84%	10.734	89%	78%
San José	5.423	75%	3.109	63%	8.533	70%	8.785	73%	96%
Soriano	6.185	86%	4.913	100%	11.098	92%	11.198	93%	103%
Tacuarembó	5.676	79%	4.657	95%	10.334	85%	9.668	80%	80%
Treinta y Tres	5.107	71%	7.171	146%	12.278	101%	11.622	96%	95%
Uruguay	7.216	100%	4.911	100%	12.126	100%	12.106	100%	100%

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

Siguiendo con la misma línea argumental, encontramos departamentos relativamente ricos con niveles de renta similares (Maldonado y Colonia) que ejecutan un monto de recursos muy diferente. Lo mismo ocurre si comparamos departamentos relativamente más pobres pero con rentas similares (Durazno y San José); o departamentos con niveles de PIB per cápita similares a la media del país (Rocha y Flores), que presentan niveles de ingresos o de gastos totales muy distintos, y también niveles de transferencias muy diferentes.

En conclusión, nos encontramos con una heterogeneidad fiscal muy acentuada entre los niveles de gasto, ingresos propios y transferencias, que no parecen guardar relación alguna con el nivel de PIB per cápita de los departamentos y, por tanto, con el distinto potencial recaudador de los GDs.

Finalmente, presentamos indicadores de disparidades fiscales para cada uno de los GDs, y su relación con el nivel de transferencias intergubernamentales no condicionadas pues son estas transferencias las que en teoría deberían tener un mayor efecto equalizador. Con este objeto, para cada Gobierno Departamental  $i$  (GD $i$ ), se calcula el siguiente indicador de disparidad fiscal:

$$\text{Disparidad fiscal } i = \text{Necesidades de Gasto } i - \text{Capacidad Fiscal } i \quad (1)$$

En este sentido, y debido a falta de información más adecuada, consideramos como indicador de necesidades de gasto, la norma o promedio nacional de gasto per cápita efectivamente ejecutado por los GDs durante el período 2006 a 2014. Por su parte, consideramos como indicador de capacidad fiscal, los ingresos propios per cápita recaudados, en el mismo período, por cada uno de los GDs.

**Cuadro 4.** Necesidades de gasto, capacidad fiscal, disparidad fiscal y transferencias no condicionadas, período 2006 - 2014.*Datos en pesos constantes 2014*

	Necesidades de gasto per cápita	Capacidad fiscal per cápita	Disparidad fiscal per cápita	Transferencias no condicionadas per cápita
2006	9.978	6.713	3.265	3.475
2007	10.615	6.868	3.747	3.537
2008	11.396	7.214	4.182	3.824
2009	12.004	6.831	5.173	4.096
2010	11.389	6.975	4.414	4.128
2011	12.076	7.254	4.822	4.485
2012	12.442	7.418	5.024	4.632
2013	13.942	7.717	6.225	5.117
2014	15.111	7.951	7.160	5.592

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República - Uruguay

El análisis del Cuadro 4 nos permite observar una tendencia claramente creciente tanto en el nivel de necesidades de gasto como en el de capacidad fiscal. A su vez, se observa un incremento aún más importante en el nivel de disparidades fiscales per cápita durante el período de análisis<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, se observa un incremento acentuado del nivel de transferencias no condicionadas expresadas en términos per cápita (con una tasa de crecimiento de 61% en el mismo período).

Este resultado sugiere que, en términos dinámicos, parece no existir un efecto ecualizador de las transferencias no condicionadas en Uruguay, es decir, las transferencias no habrían reducido, en términos agregados, el nivel de disparidad fiscal de los GDs a lo largo del período analizado. De hecho, observamos que la tasa de aumento de las disparidades fiscales es mayor que la de las transferencias intergubernamentales. Este resultado podría estar reflejando cierto comportamiento de indisciplina fiscal por parte de los GDs. Más específicamente, al recibir recursos a través de transferencias intergubernamentales, sin incurrir en los costos económicos y/o políticos que implica la recaudación de recursos propios, pareciera que estos GDs exhiben un comportamiento “displicente” en cuanto a la ejecución de recursos.

En el cuadro 5 se presenta información de las variables anteriores, desagregadas por departamento. La inspección visual de este cuadro nos permite observar un incremento generalizado en el nivel de disparidades fiscales medida en términos per cápita, al mismo tiempo que también se ha producido un aumento generalizado de las transferencias no condicionadas per cápita. No se observa un efecto ecualizador muy destacable de las transferencias no condicionadas. Si bien se reducen los índices de disparidad entre los ingresos propios de los diferentes GDs, estos disminuyen en una proporción menor a un tercio; lo cual se puede considerar como un efecto leve, especialmente si se lo compara con el hecho que, tal como señala Martínez-Vázquez (2015), los países de la OCDE logran disminuir las disparidades fiscales en más de 2/3 con sus transferencias de igualación. A su vez, para el caso de Uruguay también podemos señalar que a pesar de observarse una tendencia creciente en el monto de transferencias intergubernamentales expresadas en términos per cápita, no se ha producido un aumento de su rol ecualizador. Por el contrario, durante el período objeto de análisis observamos una leve desmejora del rol ecualizador de las transferencias intergubernamentales en Uruguay.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la tasa de variación simple del nivel de disparidades fiscales es de 119% para el período 2006-2014. Muineló, L., Urraburu, J. y Castro, P.

**Cuadro 5.** Necesidades de gasto y capacidad fiscal, por departamento y años seleccionados.  
*Datos en pesos constantes de 2014*

Departamento	Necesidades de gasto per cápita			Capacidad fiscal per cápita			Capacidad fiscal incluyendo transferencias no Condicionadas per cápita		
	2006	2009	2014	2006	2009	2014	2006	2009	2014
Artigas	9.978	12.004	15.111	4.735	5.024	5.134	8.114	9.178	11.494
Canelones	9.978	12.004	15.111	4.411	3.971	5.072	5.642	5.577	7.034
Cerro Largo	9.978	12.004	15.111	3.990	3.505	4.670	7.866	7.439	10.842
Colonia	9.978	12.004	15.111	5.210	7.364	9.892	7.259	9.634	13.076
Durazno	9.978	12.004	15.111	7.328	7.125	7.970	12.297	13.261	15.720
Flores	9.978	12.004	15.111	11.658	11.361	15.665	17.780	17.942	24.699
Florida	9.978	12.004	15.111	6.085	6.411	8.068	10.421	10.656	14.151
Lavalleja	9.978	12.004	15.111	6.560	6.713	6.521	11.030	11.169	14.259
Maldonado	9.978	12.004	15.111	18.049	18.146	18.904	21.022	21.647	22.622
Montevideo	9.978	12.004	15.111	8.491	8.993	9.678	9.354	9.733	10.656
Paysandú	9.978	12.004	15.111	5.164	5.072	5.248	8.579	8.424	10.153
Rio Negro	9.978	12.004	15.111	6.444	6.279	7.027	10.903	11.746	14.651
Rivera	9.978	12.004	15.111	3.634	3.917	4.514	6.776	7.315	9.230
Rocha	9.978	12.004	15.111	7.752	9.258	11.093	10.929	15.376	19.242
Salto	9.978	12.004	15.111	5.759	5.584	5.921	8.697	8.944	10.507
San José	9.978	12.004	15.111	5.538	5.446	5.606	8.077	8.158	9.243
Soriano	9.978	12.004	15.111	5.860	5.516	6.951	9.810	10.429	12.574
Tacuarembó	9.978	12.004	15.111	5.492	4.787	8.139	9.086	9.126	13.907
Treinta y Tres	9.978	12.004	15.111	5.380	5.324	4.998	9.921	11.866	13.261
<i>Media</i>	<i>9.978</i>	<i>12.004</i>	<i>15.111</i>	<i>6.713</i>	<i>6.831</i>	<i>7.951</i>	<i>10.188</i>	<i>10.927</i>	<i>13.543</i>
<i>Máximo</i>	<i>9.978</i>	<i>12.004</i>	<i>15.111</i>	<i>18.049</i>	<i>18.146</i>	<i>18.904</i>	<i>21.022</i>	<i>21.647</i>	<i>24.699</i>
<i>Mínimo</i>	<i>9.978</i>	<i>12.004</i>	<i>15.111</i>	<i>3.634</i>	<i>3.505</i>	<i>4.514</i>	<i>5.642</i>	<i>5.577</i>	<i>7.034</i>
<i>Máximo/Mínimo</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>5,0</i>	<i>5,2</i>	<i>4,2</i>	<i>3,7</i>	<i>3,9</i>	<i>3,5</i>
<i>Desviación estándar (en logs)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,373</i>	<i>0,396</i>	<i>0,403</i>	<i>0,309</i>	<i>0,323</i>	<i>0,311</i>
<i>Coefficiente de variación</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,49</i>	<i>0,495</i>	<i>0,482</i>	<i>0,361</i>	<i>0,356</i>	<i>0,334</i>
<i>Índice de Gini</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,213</i>	<i>0,227</i>	<i>0,234</i>	<i>0,171</i>	<i>0,179</i>	<i>0,172</i>
<i>Índice de Theil</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,09</i>	<i>0,095</i>	<i>0,094</i>	<i>0,049</i>	<i>0,055</i>	<i>0,049</i>

Fuente: Rendiciones de los Gobiernos Departamentales sistematizadas por Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República – Uruguay

## 5. Opciones de reforma y proyecciones

---

En esta sección se procede a elaborar una serie de propuestas de reforma del actual sistema de transferencias de Uruguay.

Un esquema de transferencias ecualizadoras busca que todos los gobiernos sub-nacionales puedan proveer servicios de calidad similar con un esfuerzo tributario equivalente (Martínez-Vázquez y Sepulveda 2012). Dentro de este marco, se pueden distinguir distintas opciones para diseñar un sistema de transferencias ecualizadoras:

1. La primera opción consiste en igualar las necesidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades para recaudar ingresos propios. Esta opción se aplica en países en los que los gobiernos sub-nacionales no cuentan con fuentes de ingresos propios.
2. La segunda opción consiste en igualar la capacidad de generar ingresos propios por parte de los gobiernos sub-nacionales. Este enfoque busca asegurar que al mismo nivel de esfuerzo tributario, todas las unidades sub-nacionales obtengan los mismos ingresos. Dicha opción resulta óptima cuando el costo de provisión de los diferentes servicios públicos locales es el mismo en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque se establece un “Sistema Tributario Representativo” que define la capacidad de generar ingresos propios por parte de los diferentes gobiernos sub-nacionales, y las transferencias se utilizan para igualar, en términos de ingresos, a aquellos gobiernos sub-nacionales que cuentan con un potencial recaudatorio inferior.
3. La tercera opción consiste en igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales. Aquí se toman en cuenta, tanto los ingresos potenciales como las necesidades de gastos de los diferentes gobiernos sub-nacionales (ejemplos: Australia, Dinamarca, China y Etiopía).

En este trabajo, nos basamos en la tercera opción consistente en igualar la diferencia entre la capacidad de generar ingresos propios y las necesidades de gasto de los GDs. En este sentido, el conjunto de disparidades fiscales de los GDs proveerá la información necesaria para distribuir el hipotético fondo de transferencias de igualación<sup>8</sup>.

Resta por definir el criterio de distribución de las transferencias entre los GDs. Un punto de partida, consiste en establecer que los recursos solo podrán beneficiar a los GDs cuya disparidad fiscal sea positiva. En nuestro caso, este criterio se consideró adecuado pues permite mejorar la capacidad ecualizadora de las transferencias, al excluir del grupo de beneficiarios a aquellos GDs que cuentan con recursos fiscales suficientes como para cubrir sus necesidades de gasto. Con relación a la capacidad fiscal (ingresos departamentales propios) se consideran de forma desagregada las tres principales fuentes de ingresos de los GDs: contribución inmobiliaria

---

<sup>8</sup> Ver Apéndice 3 para un mayor detalle de la metodología de ecualización fiscal.

rural, contribución inmobiliaria urbana y suburbana y patente de rodados. El resto de los ingresos de los GDs se agrupan en el rubro “otros”<sup>9</sup>.

La base imponible de la patente de rodados se estimó a partir de datos de 2014 referentes a la emisión de deuda de patente de rodados<sup>10</sup>, considerando una alícuota media de 4.5%<sup>11</sup>; siendo esta última, el porcentaje que se aplica al valor de mercado de los vehículos -base imponible- para obtener el monto a pagar por concepto de patente de rodados –emisión de deuda-. Por su parte, la base impositiva para el cálculo del impuesto a la propiedad urbana y rural en 2014, refiere al agregado del valor sujeto a impuestos de los inmuebles urbanos, suburbanos y rurales, provenientes de la Dirección Nacional de Catastro (DNC)<sup>12</sup>. Por último, la diversidad de tasas y precios del rubro “otros” impide obtener una medida directa de la base imponible, por lo cual se utiliza como variable proxy el PIB de cada departamento.

Al estimar los ingresos potenciales de los diferentes GDs, se aplica a la base imponible correspondiente la tasa impositiva promedio del país, suponiendo que esta tasa se corresponde con el esfuerzo fiscal deseado para cada tributo. En base a esta información referente a ingresos potenciales de las principales fuentes de ingresos propios de los GDs de Uruguay, se procedió a utilizar la metodología del Sistema Impositivo Representativo de estos gobiernos regionales. Los datos correspondientes a bases imponibles por tipo de tributo y tasas impositivas efectivas, se detallan en los cuadros 6 y 7 respectivamente.

---

<sup>9</sup> El rubro “otros” se compone de un conjunto amplio de tasas y precios, aunque de menor cuantía. Entre estos destacan: tasas bromatológicas, tasas administrativas y tasas de servicios municipales.

<sup>10</sup> La emisión de deuda de la patente de rodados se calcula a partir de la base imponible –compuesta por los vehículos según año y modelo- y una alícuota diferencial. Dado que contamos con información de emisión de deuda proveniente del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE - <https://www.sucive.gub.uy/>) y suponemos una alícuota media del 4.5%, procedemos a estimar la correspondiente base imponible.

<sup>11</sup> El SUCIVE aprueba anualmente las alícuotas y, estas varían en función del año y tipo de vehículo. Las dos principales fuentes de ingresos de la patente de rodados provienen fundamentalmente de los autos y camionetas (Categoría A). Los vehículos categoría A cero kilómetro y usados, enfrentan una alícuota del 4.5% (del valor de mercado sin IVA) y 4% (del valor de mercado incluido el IVA), respectivamente.

<sup>12</sup> Ver: <http://catastro.mef.gub.uy/>

**Cuadro 6.** Bases imponibles por tipo de tributo en 2014.  
*Datos de 2014 y en términos per cápita*

Departamento	Base imponible			
	Contribución inmobiliaria rural*	Contribución inmobiliaria urbana y suburbana*	Patente de rodados**	PIB (proxy resto)***
Artigas	147.719	101.196	35.417	271.696
Canelones	21.671	152.215	33.276	222.471
Cerro Largo	144.388	119.710	40.659	274.954
Colonia	87.191	234.410	138.602	490.967
Durazno	231.476	92.526	77.963	318.157
Flores	294.025	175.647	237.147	396.049
Florida	202.656	33.531	80.543	369.517
Lavalleja	164.964	145.774	49.848	377.115
Maldonado	23.437	722.437	130.833	409.574
Montevideo	4.620	344.286	41.212	487.462
Paysandú	135.909	140.369	50.705	329.880
Río Negro	240.600	129.280	58.499	616.314
Rivera	83.783	117.460	39.132	270.444
Rocha	120.669	154.112	47.757	342.635
Salto	105.601	154.265	46.721	282.289
San José	93.914	37.617	76.682	343.711
Soriano	188.106	167.995	60.388	393.306
Tacuarembó	155.466	123.548	56.237	280.089
Treinta y Tres	150.203	132.747	53.361	333.809
<i>Promediopaís</i>	61.765	250.199	54.258	386.826

Fuentes: \*Dirección Nacional de Catastro (DNC). \*\*Estimación propia en base a datos del Sistema Único de Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE/web), \*\*\* Banco Central del Uruguay (BCU), Instituto de Economía (IECON), Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP).

**Cuadro 7.** Tasas impositivas efectivas estimadas, según tipo de tributo.

Año 2014

Tasa Impositiva efectiva	
Contribución inmobiliaria rural	0,8%
Contribución inmobiliaria urbana y suburbana	0,7%
Patente de rodados	3,6%
Otros	1,1%

Dado que los GDs en Uruguay realizan funciones de tipo municipal, no resulta adecuado utilizar la distribución por edades de la población departamental para aproximar sus necesidades de gasto. A su vez, tampoco se cuenta con información exhaustiva y homogénea de los niveles de gastos por funciones de los distintos GDs. En este sentido, se procedió a aproximar las necesidades de gasto de los GDs a través de la norma del gasto per cápita a nivel nacional durante el período 2006 a 2014. A su vez, se consideró que el costo per cápita de proveer estos servicios varía en los distintos departamentos en función de su densidad poblacional. Bajo este marco, se consideró un costo menor del servicio cuanto mayor densidad poblacional exista en el departamento (número de habitantes por kilómetro cuadrado).

### 5.1 Ejercicio de ecualización

Resulta importante poner de relieve que la realidad demográfica de los distintos departamentos en Uruguay determina que existan densidades poblacionales bajas (la gran mayoría de los departamentos tienen menos de 20 habitantes por km<sup>2</sup>), junto con una notable dispersión de los residentes en poblaciones de tamaño pequeño. Dado que los servicios se encuentran en puntos discretos del espacio, los costos de provisión per cápita ante una demanda potencial escasa y dispersa, podrían ser mayores en dichos departamentos que en aquellos con espacios urbanos o semi-urbanos muy desarrollados. La existencia de economías de aglomeración podría influir sobre los costos de provisión de bienes y servicios, pues supondrían una disminución del costo por usuario a medida que aumenta la densidad poblacional. En otras palabras, una mayor dispersión de la población en el territorio reduce el aprovechamiento de las economías de densidad asociadas a la provisión del servicio, incrementando de forma ineficiente los costos (Carruthers y Ulfarsson, 2003; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010). Una mayor densidad poblacional reduciría los costos de producción de estos servicios, ya sea porque disminuiría el número de centros necesarios para prestar un determinado nivel de servicio, y/o disminuirían los costos de transporte asociados al mismo, y/o porque disminuiría la distancia media a la que están situados los potenciales usuarios respecto al centro de prestación del servicio<sup>13</sup>.

Considerando estos supuestos, se procedió a re-calcular las necesidades de gasto locales, en base a la densidad de población de los diferentes departamentos. Se utilizó la inversa del logaritmo de la densidad en el entendido que a medida que aumenta la densidad de población, los costos disminuyen pero menos que proporcionalmente. Por otra parte, se normalizaron los valores en el rango comprendido entre 1 y 2. Aplicando estos coeficiente de ajuste, se verifica

<sup>13</sup>A pesar de que en la literatura académica existe acuerdo unánime en el sentido que la densidad poblacional puede afectar tanto el costo de provisión de servicios a nivel local, así como el monto de gasto de las administraciones locales, es necesario poner de relieve que diferentes estudios discrepan en cuanto a qué partidas de gasto se ven afectadas y de qué manera. De hecho, se observan resultados diferentes en función del país analizado, el período incluido, y el tipo de gasto local estudiado (ver Libertun y Guerrero 2015).

que al departamento con mayor densidad de población –Montevideo- le corresponde un coeficiente de ajuste igual a 1 y, por lo tanto, es una referencia ya que sus necesidades de gasto no se modifican, mientras que el resto de los departamentos incrementan sus necesidades de gasto de acuerdo a su menor densidad de población (Cuadro 8).

**Cuadro 8.** Densidad de población por departamentos

Departamento	Densidad (hab./Km <sup>2</sup> )	Coficiente Corrector
Artigas	6,30	1,843
Canelones	116,80	1,170
Cerro Largo	6,53	1,833
Colonia	20,64	1,417
Durazno	4,86	2,000
Flores	5,12	1,997
Florida	6,67	1,822
Lavalleja	6,06	1,879
Maldonado	34,54	1,317
Montevideo	2.554,50	1,000
Paysandú	8,37	1,703
Rio Negro	5,87	1,881
Rivera	11,43	1,172
Rocha	6,93	1,800
Salto	9,20	1,670
San José	21,87	1,403
Soriano	9,46	1,654
Tacuarembó	5,83	1,882
Treinta y Tres	5,45	1,981

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE Uruguay

La incorporación de dicha información al ejercicio de ecualización da lugar a considerar distintas necesidades de gasto per cápita por departamentos, lo cual implica la obtención de distintos niveles de brechas fiscales (Cuadro 9).



**Cuadro 9.** Estimación de la Brecha Fiscal por departamento corregida por densidad poblacional. *Datos del año 2014*

Departamento	Necesidades de gasto		Ingresos			Brecha
	Gasto per capita		Departamentales		De origen nacional <sup>4</sup>	
	Actual	Norma <sup>1</sup>	Actual	Norma <sup>3</sup>		
	a	b	c	d	e	b-d-e
Artigas	9.764	19.408	5.026	5.298	667	13.443
Canelones	6.657	12.319	4.525	4.483	171	7.665
Cerro Largo	9.912	19.308	4.098	5.777	789	12.742
Colonia	11.088	14.918	7.795	11.410	362	3.146
Durazno	14.166	21.061	7.834	7.694	555	12.811
Flores	21.678	21.031	13.205	14.627	1.008	5.396
Florida	11.529	19.185	6.408	7.609	616	10.959
Lavalleja	12.438	19.787	6.466	7.155	508	12.125
Maldonado	23.604	13.868	18.472	13.630	1.278	-1.039
Montevideo	9.882	10.530	8.682	8.252	371	1.907
Paysandú	10.002	17.936	5.197	6.618	421	10.896
Río Negro	13.705	19.987	6.709	10.247	1.930	7.810
Rivera	8.661	16.671	4.160	5.147	641	10.883
Rocha	15.004	18.958	10.359	6.637	122	12.199
Salto	10.745	17.586	5.822	5.918	485	11.184
San José	8.806	14.792	5.422	6.665	296	7.831
Soriano	11.187	17.415	6.183	7.769	419	9.228
Tacuarembó	9.668	20.047	5.677	6.421	95	13.531
Treinta y Tres	11.622	20.743	5.107	6.880	527	13.336
Total	10.530	10.530	7.541	7.541	446	2.544

Notas: (1) Se asume como norma, el promedio per cápita nacional 2006-2014 a pesos uruguayos de 2014, y se ajusta por densidad de población. (2) Excluye las transferencias equalizadoras, Ingresos de Origen Nacional inciso II. (3) Calculado en base al potencial de ingresos por patentes, contribución inmobiliaria –rural, urbana y suburbana- y “otros” con la tasa efectiva promedio nacional correspondiente. (4) Refiere a los Ingresos de Origen Nacional incisos I y III

La metodología aquí utilizada determina que 8 departamentos recibirían un monto de transferencias mayor al actualmente recibido, estos son: Canelones, Rivera, Tacuarembó, Artigas, Salto, Paysandú, San José y Cerro Largo. En el otro extremo, los departamentos que verían reducido el monto de transferencias son: Montevideo, Florida, Lavalleja, Rocha, Soriano, Durazno, Treinta y Tres, Río Negro, Colonia, Flores y Maldonado. Estos tres últimos departamentos son los que reducirían las transferencias en mayor cuantía, pues se trata de departamentos con una relativamente alta capacidad fiscal, destacándose Maldonado, que logra cubrir la totalidad de sus necesidades de gasto sin recurrir a las transferencias (ver última columna Cuadro 10).

**Cuadro 10.** Distribución de Transferencias intergubernamentales en función de las Brechas Fiscales, corregidas por densidad de población. *Datos 2014*

Departamento	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr	Dist. Ecuilizador	Dist. Actual	Cambio	
	a	b	c=a*b	millones de pesos		pesos	%
Artigas	5,28	0,02	0,12	416	353	63,14	18%
Canelones	3,01	0,16	0,47	1.648	836	811,88	97%
Cerro Largo	5,01	0,03	0,13	458	422	35,85	8%
Colonia	1,24	0,04	0,05	160	317	-156,18	-49%
Durazno	5,04	0,02	0,09	307	378	-71,25	-19%
Flores	2,12	0,01	0,02	57	188	-131,02	-70%
Florida	4,31	0,02	0,09	307	321	-14,25	-4%
Lavalleja	4,77	0,02	0,09	297	347	-50,07	-14%
Maldonado	0,00	0,05	-	-	512	-511,70	-100%
Montevideo	0,75	0,40	0,30	1.054	1.065	-10,29	-1%
Paysandú	4,28	0,03	0,15	515	454	60,89	13%
Río Negro	3,07	0,02	0,05	177	300	-123,50	-41%
Rivera	4,28	0,03	0,13	469	391	77,47	20%
Rocha	4,80	0,02	0,10	360	420	-60,77	-14%
Salto	4,40	0,04	0,17	580	492	88,02	18%
San José	3,08	0,03	0,10	347	310	37,30	12%
Soriano	3,63	0,03	0,09	317	382	-65,13	-17%
Tacuarembó	5,32	0,03	0,15	508	425	83,51	20%
Treinta y Tres	5,24	0,01	0,08	272	336	-63,87	-19%

Finalmente, se realiza el mismo ejercicio de ecuialización considerando un incremento del volumen total de transferencias del 10% ( $\Delta$  TNC=10%) y del 20% ( $\Delta$  TNC=20%), respectivamente (Ver apéndice 4).

El incremento gradual del volumen total de transferencias presenta dos ventajas. En primer lugar, resuelve el problema de caja –al menos en el corto plazo- de algunos departamentos que al implementarse el nuevo sistema pasarían a percibir un monto menor de transferencias. Con un incremento del 10% del monto total de transferencias, los departamentos de Florida y Montevideo pasan a percibir un monto mayor a las actuales transferencias, en un 5% y 9% respectivamente.

Si el incremento fuera del 20%, tres departamentos –Lavalleja, Rocha y Soriano- pasarían a recibir un monto mayor de transferencias respecto al escenario de ecuialización sin incremento de transferencias. En segundo lugar, si se incrementa el volumen total de transferencias es posible avanzar hacia un mayor nivel de homogeneidad fiscal. Con un incremento del monto total de transferencias en un 10% y 20%, la reducción de la disparidad fiscal sería de 30% y 32%, respectivamente (Cuadro 11).

**Cuadro 11.** Disparidades fiscales horizontales

Medidas de desigualdad	Pre-ecualización	Post-ecualización		
		$\Delta$ TNC=0	$\Delta$ TNC=10%	$\Delta$ TNC=20%
Coef. de variación	0,34763	0,25057	0,23926	0,22939
Desv. estándar (en logs)	0,31423	0,22548	0,21892	0,21343
Índice de Gini	0,17386	0,12434	0,12089	0,1178
Coef. deTheil	0,05204	0,02731	0,02521	0,02346
Máx/Mín	3,64037	2,53571	2,43888	2,34916

## 6. Conclusiones

En el presente artículo se ha analizado el rol ecualizador de las transferencias intergubernamentales a partir de un análisis empírico aplicado a un panel de regiones de Uruguay durante el período 2006-2014. Más específicamente, se han realizado dos tipos de análisis. En primer lugar, se evaluó el impacto ecualizador del sistema de transferencias intergubernamentales actualmente vigente en Uruguay. En segundo lugar, se discutieron los efectos de la implementación de un nuevo sistema de transferencias de tipo ecualizador en este país. Esta propuesta, basada en criterios objetivos ligados al valor de determinadas variables, permite reducir claramente el nivel de disparidades fiscales horizontales, jugando las transferencias provenientes del Gobierno Central un mayor rol en tanto igualitarias o ecualizadoras. El escenario que implica destinar una mayor cantidad de recursos a las transferencias no condicionadas permite obtener un menor nivel de disparidades fiscales horizontales.

Cabe destacar que la propuesta aquí realizada da como resultado una mayor cantidad de transferencias para cierto número de departamentos, lo que ciertamente podría no coadyuvar al objetivo de un mayor equilibrio territorial de la actividad económica. A pesar de ello, resulta necesario insistir en el hecho de que el monto de los recursos descentralizados en manos de los GDs es bajo (del orden del 10% del gasto público) y que, además, dichos recursos se destinan a cubrir la prestación de unos servicios públicos locales básicos y muy concretos, para los que se debería esperar una cierta homogenización en la calidad de los mismos en el territorio nacional. Así pues, si se quisieran llevar a cabo políticas destinadas a reducir los desequilibrios territoriales de la actividad económica, probablemente sería más eficaz diseñar, desde el Gobierno Central, unos instrumentos más específicos y potentes para obtener una mayor cohesión territorial. Por ejemplo, se podrían utilizar con dicho fin programas de inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, así como estrategias para incentivar la inversión empresarial en determinadas áreas o regiones.

Como ya fuera argumentado consideramos que el diseño de un sistema de financiación de los GDs debería centrarse en la discusión de unos criterios técnicos (como los que aquí se proponen), y no estar sometidos a la incertidumbre del resultado que produzca la negociación política entre los GDs y las autoridades del Gobierno Central. Dentro de este marco, la reforma más importante a acometer, y que permitiría fortalecer la tributación de los GDs estimulando su esfuerzo fiscal, consistiría en definir unas reglas claras, objetivas y simples relativas al sistema de transferencias. Dichas reglas deberían establecerse por un periodo temporal lo suficientemente amplio como para no estar periódicamente sujetas a cambios políticos. Por otra parte, resulta de suma importancia contar con unos pocos objetivos de política claramente definidos; el surgimiento de efectos contrapuestos pudiera derivar en importantes costos en

términos de eficiencia y/o equidad. Por ejemplo, un objetivo sería cubrir las necesidades de gasto para la provisión de los servicios asignados a los GDs, mientras que otros objetivos serían aumentar la convergencia regional y/o reducir la dispersión poblacional del territorio.

En cuanto al proceso de implementación del nuevo sistema de transferencias equalizadoras, se considera que la estrategia más adecuada sería un proceso de implementación gradual basada en el principio de “hold-harmless” que, al igual que en el caso de México, permitiría una distribución temporal de costos; disminuyendo de esta forma las potenciales resistencias políticas a este proceso de reforma.

Finalmente, consideramos que el establecimiento de un sistema transparente de cuantificación de las transferencias intergubernamentales sería la reforma más importante a acometer. Como ya fuera argumentado, ello requeriría de una profunda negociación política con los diferentes actores. No obstante, durante el proceso por el cual dicha reforma se lleva a cabo, y de manera transitoria, se plantean las siguientes medidas de aplicación inmediata:

- Incrementar la capacidad fiscal de los GDs menos capacitados con la creación de organismos de apoyo que les permitan optimizar los ingresos derivados de los impuestos de propiedad, y de otros instrumentos fiscales si se estima necesario.
- Tomar en cuenta las posibles diferencias en los costos de provisión de bienes y servicios públicos en los distintos departamentos mediante la consideración de la dispersión de la población en el cálculo de las necesidades de gasto per cápita.
- De ser posible, aumentar el monto total de transferencias para permitir que los GDs puedan cubrir la provisión de bienes y servicios que tienen asignados, reduciendo, a su vez, la dispersión territorial de las disparidades fiscales entre GDs.

Dichas propuestas, no requieren de una negociación política de envergadura, ni la consideración de periodos importantes de transición, pues su implementación puede ser relativamente inmediata. Sin embargo, cabe insistir en que la mayor reforma requerida, debería focalizarse en la fijación de un sistema, claro, transparente, simple y consensuado de cálculo de las transferencias de igualación.

## Bibliografía

---

- Alm J. and J. Martinez-Vazquez (2015), "Re-designing equalization transfers: an application to south africa's provincial equitable share". *Journal of Developing Areas.*, Vol. 49 Issue 1, pp.1-22.
- Atlas, C.M., T. Gilligan, R. Hendershott y M. Zupan (1995), "Slicing the Federal Government Net Spending Pie: Who Wins, Loses, and Why," *American Economic Review* 85(3), pp. 624-629.
- Betson, D. and R. Haveman (1984), *The Role of Income Transfers in Reducing Inequality between and within Regions*. Chapter in NBER book *Economic Transfers in the United States*. Marilyn Moon editor, pp. 283 - 326
- Böhme, K. (2009), "The EU Territorial Agenda & its Action Programme: how to reinforce the performance" Stockholm: Sweco Euro futures.
- Boex, J. and J. Martinez-Vazquez (2005), "The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience. Andrew Young School of Policy Studies, GeorgiaStateUniversity Research Paper Series Working Paper 06-52. March.
- Brennan G. and J. Buchanan (1980), *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. CambridgeUniversity Press, Cambridge
- Breton A. (1996), *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*. CambridgeUniversity Press, New Cork
- Buchanan, J. (1950), "Federalism and fiscal equity". *American Economic Review* 40, pp. 124–138.
- Carruthers, J. y G. Ulfarsson (2003), "Urban sprawl and the cost of public services" *Environment and Planning B: Planning and Design* 30, pp. 503-522.
- Dahlby, B. and L. Wilson (1994), "Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants". *Canadian Journal of Economics* 337, pp. 657–672.
- Dixit, Avinash, and John Londregan (1995), "Redistributive Politics and Economic Efficiency." *American Political Science Review* 89: 856-66.
- Dixit, A. and J. Londregan. 1996. "The determinants of success of special interests in redistributive politics." *Journal of Politics* 58:1132–55
- Grossman, P. (1994), "A political theory of intergovernmental grants". *Public Choice* 78, pp. 295–303
- Hortas-Rico, M. y A. Solé-Ollé (2010), "Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities" *Urban Studies* 47, pp. 1513-1540.
- Keen M. and M. Marchand (1997), "Fiscal competition and the pattern of public spending". *Journal of Public Economics* 66, pp. 33–53
- Limoneiro D. (2015), "Beyond income transfers: The decline of regional inequality in Brazil during the 2000s". *Progress in Development Studies*. Jan2015, Vol. 15 Issue 1, pp. 6-21.

- Lindbeck, A. and J. Weibull (1987), "Balanced budget redistribution as the outcome of political competition". *PublicChoice* 52, pp. 273–297.
- Martínez-Vázquez, J. (2015), Nota metodológica para el estudio de las "Transferencias Intergubernamentales y las Disparidades Fiscales en LAC". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepulveda, (2011), "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective," International Center for Public Policy Working Paper Series at AYSPS, GSU paper 1108, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martínez-Vázquez, J. y C. Sepulveda (2012), "Toward a more general Intergovernmental transfers: a policy reform perspective theory of revenue assignments", Working Paper, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA.
- McKinnon, R. (1997), Market-preserving fiscal federalism in the American monetary union, in Blejer M. and Ter-Minassian T. (eds) *Macroeconomic dimensions of public finance: Essays in honour of Vito Tanzi*, pp. 73-93. Routledge, London.
- Musgrave, R. (1959), "The Theory of Public Finance". McGraw-Hill, New York.
- Oates, W. (1972), "Fiscal Federalism", New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. (1993), "Fiscal decentralization and economic development". *National Tax Journal* 46(2), pp. 237-243
- Oates W. (1999), "An essay on fiscal federalism". *Journal Economic Literature* 37, pp. 1120-49.
- Pereira, P. (1996), "A Politico-Economic Approach To Intergovernmental Lump-Sum Grants" *Public Choice* 88, pp. 185-201.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (2001), "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina" *Economics and Politics* 13(3), pp. 237-256.
- Prud'homme, R. (1995), "On the dangers of decentralization". *World Bank Research Observer* 10(2), pp. 201-20
- Qian, Y. and B. Weingast (1997), "Federalism as a commitment to preserving market incentives". *Journal of Economic Perspectives* 11, pp. 83-92
- Raimondo, H. (1983). "The Political Economy of State Intergovernmental Grants" *Growth and Change* 14, pp. 17-23.
- Rodríguez-Pose A and R. Ezcurra (2010), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis". *Journal of Economic Geography* 10, pp. 619–644
- Salmon P. (1987), "Decentralization as an incentive scheme". *Oxford Review of Economic Policy* 3(2), pp. 24-43
- Weingast, B. (1979), "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science*, Vol 23(2), pp. 245-262.

- Weingast B. (1995), "The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development" *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, pp. 1-31.
- Boex, J. and J. Martinez-Vazquez (2005), "The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience. Andrew Young School of Policy Studies, GeorgiaStateUniversity Research Paper Series Working Paper 06-52. March.

## Anexo 1: División política de la República Oriental del Uruguay



## Anexo 2: Lista de departamentos (regiones)

Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Salto, San José, Soriano, Río Negro, Rivera, Rocha, Tacuarembó, Treinta y Tres, Montevideo.



### Anexo 3: Ejercicio de Ecuación - Metodología

El procedimiento consiste en evaluar la capacidad de obtener ingresos propios por parte de los GDs en relación a sus necesidades de gasto y, a partir de ello, reasignar las transferencias intergubernamentales con un objetivo ecualizador.

A continuación se presenta de forma sintética el procedimiento para determinar las transferencias ecualizadoras. Con fines expositivos se lo resume en seis pasos.

El primer paso consiste en calcular la capacidad fiscal o ingreso estándar per cápita del GD<sub>i</sub> (IE<sub>i</sub>). El IE<sub>i</sub> se define como la capacidad potencial que tiene un GD de recaudar ingresos propios, dada su base imponible y suponiendo que el tipo impositivo es el mismo para todos los departamentos del país:

$$IE_i = \sum_{j=1}^{i=19} BI_{i,j} * TIEA_j \quad (1)$$

Donde: BI<sub>ij</sub> es la Base imponible per cápita del rubro de ingreso j en el departamento i. Mientras que, TIEA<sub>j</sub> es la Tasa Impositiva Efectiva Anual del rubro de ingreso j:

$$TIEA_j = \frac{\text{Ingresos propios totales}_j}{\text{Base imponible}_j}$$

El paso dos consiste en calcular las necesidades de gasto o Gasto Estándar (GEA<sub>i</sub>) de cada GD<sub>i</sub>. Aquí, se asume que en la provisión de bienes públicos, la escala juega un rol determinante, dotando a los departamentos con mayor densidad poblacional de ventajas en la provisión de bienes públicos, al disminuir los costos fijos (economías de aglomeración). Una mayor densidad poblacional reduciría los costos, ya sea porque disminuirían el número de centros necesarios para prestar un determinado servicio, y/o disminuirían los costos de transporte asociados, y/o disminuiría la distancia media de los usuarios potenciales respecto al centro de prestación del servicio (Carruthers y Ulfarsson 2003). Asumiendo la importancia de la escala en la provisión de bienes públicos departamentales, se propone realizar un ajuste al Gasto estándar por departamento. En este sentido, las necesidades de gasto promedio se ajustan por un factor que da cuenta de la densidad de población. El factor DENS<sub>i</sub> se calcula como la inversa del logaritmo de la densidad de población normalizada entre 1 y 2. De esta forma, obtenemos el Gasto Estándar Ajustado (GEA<sub>i</sub>).

$$GEA_i = GN * DENS_i \quad (2)$$

El paso tres consiste en calcular la brecha fiscal estandarizada de cada GD<sub>i</sub> (Brech<sub>i</sub>). Al gasto estándar se le deduce el ingreso estándar y las transferencias condicionadas recibidas por cada GD<sub>i</sub> (TC<sub>i</sub>), en el entendido que estas últimas también contribuyen a cubrir parte de las necesidades del gasto de los GDs.

$$Brecha_i = GEA_i - IE_i - TC_i \quad (3)$$

Este indicador provee la información básica para distribuir un fondo hipotético de transferencias equalizadoras.

El paso cuatro consiste en construir el Índice de brecha (IBi) que da cuenta del tamaño relativo del desequilibrio fiscal de cada GDi como porcentaje del desequilibrio fiscal agregado de todos los GDs del país:

$$IB_i = \frac{Brecha_i}{Brecha \text{ promedio}} \quad (4)$$

Se asume que la reasignación de transferencias sólo podrá beneficiar a los GDs cuya brecha fiscal sea positiva, lo que permite mejorar la capacidad equalizadora de las transferencias. De esta manera, los departamentos con una brecha fiscal negativa se les asigna un IBi igual a cero.

En el paso cinco, a los efectos de definir un coeficiente de distribución de las transferencias condicionadas equalizadoras, se calcula el índice de necesidad relativa ponderado (INRPi). Se trata de un factor que permite evaluar el índice de brecha departamental en términos de la brecha promedio ponderado y la población de cada departamento.

$$(6) INRP_i = \frac{IB_i * \left( \frac{Población_i}{Población \text{ total}} \right)}{\sum_{i=1}^{i=19} INRP_i} \quad (5)$$

Por último, se calculan las transferencias equalizadoras del sistema, las cuales se obtienen de multiplicar el monto total de transferencias no condicionadas (TNC) por el índice de necesidad relativa ponderado del GDi (INRPi). Obteniendo, de esta forma, el monto de transferencias per cápita correspondiente a cada GDi:

$$TE_i = INRP_i * TNC \quad (6)$$

## Anexo 4: Calculo de brechas incrementando el monto total de transferencias

**Cuadro 4.1.** Distribución de Transferencias –incremento de 10%- intergubernamentales en función de las Brechas corregidas por densidad de población.

*Datos 2014*

Departamento	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr	Dist. Ecuализadora	Dist. Actual	Cambio	
	a	b	c=a*b	millones de pesos		pesos	%
Artigas	5,28	0,02	0,12	457	353	104,71	30%
Canelones	3,01	0,16	0,47	1.813	836	976,67	117%
Cerro Largo	5,01	0,03	0,13	504	422	81,66	19%
Colonia	1,24	0,04	0,05	177	317	-140,13	-44%
Durazno	5,04	0,02	0,09	337	378	-40,58	-11%
Flores	2,12	0,01	0,02	63	188	-125,29	-67%
Florida	4,31	0,02	0,09	338	321	16,44	5%
Lavalleja	4,77	0,02	0,09	327	347	-20,38	-6%
Maldonado	0,00	0,05	-	-	512	-511,70	-100%
Montevideo	0,75	0,40	0,30	1.160	1.065	95,16	9%
Paysandú	4,28	0,03	0,15	567	454	112,39	25%
Rio Negro	3,07	0,02	0,05	194	300	-105,82	-35%
Rivera	4,28	0,03	0,13	516	391	124,35	32%
Rocha	4,80	0,02	0,10	396	420	-24,81	-6%
Salto	4,40	0,04	0,17	638	492	146,03	30%
San José	3,08	0,03	0,10	382	310	72,02	23%
Soriano	3,63	0,03	0,09	348	382	-33,47	-9%
Tacuarembó	5,32	0,03	0,15	559	425	134,35	32%
Treinta y Tres	5,24	0,01	0,08	299	336	-36,67	-11%

**Cuadro 4.2.** Distribución de Transferencias –incremento de 20%- intergubernamentales en función de las Brechas corregidas por densidad de población.*Datos 2014*

Departamento	Índice de Brecha	Ponderador Población	Coef. Distr	Dist. Ecuilizador	Dist. Actual	Cambio	
	a	b	c=a*b	millones de pesos		pesos	%
Artigas	5,28	0,02	0,12	499	353	146,28	41%
Canelones	3,01	0,16	0,47	1.977	836	1141,46	137%
Cerro Largo	5,01	0,03	0,13	550	422	127,48	30%
Colonia	1,24	0,04	0,05	193	317	-124,08	-39%
Durazno	5,04	0,02	0,09	368	378	-9,90	-3%
Flores	2,12	0,01	0,02	69	188	-119,57	-63%
Florida	4,31	0,02	0,09	368	321	47,13	15%
Lavalleja	4,77	0,02	0,09	356	347	9,31	3%
Maldonado	0,00	0,05	-	-	512	-511,70	-100%
Montevideo	0,75	0,40	0,30	1.265	1.065	200,61	19%
Paysandú	4,28	0,03	0,15	618	454	163,89	36%
Rio Negro	3,07	0,02	0,05	212	300	-88,14	-29%
Rivera	4,28	0,03	0,13	563	391	171,22	44%
Rocha	4,80	0,02	0,10	432	420	11,15	3%
Salto	4,40	0,04	0,17	696	492	204,04	41%
San José	3,08	0,03	0,10	417	310	106,74	34%
Soriano	3,63	0,03	0,09	380	382	-1,81	0%
Tacuarembó	5,32	0,03	0,15	610	425	185,19	44%
Treinta y Tres	5,24	0,01	0,08	326	336	-9,47	-3%

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

---

**Serie Documentos de Trabajo**

Abril, 2017  
DT 03/2017



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

© 2011 [iecon.ccee.edu.uy](http://iecon.ccee.edu.uy) | [instituto@iecon.ccee.edu.uy](mailto:instituto@iecon.ccee.edu.uy) | Tel: +598 24000466 | +598 24001369 | +598 24004417 | Fax: +598 24089586 | Joaquín Requena 1375 | C.P. 11200 | Montevideo - Uruguay