

**C
i
n
v
e**

centro de investigaciones económicas

**Especificidades económicas y
territoriales en las finanzas de los
Gobiernos Departamentales de
Uruguay**

Fernando Lorenzo
Gustavo Viñales
Rafael Mosteiro
Juan Pablo Jiménez

Documento de trabajo

DT. 02/2022

Junio 2022

ISSN: 1688-6186

Resumen

El objetivo del estudio es analizar el efecto de un conjunto de factores económicos, sociales, territoriales e institucionales sobre los ingresos, los gastos y las disparidades fiscales resultantes de los Gobiernos Departamentales de Uruguay. En particular, se presta atención a la importancia que tienen algunas de las especificidades analizadas en términos de la reacción de política fiscal de los Gobiernos Departamentales, evaluando cuatro hipótesis que son tradicionalmente revisadas al analizar los efectos de las transferencias intergubernamentales sobre las finanzas de los gobiernos sub-nacionales (pereza fiscal, efecto “flypaper”, respuestas asimétricas y atenuación de disparidades). La estrategia empírica se basó en la estimación de un conjunto de modelos de datos de panel sobre una base construida con información de los 19 departamentos de Uruguay para el período comprendido entre los 2011 y 2019. Los resultados de las estimaciones permiten evaluar el impacto que tienen las especificidades económicas y territoriales de los departamentos y regiones sobre la estructura paramétrica de los modelos especificados. A pesar de que, a nivel del promedio nacional, se detecta evidencia en contra de la hipótesis de pereza fiscal y a favor de las hipótesis de efecto “flypaper” y de atenuación de disparidades, al considerar las especificidades y particularidades económicas y territoriales se observan heterogeneidades significativas en lo que refiere a las tres hipótesis antes mencionadas. Las estimaciones realizadas aportan elementos útiles a la hora de analizar la conveniencia de introducir instrumentos e incentivos adecuados para que el sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay pueda contribuir a la mayor eficiencia en la administración de los recursos públicos y al cumplimiento de sus objetivos en términos de igualación y nivelación en materia de provisión de bienes y servicios públicos locales.

Palabras clave:

Política fiscal, transferencias intergubernamentales, finanzas públicas sub-nacionales, gasto público, presión fiscal, brechas de financiamiento sub-nacional.

Índice

1.	Introducción	1
2.	Desbalances fiscales y transferencias intergubernamentales	2
2.1.	Disparidad fiscal, necesidades de gasto y presión fiscal departamental	3
2.2.	Disparidades fiscales entre departamentos	4
2.3.	Gasto per cápita ejecutado por los Gobiernos Departamentales.....	7
2.4.	Disparidad fiscal y transferencias “no condicionadas”	8
2.5.	Presión fiscal departamental.....	9
2.6.	Estructura de los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales.....	10
3.	Especificidades y particularidades económicas y territoriales	12
4.	Análisis de los determinantes de las magnitudes fiscales de los Gobiernos Departamentales	14
4.1.	Estrategia econométrica.....	15
4.2.	Hipótesis relevantes	17
5.	Resultados de las estimaciones y contrastes de hipótesis	18
5.1.	Ingresos propios y “pereza fiscal”	18
5.2.	Gasto departamental y “efecto flypaper”	20
5.3.	Disparidad fiscal y “atenuación de disparidades”	23
6.	Síntesis y consideraciones finales.....	24
	Referencias bibliográficas	26

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar empíricamente los factores determinantes que influyen sobre el comportamiento de las principales magnitudes fiscales de los Gobiernos Departamentales de Uruguay, poniendo el énfasis en la influencia que tienen algunas especificidades y particularidades económicas y territoriales sobre el comportamiento del gasto público departamental, la presión fiscal departamental y las brechas de financiamiento.

La discusión abierta a partir de la intención de avanzar hacia una readecuación del sistema de transferencias intergubernamentales, que tienen origen desde el punto de vista normativo en los artículos 658 al 670 de la Ley de Presupuesto Nacional 2021-2025 (Ley 19.924 de diciembre 2020), ha reavivado el interés por el análisis de las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales.

En este contexto, el presente estudio pretende avanzar, a partir de la evidencia empírica disponible, en la identificación de dimensiones que resultan relevantes para el rediseño del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay, analizando información sobre los desbalances que se observan en la actualidad en las estructuras fiscales de los Gobiernos Departamentales. De hecho, la caracterización de los principales factores que ayudan a explicar la composición y la trayectoria temporal de los desbalances fiscales resulta clave, si es que se pretende que el sistema de transferencias intergubernamentales contribuya a la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos y, en paralelo, mitigar las disparidades existentes entre los niveles de bienestar de la población residente en distintas zonas del país.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se analizan los vínculos entre los desbalances fiscales de los Gobiernos Departamentales y el sistema de transferencias intergubernamentales “no condicionadas” de Uruguay, analizando la estructura y la evolución en el tiempo del gasto público departamental, la presión fiscal departamental y las brechas de financiamiento. En la tercera sección se identifican algunas de las principales especificidades y particularidades económicas y territoriales que merecen ser tenidas en cuenta a la hora de analizar el comportamiento fiscal de los Gobiernos Departamentales. En la sección 4 se presenta la estrategia de modelización econométrica utilizada para analizar los determinantes de la conducta fiscal de los Gobiernos Departamentales y se establecen las principales hipótesis que se someten a prueba a partir de información correspondiente al periodo comprendido entre los años 2010 y 2019. En la quinta sección se analiza de forma detallada la pertinencia empírica de cada una de las hipótesis consideradas, en particular, en lo que refiere a la relevancia de las especificidades económicas y territoriales. En la sección final se extraen conclusiones generales del trabajo realizado y se exponen algunas consideraciones acerca de las implicaciones que tienen los resultados obtenidos sobre la eficacia del sistema de transferencias intergubernamentales vigente en Uruguay.

2. Desbalances fiscales y transferencias intergubernamentales

El análisis de los desbalances fiscales debe realizarse teniendo en cuenta que los principales objetivos del sistema de transferencias intergubernamentales se expresan en términos de su contribución al financiamiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y de la forma en que contribuye, de forma total o parcial, a la nivelación fiscal entre los Gobiernos Departamentales. De hecho, la redistribución de recursos públicos que se realiza a partir de las transferencias financieras desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Departamentales debe ser evaluada desde una perspectiva que conecta la provisión adecuada y el acceso en condiciones similares a los bienes y servicios públicos por parte de los residentes en las diversas partes del territorio nacional con el esfuerzo fiscal (departamental) que realizan los contribuyentes en los distintos departamentos del país. En este contexto, se espera que el sistema de transferencias intergubernamentales contribuya a la cohesión social y a la equidad en la actuación de los Gobiernos Departamentales, más allá de las diferencias en sus *necesidades de gasto*¹ y su propia *capacidad fiscal*².

Si se procura que las transferencias intergubernamentales contribuyan a la equidad y a la cohesión social, es importante que los mecanismos del sistema tengan un sesgo redistributivo y que, por ende, se favorezca una reasignación progresiva de los recursos tributarios provenientes del Gobierno Central. Esto no implica, por cierto, que cada herramienta o instrumento específico de transferencia deba ser redistributivo per se, pero sí que lo sea el sistema de forma integral (Viñales, 2020). De este modo, el sistema de transferencias intergubernamentales se debe analizar teniendo en cuenta su capacidad de cerrar las brechas entre regiones o departamentos, que involucran tanto las *brechas fiscales verticales*, generadas por la falta de correspondencia entre las fuentes de ingresos descentralizadas y las obligaciones de gastos de los Gobiernos Departamentales, como las *brechas fiscales horizontales* generadas por las necesidades de gasto propio (dadas las responsabilidades descentralizadas) y por la capacidad fiscal o de ingresos potenciales de cada uno de los Gobiernos Departamentales.

En este sentido, el análisis de las brechas fiscales debe estar orientado a aportar elementos que permitan analizar, comparar y estimar la magnitud de las principales bases imponibles de los tributos departamentales, evaluar la presión fiscal departamental y determinar las disparidades de esfuerzo contributivo existente entre los hogares de cada departamento, considerando sus contrapartidas en términos de acceso a servicios públicos e infraestructuras. Para avanzar en esta dirección, en este trabajo se estimaron indicadores de *disparidad fiscal* para cada uno de los Gobiernos Departamentales en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2019.

¹ Las *necesidades de gastos* aparecen representadas por los costos en que debe incurrir un determinado gobierno sub-nacional para proveer una combinación estándar de los servicios públicos que se encuentran bajo su responsabilidad (BID, 2017).

² La *capacidad fiscal* se define como los recursos con que contaría un determinado gobierno sub-nacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar (BID, 2017).

2.1. Disparidad fiscal, necesidades de gasto y presión fiscal departamental

El indicador de disparidad fiscal se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada departamento. Como mejor indicador disponible de las **necesidades de gasto**, y a falta de mejor información sobre clasificación funcional del gasto departamental, se considera información sobre el promedio nacional de gasto (per cápita) efectivamente ejecutado por los Gobiernos Departamentales (como aproximación a las contrapartidas en bienes, servicios e infraestructura). Por su parte, la determinación de la **capacidad fiscal** se realiza considerando información sobre los ingresos propios (per cápita) recaudados por cada uno de los Gobiernos Departamentales (como aproximación al **esfuerzo fiscal** de los hogares de cada departamento). Como bien señalan Martínez Vázquez *et al.* (2020), la determinación de las magnitudes relevantes para el análisis, no se originan en la medición de los gastos efectivamente realizados, ni tampoco en las recaudaciones observadas. De hecho, desde el punto de vista del análisis de las transferencias intergubernamentales, el recurso a este tipo de mediciones de manera permanente para definir la distribución de las transferencias entre los Gobiernos Departamentales podría generar incentivos perversos a gastar más y recaudar menos ingresos propios, con el objetivo de percibir mayores transferencias (de igualación o nivelación) por parte del Gobierno Central.

En la utilización de este tipo de indicadores “per cápita”, puede resultar relevante considerar especificidades y particularidades de los territorios, como las derivadas de la población variable en las distintas jurisdicciones y en distintos períodos del año. Las mismas pueden afectar, tanto la capacidad de generar ingresos propios, casos típicos de propietarios no residentes o de residentes temporales, como el nivel del gasto departamental, casos típicos de turistas o visitantes no residentes y, también, de trabajadores zafrales o de temporada, cuya presencia puede implicar presiones sustanciales sobre la provisión de determinados bienes y servicios públicos por parte de los Gobiernos Departamentales.

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

En el análisis de la realidad fiscal departamental fue necesario combinar información proveniente de múltiples fuentes junto con relevar un amplio conjunto de información. Para la determinación de los indicadores de **presión fiscal** departamental se tuvieron en cuenta

los principales ingresos tributarios de los departamentos y las estimaciones disponibles del PIB departamental. En el caso de la determinación preliminar de las bases imponibles potenciales se trabajó con información catastral y con otros datos relevantes para el análisis de los principales tributos departamentales (contribución inmobiliaria rural, urbana y suburbana, y patente de rodados). Para la estimación de la **disparidad fiscal** de cada uno de los departamentos se consideró información sobre:

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

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

2.2. Disparidades fiscales entre departamentos

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

El análisis empírico de la **disparidad fiscal** aporta información relevante para entender el papel que desempeñan las transferencias intergubernamentales, considerando la forma en que éstas contribuyen a disminuir las **brechas fiscales horizontales** entre los Gobiernos Departamentales y aportando evidencia sobre el “beneficio neto” derivado del sistema para los residentes en diversas zonas del territorio nacional. La evidencia disponible muestra que el Departamento de Maldonado se encuentra en una situación extraordinaria en lo que refiere al indicador de **disparidad fiscal**, presentando un valor negativo (reflejando una

situación en que los ingresos propios se encuentran por encima del gasto promedio nacional ejecutado por los Gobiernos Departamentales). En el otro extremo se encuentra el Departamento de Treinta y Tres, y con valores muy próximos Rivera y Cerro Largo, donde se observan los mayores niveles de **disparidad fiscal**, reflejando que los ingresos propios alcanzarían a financiar apenas un tercio de las necesidades de gasto departamental promedio del país.

Es importante subrayar que los indicadores de **disparidad fiscal** no integran en su estimación aspectos relacionados con la existencia de personas que residen durante parte del año en el territorio departamental (propietarios extranjeros, turistas de temporada y residentes de otros departamentos que trabajan en el departamento). Los indicadores tampoco tienen en cuenta la menor o mayor presencia de infraestructuras y dependencias del Gobierno Central en cada uno de los departamentos. En definitiva, la información aportada por este tipo de indicadores no integra adecuadamente distintas especificidades y particularidades, que tienen origen en factores económicos, institucionales y territoriales y que ejercen una influencia significativa en la capacidad de los Gobiernos Departamentales de generar ingresos propios y en las propias características del nivel y la estructura del gasto departamental.

Cuadro 1. Disparidad Fiscal per cápita departamental (año 2019)

A valores en precios corrientes

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

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

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

**Cuadro 2. Indicador de Disparidad Fiscal sobre PIB Departamental
(años 2006, 2012 y 2019)**

En porcentajes sobre valores a precios corrientes

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

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

2.3. Gasto per cápita ejecutado por los Gobiernos Departamentales

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

Cuadro 3. Gasto per cápita departamental (año 2019)

A valores corrientes y en porcentajes

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

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

2.4. Disparidad fiscal y transferencias “no condicionadas”

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

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

Cuadro 4. Disparidad Fiscal versus Transferencias “no condicionadas” Artículo 214 (año 2019)

A valores a precios corrientes

Departamentos	Disparidad fiscal (A)	Transferencias 214 (B)	(A) - (B)
Artigas	13.900,11	10.675,33	3.224,78
Canelones	14.241,37	2.601,28	11.640,09
Cerro Largo	15.111,22	8.881,40	6.229,83
Colonia	9.409,33	5.182,42	4.226,90
Durazno	8.993,22	11.850,94	- 2.857,72
Flores	2.023,39	14.200,56	- 12.177,17
Florida	11.177,41	8.731,21	2.446,20
Lavalleja	12.442,21	9.718,79	2.723,42
Maldonado	- 10.933,28	5.811,36	- 16.744,64
Montevideo	6.901,57	1.769,83	5.131,74
Paysandú	13.472,68	7.518,16	5.954,52
Río Negro	10.194,38	10.610,17	- 415,80
Rivera	15.258,25	6.751,19	8.507,06
Rocha	4.852,19	9.741,78	- 4.889,59

Salto	13.199,70	6.724,12	6.475,57
San José	13.554,01	4.772,26	8.781,75
Soriano	11.344,81	8.160,91	3.183,91
Tacuarembó	11.209,92	9.253,26	1.956,66
Treinta y Tres	15.703,94	11.977,55	3.726,39

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

2.5. Presión fiscal departamental

El estimador de **presión fiscal** departamental ofrece una referencia que permite hacer comparaciones en términos históricos y establecer diferencias de situaciones y trayectorias entre los distintos departamentos. El indicador aporta información acerca de la carga tributaria departamental promedio que soportan los residentes en los distintos departamentos del país a partir de la consideración del *ratio* entre los ingresos tributarios propios del Gobierno Departamental respecto del PIB departamental, correspondientes a un año determinado, expresando ambas magnitudes a valores corrientes. Para el cálculo del indicador se consideran los ingresos propios efectivamente recaudados, no los ingresos devengados, ni los ingresos potenciales.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el PIB departamental no siempre puede ser considerado como el mejor indicador de ajuste para medir el bienestar económico de la población. En algunos casos, bastante evidentes de nuestro país, existen importantes emprendimientos productivos (por ejemplo, una planta industrial de gran porte) que tiene una importante contribución al PIB departamental, aunque la medida resultante no siempre se ve reflejada en la recaudación de los principales tributos departamentales (dadas las limitadas bases y potestades tributarias que la Constitución de la República le asigna a los Gobiernos Departamentales en nuestro país).

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

Cuadro 5. Indicador de Presión Fiscal Departamental (años 2006, 2012 y 2019)

En porcentajes sobre valores a precios corrientes

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

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OTU-OPP, del BCU y del INE.***2.6. Estructura de los ingresos propios de los Gobiernos Departamentales**

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

Las principales fuentes tributarias han tenido dinámicas muy particulares a lo largo de las últimas décadas (Viñales, 2020). Un primer dato relevante es que, desde comienzos de los noventa y hasta la actualidad, la principal fuente de ingresos de los Gobiernos

Departamentales ha sido la patente de rodados. Sin embargo, la importancia relativa de este tributo en los ingresos de los Gobiernos Departamentales ha sufrido grandes variaciones en el transcurso del tiempo. Durante la totalidad de la década de los 90 del siglo XX su participación relativa se incrementó de forma constante y hacia finales de dicha década alcanzó un máximo histórico. A partir de la recesión iniciada a finales de 1998, los ingresos por esta fuente cayeron abruptamente. La tendencia se quebró en 2005, cuando la recaudación de esta modalidad tributaria retomó una senda alcista que se extendió hasta el año 2009, cuando comenzó un nuevo período contractivo.

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

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

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

Cuadro 6. Estructura de ingresos tributarios (año 2019)

En porcentajes sobre valores a precios corrientes

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

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

3. Especificidades y particularidades económicas y territoriales

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

Normativa legal específica. Por ejemplo, las utilidades de los casinos, la devolución del Impuesto Específico Interno (IMESI) sobre las naftas, gasoil y tabacos; eventualmente una situación similar podría producirse con el canon de otros regímenes promocionales, tipo free shop o zonas francas y enclaves territoriales. El artículo 482 de la Ley 17.930 derogó las afectaciones a favor de los Gobiernos Departamentales correspondientes al IMESI, a las utilidades de los Casinos del Estado y al canon que perciba el Estado por concesión de Casinos.

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

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

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

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

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

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

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

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

Necesidades de gasto de inversión y posibilidades de acceso al endeudamiento. La existencia de capacidades propias de financiar infraestructuras y proyectos que superen el período de gobierno departamental, condicionadas por normas legales y mayorías políticas,

versus el acceso a sistemas integrados y coordinados a nivel nacional, que permitan, en ambos casos, el desarrollo (o no) de proyectos de magnitud a nivel departamental.

Con el propósito de analizar la influencia de algunos de estos factores, en el presente trabajo se han estimado un conjunto de modelos econométricos de datos de panel que aportan evidencia relevante acerca de la influencia de un conjunto de factores estructurales, económicos, sociales e institucionales, sobre la dinámica de las finanzas de los Gobiernos Departamentales.³

4. Análisis de los determinantes de las magnitudes fiscales de los Gobiernos Departamentales

Otros aportes recientes y relevantes en el análisis de la fiscalidad de los Gobiernos Departamentales y de las características del sistema de transferencias intergubernamentales de Uruguay se encuentran en Muinelo-Gallo et al. (2016, 2019) y Muinelo-Gallo (2019).

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

El trabajo de Muinelo-Gallo (2019) analiza la existencia de asimetrías en el comportamiento fiscal de los Gobiernos Departamentales y evalúa la reacción de la política de gastos departamentales, dependiendo de que el financiamiento provenga de ingresos propios o que sean financiados a través de las transferencias intergubernamentales. El análisis se basa en la estimación de modelos de datos de panel en dos etapas, en los que se incluyen efectos fijos, efectos aleatorios y efectos dinámicos sobre los gastos departamentales, considerando

³ La información disponible para la estimación de los modelos proviene de la Observatorio Territorio Uruguay (OTU) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En particular, las transferencias "no condicionadas" percibidas por los 19 departamentos (expresadas a valores constantes de 2005) corresponden al período comprendido entre 2011 y 2020, aunque a efectos de las estimaciones econométrico se descarta la información del año 2020, debido a la atipicidad generada por la irrupción de la pandemia del Covid-19.

información correspondiente al período comprendido entre 1991 y 2017. Por su relevancia para el análisis de las transferencias “no condicionadas”, corresponde subrayar que el autor detecta la existencia de efectos estadísticamente significativos en lo que refiere a la conducta de gasto de los Gobiernos Departamentales dependiendo de la modalidad de financiamiento (propio o proveniente de transferencias del Gobierno Central).

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

4.1. Estrategia econométrica

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

$$y_{it} = \alpha_i + \delta z_{it} + \theta w_{it} + \beta x_{it} + \varphi[w_{it} * z_{it}] + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

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

Un aspecto metodológico relevante de este tipo de estimaciones tiene que ver con la especificación del parámetro α_i en la ecuación (1). Una alternativa consiste en considerar una estructura de “efectos fijos” por individuo (tiempo), de la forma $\alpha_i = \alpha + v_i$, donde v_i es constante para cada individuo (tiempo) i (t) y refleja la diferencia en el nivel medio estimada para el individuo (año). Otra posibilidad es trabajar con una estructura de “efectos aleatorios” por individuo, también de la forma $\alpha_i = \alpha + v_i$, donde v_i en este caso es una variable aleatoria que recoge la variación de la diferencia en el nivel de la variable a explicar.

El método de estimación de los modelos básicos de datos de panel lineal, independientemente del tipo de efecto utilizado para el parámetro α_i , son los mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En caso de tratar posibles problemas de correlación serial,

agregando dinamismo al modelo, los procesos de ajuste del modelo se basan en los métodos generalizados de los momentos (MGM). En este trabajo se realizan las estimaciones a partir del software R, utilizando particularmente el paquete “plm” para la modelización de regresiones lineales de panel⁴. Mientras tanto, con el fin de evaluar las hipótesis de interés antes mencionadas se utiliza el contraste de Wald, a partir del cual se restringen los modelos estimados de acuerdo a la relación de los parámetros que se pretende analizar. Para cumplir con este objetivo se hace uso de la función “linearHypothesis” del paquete “car” del software R⁵.

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

En el caso de las variables relativas a las transferencias “no condicionadas”, a los gastos y los ingresos departamentales, a la población y al PIB departamental, se consideraron las transformaciones logarítmicas de los datos originales, por lo que los parámetros estimados pueden ser interpretados como elasticidades. Obviamente, en el caso de las estimaciones correspondientes a la disparidad fiscal no se pudo aplicar la transformación logarítmica de las variables consideradas, en la medida en que la variable dependiente puede tomar valores negativos. A diferencia de las estimaciones correspondientes al gasto y a la presión fiscal departamental, las variables cuantitativas que representan magnitudes monetarias fueron consideradas a valores corrientes.

Para la implementación de las estimaciones se construyó una base de datos de panel de los 19 departamentos para el período 2011-2019 (171 observaciones) que contiene información sobre: i) transferencias “no condicionadas”, ingresos, gastos y PIB departamentales a precios constantes (expresadas en términos per cápita); ii) estimaciones de la disparidad fiscal departamental a precios corrientes (expresados en términos per cápita); iii) población departamental, iv) pobreza e índice de Gini; v) variables cualitativas que capturan la posible influencia de factores relacionados con el “alineamiento político-partidario” entre el Gobierno Central y los Gobiernos Departamentales y con la alternancia de los partidos en la conducción de los Gobiernos Departamentales (“variabilidad política”); vi) asimetría.

Para cada una de las variables de interés (ingresos departamentales per cápita, gasto departamental per cápita y el indicador de disparidad fiscal per cápita) se realizaron estimaciones de cinco modelos. Inicialmente, se consideró una “representación de base” en que no se consideraron las variables cualitativas representativas de las particularidades y especificidades económicas y territoriales de los departamentos, procediendo a continuación a agregar variables, como forma de obtener estimaciones “ajustadas” de los efectos fijos correspondientes a cada uno de los departamentos. A partir de estas últimas se

⁴ <https://cran.r-project.org/web/packages/plm/plm.pdf>

⁵ <https://rdocumentation.org/packages/car/versions/3.0-12/topics/linearHypothesis>

procedió a analizar con mayor profundidad la posible influencia de las particularidades y especificidades económicas y territoriales.

A tales efectos, se procedió a la construcción de un nuevo conjunto de variables resultantes de la multiplicación de las variables cuantitativas por cada una de las variables cualitativas correspondientes a las especificidades y particularidades consideradas. A través de este procedimiento es posible identificar regularidades empíricas que permitan analizar la pertinencia de las distintas hipótesis consideradas para diferentes regiones y en distintos grupos de departamentos.

4.2. Hipótesis relevantes

Las principales hipótesis que han sido analizadas a partir de la especificación de los modelos estimados son:

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

A efectos de evaluar empíricamente la eventual influencia de algunas especificidades y particularidades económicas y territoriales existentes sobre el comportamiento de los ingresos propios, los gastos departamentales y las brechas de financiamiento, se incluyeron en los modelos, variables cualitativas, representativas de atributos y rasgos particulares de los territorios y regiones. En primer término, se incluyó una variable cualitativa (“TUR”) que identifica los departamentos en que las actividades turísticas, en particular las que se desarrollan durante la temporada de sol y playa, tienen gran importancia económica (Canelones, Maldonado y Rocha). En segundo término, se incorporó una variable cualitativa

("FS") para identificar aquellos departamentos que tienen frontera seca con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Rocha) y otra variable cualitativa ("FH") para representar a los departamentos que tienen pasos fluviales o puentes que conectan a Uruguay con Argentina (Colonia, Paysandú, Río Negro y Salto). En tercer término, se incorporó una variable cualitativa ("ZF") que pretende capturar los efectos que tienen sobre las magnitudes fiscales departamentales la existencia de zonas francas, excluyendo las correspondientes a las plantas de celulosa (Canelones, Colonia, Montevideo, San José, Florida y Rivera) y otra variable cualitativa ("PC") que, precisamente, identifica a los departamentos en que se encuentran instaladas las dos plantas de celulosa que se encuentran operativas en la actualidad en nuestro país (Colonia y Río Negro).

5. Resultados de las estimaciones y contrastes de hipótesis

5.1. Ingresos propios y "pereza fiscal"

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

Cuadro 7a.

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

	Modelo base (1)			Modelo base con dicotómicas en nivel (2)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)			Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)		
	Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor	
PIB	0,81	0,00	***	1,46	0,00	***	1,35	0,00	***	1,37	0,00	***	0,64	0,03	**
Tur:PIB							0,36	0,27					1,46	0,02	**
FS: PIB							-1,98	0,00	***				0,46	0,59	
FH:PIB							-2,12	0,02	**				-1,71	0,06	*
PC: PIB							-0,44	0,77					2,56	0,11	
ZF:PIB							0,46	0,03	***				1,12	0,00	***
Transferencias	0,11	0,02	**	0,1	0,09	*	0,25	0,00	***	0,50	0,45		0,81	0,00	***
Tur:Transf										0,11	0,00	***	-0,58	0,07	*
FS:Transf										-1,11	0,00	***	-1,50	0,00	***
FH:Transf										-1,11	0,06	*	-0,45	0,48	
PC: Transf										-0,07	0,90		-0,08	0,89	
ZF: Transf										-0,46	0,00	***	-0,74	0,00	***
Tur				0,51	0,00	***	1,39	0,00	***	1,19	0,21		-0,64	0,03	**
FS				-0,07	0,22		-3,70	0,00	**	-6,67	0,00	***	-7,94	0,00	***
FH				0,03	0,71		-3,72	0,02	**	-6,98	0,06	*	-5,91	0,08*	
PC				-0,48	0,00	***	0,07	0,97		-0,71	0,84		3,37	0,37	
ZF				-0,08	0,20		0,73	0,06	*	-2,88	0,00	***	-2,58	0,00	***
Pobreza	-0,05	0,00	***	0,00	0,87		-0,00	0,64		-0,00	0,62		-0,03	0,03	**
Gini	0,91	0,44		-2,05	0,06	*	-0,36	0,73		-1,82	0,04	**	-0,41	0,66	
Alineamiento	0,19	0,00	***	-0,01	0,83		0,08	0,14		0,09	0,07	*	0,07	0,18	
Variabilidad	-0,02	0,76		0,05	0,38		-0,11	0,15		0,34	0,00	***	0,23	0,06	*
Asimetría	-0,02	0,52		-0,01	0,62		-0,02	0,24		-0,00	0,78		-0,01	0,49	
N	171			171			171			171			171		
T	9			9			9			9			9		
N	19			19			19			19			19		
R ²	0,45			0,69			0,77			0,79			0,82		

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

Cuadro 7b. Contrastes de hipótesis de "pereza fiscal"

H ₀	p-value	Resultado
Modelo 1: PIB+Transf = 1	0,5575	No se rechaza H ₀
Modelo 5: PIB+Transf = 1	0,0805	No se rechaza H ₀
Modelo 5: PIB + FH*PIB = 0	0,2116	No se rechaza H ₀
Modelo 5: Transf + FS*Transf =0	0,0922	No se rechaza H ₀
Modelo 5: Transf + ZF*Transf =0	0,3292	No se rechaza H ₀
Modelo 5: Transf + Tur*Transf =0	0,4603	No se rechaza H ₀

Algunas de estas conclusiones aparecen cuestionadas por los resultados de las estimaciones en que se considera la totalidad de las variables explicativas (cuantitativas y cualitativas), incluyendo los efectos de interacción con las variables que capturan las especificidades y particularidades económicas y territoriales. En concreto, al considerar las especificidades y particularidades económicas y territoriales surge evidencia de que, en el promedio nacional, y por ende también en algunos departamentos y regiones, no se puede rechazar la hipótesis de “pereza fiscal”.

Los **departamentos que tienen conexión fluvial o a través de puentes con Argentina** se comportan con respecto a las transferencias “no condicionadas” esencialmente como el promedio nacional, mientras que exhiben una reacción nula frente a las variaciones del PIB departamental. En este sentido, derivado que los ingresos propios responden únicamente a las transferencias, se deduce que los Gobiernos Departamentales no recaudan ingresos potencialmente viables y, por tanto, queda establecido para esta región el no rechazo a la *hipótesis de pereza fiscal*. En el caso de los departamentos en el que se encuentran instaladas **plantas de celulosa** se detecta evidencia de que se comportan como el promedio nacional, por lo tanto, dado que se observa una reacción de los ingresos departamentales frente a las transferencias gubernamentales mayor que frente a variaciones del PIB departamental, se encuentra evidencia, también para esta región, a favor del no rechazo de la hipótesis de pereza fiscal. Los resultados de las estimaciones indican que, para los departamentos caracterizados en las **regiones turísticas, con frontera seca con Brasil** y para los que tienen instaladas en su territorio **zonas francas**, se encuentra evidencia en contra de la *hipótesis de “pereza fiscal”*. Cabe señalar que la evidencia sobre la región con frontera seca con Brasil en contra de esta hipótesis es débil.

Un aspecto para destacar de las estimaciones finales es que se sigue observando un efecto estadísticamente significativo, y con el signo esperado, del indicador de pobreza. En el caso de la variable cualitativa que captura el efecto “alineamiento político” no se detectan efectos relevantes, mientras que si se encuentra un efecto significativo en el caso de la variable cualitativa que captura la influencia de la alternancia política a nivel departamental sobre la conducta en materia de la recaudación de ingresos propios. En concreto, se observa que en el período considerado los departamentos en que se produjeron cambios en los lemas partidarios gobernantes vieron incrementada la generación de ingresos propios en el 23% respecto a los departamentos en que gobernó siempre el mismo lema partidario. Por su parte, las estimaciones realizadas aportan evidencia en contra de la pertinencia de la *hipótesis de “asimetría”* (los Gobiernos Departamentales no responderían de forma asimétrica en materia de sus ingresos propios ante variaciones de las transferencias “no condicionadas”).

5.2. Gasto departamental y “efecto flypaper”

El análisis del modelo de base sobre los factores determinantes del gasto ejecutado indica que el PIB departamental, las transferencias “no condicionadas” y la pobreza son variables estadísticamente relevantes para explicar los gastos departamentos per cápita. Mientras que la reacción del gasto departamental ante un incremento del 1% del PIB se ubica en el 0,31%, la reacción observada ante un aumento de las transferencias es del 0,47%. Las estimaciones

de estos parámetros parecen indicar que los Gobiernos Departamentales aumentan el gasto en mayor medida ante impulsos en las transferencias “no condicionadas”, que ante impulsos expansivos en la actividad económica departamental. De esta forma, las estimaciones iniciales estarían aportando evidencia en favor de la existencia del *efecto flypaper*. Asimismo, en el modelo de base no se detecta evidencia en favor de la presencia de *efectos asimétricos* en el gasto, por lo que ambos resultados se encuentran alineados con lo hallado por Muinelo-Gallo (2019). A su vez, el indicador de pobreza impactaría negativamente sobre el gasto, es decir, que ante aumentos en la pobreza se espera que, en promedio, los Gobiernos Departamentales gasten menos.

Cuadro 8a.

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

	Modelo base (1)		Modelo base con dicotómicas en nivel (2)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)		Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)		Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)	
	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor	Coef	p-valor
PIB	0,31	0,00 ***	0,71	0,00 ***	0,58	0,00 ***	0,79	0,00 ***	0,58	0,03 **
Tur:PIB					0,45	0,01 **			0,75	0,02 **
FS: PIB					-1,42	0,00 ***			-1,29	0,00 ***
FH:PIB					-1,45	0,00 ***			-1,30	0,00 ***
PC: PIB					1,81	0,00 ***			1,65	0,04 **
ZF:PIB					0,22	0,03 **			0,21	0,24 ***
Transferencias	0,47	0,00 ***	0,64	0,00 **	0,71	0,00 ***	0,57	0,00 ***	0,72	0,00 ***
Tur:Transf							-0,10	0,20	-0,15	0,34
FS:Transf							-0,31	0,00 ***	0,08	0,71
FH:Transf							-0,61	0,05 *	-0,22	0,49
PC: Transf							0,26	0,39	0,25	0,45
ZF: Transf							0,15	0,02 **	-0,00	0,98
Tur			0,41	0,00 ***	1,34	0,00 ***	-0,30	0,55	0,86	0,27
FS			-0,11	0,00 ***	-2,69	0,00 ***	-1,96	0,00 ***	-1,97	0,04 **
FH			-0,07	0,10	-2,61	0,00 ***	-3,87	0,04 **	-3,68	0,04 **
PC			-0,25	0,00 ***	2,83	0,00 ***	1,40	0,45	4,11	0,03 **
ZF			0,19	0,00 ***	0,57	0,00 ***	1,06	0,01 **	0,58	0,21
Pobreza	-0,04	0,00 ***	0,00	0,99	-0,01	0,04 **	-0,00	0,91	-0,01	0,09 *
Gini	-0,05	0,94	-1,51	0,00 ***	-0,34	0,46	-1,23	0,01 **	-0,25	0,61
Alineamiento	0,02	0,59	-0,09	0,00 ***	-0,02	0,26	-0,00	0,83	-0,01	0,68
Variabilidad	0,02	0,49	0,17	0,00 ***	0,00	0,78	0,19	0,00 ***	-0,03	0,67
Asimetría	-0,01	0,50	-0,00	0,57	-0,01	0,16	-0,00	0,51	-0,01	0,17
N	171		171		171		171		171	
T	9		9		9		9		9	
N	19		19		19		19		19	
R ²	0,73		0,90		0,94		0,93		0,94	

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

Cuadro 8b. Contrastes de hipótesis sobre “efecto flypaper”

H_0	p-value	Resultado
Modelo 1: Transf-PIB = 0	0,0226	Rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB = 0	0,4133	No se rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB-FS*PIB= 0	0,0001	Rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB-FH*PIB= 0	0,0001	Rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB-ZF*PIB= 0	0.6578	No se rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB-PC*PIB= 0	0.0683	No se rechaza H0
Modelo 5: Transf-PIB-Tur*PIB= 0	0.0344	Rechaza H0

Cuando se consideran las estimaciones en que se incluyen las especificidades y particularidades económicas y territoriales se encuentra que, en el promedio nacional, no existe evidencia acerca de la pertinencia empírica del *efecto flypaper*, aunque se observan situaciones diferentes en algunos departamentos. En concreto, en los departamentos que tienen **frontera seca con Brasil y frontera húmeda con Argentina**, se observan reacciones significativas a la baja en lo que refiere al comportamiento del gasto ante variaciones del PIB departamental, hallándose evidencia estadística acerca de la presencia del efecto flypaper para estas regiones. A su vez, en los departamentos en que se encuentran localizadas las **plantas de celulosa** y las **zonas francas** se detecta que los cambios en la reacción del gasto ante variaciones del PIB resultan equivalentes a la reacción observada ante variaciones de las transferencias “no condicionadas”. Por lo tanto, la evidencia empírica no permite afirmar que el *efecto flypaper* exista en estas regiones. Mientras tanto, la región **turística** es la única región que presenta una reacción del gasto departamental frente al PIB departamental significativamente superior que frente a las transferencias “no condicionadas”, por lo que en este caso la evidencia es concluyente en contra del *efecto flypaper*.

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

5.3. Disparidad fiscal y “atenuación de disparidades”

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

Cuadro 9a.

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

	Modelo base (1)			Modelo base con dicotómicas en nivel (2)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB (3)			Modelo base con dicotómicas en nivel y transferencias (4)			Modelo base con dicotómicas en nivel y PIB/transferencias (5)		
	Coef.	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor		Coef	p-valor	
PIB	-15849	0,00	***	-37749	0,00	***	-27480	0,00	***	-34399	0,00	***	-36294	0,00	***
Tur:PIB							-30299	0,00	***				-28902	0,00	***
FS: PIB							19328	0,00	***				1710	0,72	
FH:PIB							-3999	0,63					-10729	0,25	
PC: PIB							13506	0,12					15295	0,11	
ZF:PIB							-2050	0,48					1574	0,59	
Transferencias	-522	0,08	*	-800	0,02	**	-1185	0,00	***	-1993	0,00	***	-2273	0,00	***
Tur:Transf										-1008	0,20		2022	0,01	**
FS:Transf										5680	0,00	***	4033	0,00	***
FH:Transf										468	0,86		4781	0,15	
PC: Transf										5058	0,06	*	-65	0,98	
ZF: Transf										1997	0,00	***	1633	0,00	***
Tur				-7878	0,00	***	4400	0,04	**	-5017	0,00	***	906	0,65	
FS				727	0,31		-5359	0,00	***	-15117	0,00	***	-11951	0,00	***
FH				-561	0,57		714	0,80		-1753	0,77		-6882	0,25	
PC				7293	0,00	***	-1567	0,66		-8234	0,19		-1113	0,85	
ZF				163	0,82		178	0,88		-3915	0,01	**	-4149	0,01	**
Pobreza	556	0,00	***	-54	0,70		23	0,85		64	0,59		43	0,70	
Gini	-8771	0,56		25430	0,04	**	22521	0,05	*	19720	0,04	**	24940	0,00	***
Alineamiento	-946	0,20		2432	0,00	***	565	0,39		1345	0,02	**	-63	0,91	
Variabilidad	-969	0,15		-2178	0,00	***	-896	0,14		-5841	0,00	***	-3273	0,00	***
Asimetría	104	0,76		23	0,92		96	0,62		-31	0,86		7	0,96	
N	171			171			171			171			171		
T	9			9			9			9			9		
N	19			19			19			19			19		
R ²	0,29			0,69			0,77			0,81			0,86		

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

Cuadro 9b. Contrastes de hipótesis sobre “atenuación de disparidades”

H_0	p-value	Resultado
Modelo 5: $\text{Transf} + \text{Tur} * \text{Transf} = 0$	0,7761	No se rechaza H_0
Modelo 5: $\text{Transf} + \text{FS} * \text{Transf} = 0$	0,0722	No se rechaza H_0
Modelo 5: $\text{Transf} + \text{ZF} * \text{Transf} = 0$	0,1707	No se rechaza H_0

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

6. Síntesis y consideraciones finales

Los resultados más relevantes que se desprenden del estudio econométrico realizado sugieren que, al evaluar los efectos económicos que tienen las transferencias intergubernamentales “no condicionadas” sobre las finanzas públicas de los Gobiernos Departamentales, sería conveniente considerar la influencia que tienen un conjunto de factores económicos, sociales, institucionales y territoriales, que inciden sobre el comportamiento de los ingresos propios, el gasto público y las disparidades fiscales que se observan en los distintos departamentos de Uruguay. En particular, las especificidades económicas y territoriales consideradas parecen condicionar la reacción de los Gobiernos Departamentales en materia de política fiscal, modificando y enriqueciendo el análisis tradicional de las hipótesis de pereza fiscal, del efecto “flypaper”, de respuestas asimétricas y de atenuación de disparidades.

En el promedio nacional, se encuentra evidencia contraria a la hipótesis de pereza fiscal y de respuestas asimétricas, mientras que se halla evidencia a favor de la hipótesis de efecto “flypaper”. Es decir que, en promedio, la recaudación de ingresos propios de los gobiernos departamentales no se vería reducida por los montos de las transferencias “no condicionadas”. Sin embargo, la disposición a gastar por los Gobiernos Departamentales parece reaccionar ante variaciones en los montos de las transferencias intergubernamentales en mayor medida que ante variaciones en los recursos tributarios propios. A su vez, las transferencias “no condicionadas” tendrían sólo un efecto marginal en lo que refiere a la atenuación de las disparidades fiscales departamentales.

En la región de **Frontera Seca** se encuentra evidencia débil en contra de la hipótesis de pereza fiscal y concluyente en contra de la hipótesis de atenuación de disparidades, mientras que se halla evidencia a favor de la hipótesis de efecto “flypaper”. Por lo tanto, a pesar de que no se pueda caracterizar estrictamente en promedio el comportamiento de los gobiernos de los departamentos considerados como pereza fiscal, la disposición a gastar parece reaccionar, en promedio, exclusivamente ante los montos de las transferencias “no condicionadas”, y éstas no resultan suficientes para atenuar la disparidad fiscal departamental que se observa a nivel nacional.

En departamentos que se encuentran en la **Frontera Húmeda** con Argentina presenta evidencia a favor de las hipótesis de pereza fiscal, efecto “flypaper” y atenuación de disparidades. Es decir, que el comportamiento fiscal de los gobiernos departamentales pertenecientes a esta región, en promedio, se encuentra determinado por las transferencias “no condicionadas”, siendo éstas suficientes para atenuar la disparidad fiscal departamental.

Con respecto a los departamentos en que se encuentran localizadas las **Plantas de Celulosa**, se detecta evidencia a favor de las hipótesis de pereza fiscal y atenuación de disparidades, así como evidencia en contra de la hipótesis “flypaper”. Por ende, mientras que en los gobiernos departamentales de esta región la conducta en materia de ingresos propios reacciona en mayor medida ante variaciones en las transferencias “no condicionadas”, al tiempo que éstas contribuyen a atenuar las disparidades fiscales.

Finalmente, en el caso de los departamentos en que existen emprendimientos de **Zonas Francas** y en la zona caracterizada en este trabajo como **Turística**, se encuentra evidencia en contra de las hipótesis de pereza fiscal, del efecto “flypaper” y de la atenuación de disparidades. Es decir que, en promedio, en estas regiones se observan comportamientos en materia de recaudación tributaria propia y de gasto, que no parecen verse afectados por las variaciones en los montos de las transferencias “no condicionadas”. No obstante, estas últimas no resultan suficientes para atenuar las disparidades fiscales existentes entre los distintos departamentos. La evidencia relativa a estas tres hipótesis es concluyente para la región turística, y débil en los casos de pereza fiscal y efecto “flypaper”, en el caso de la región de zonas francas. Cabe destacar, que los resultados correspondientes a estas tres regiones están influenciados por el peso relativo que tienen Montevideo y Maldonado en ambos agrupamientos.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Muinelo-Gallo, L. (2019). Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público total. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Muinelo-Gallo, L., y Miranda, A. R. (2019). Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016. Montevideo: Instituto de Economía.

Muinelo-Gallo, L., Bordon, J. U., y Scavone, P. C. (2019). Disparidades fiscales regionales: el rol de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales ecualizadoras. Revista de la CEPAL .

Muinelo-Gallo, L., Rodriguez-Miranda, A., y Castro-Scavone, P. (2016). Intergovernmental transfers and regional income inequalities: an empirical analysis of Uruguay. Review of Public Economics , 9-34.

Martinez Vazquez, J., Radics, A., y Viscarra, H. (2020). Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Viñales, G. (2020). Transferencias intergubernamentales en Uruguay. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.