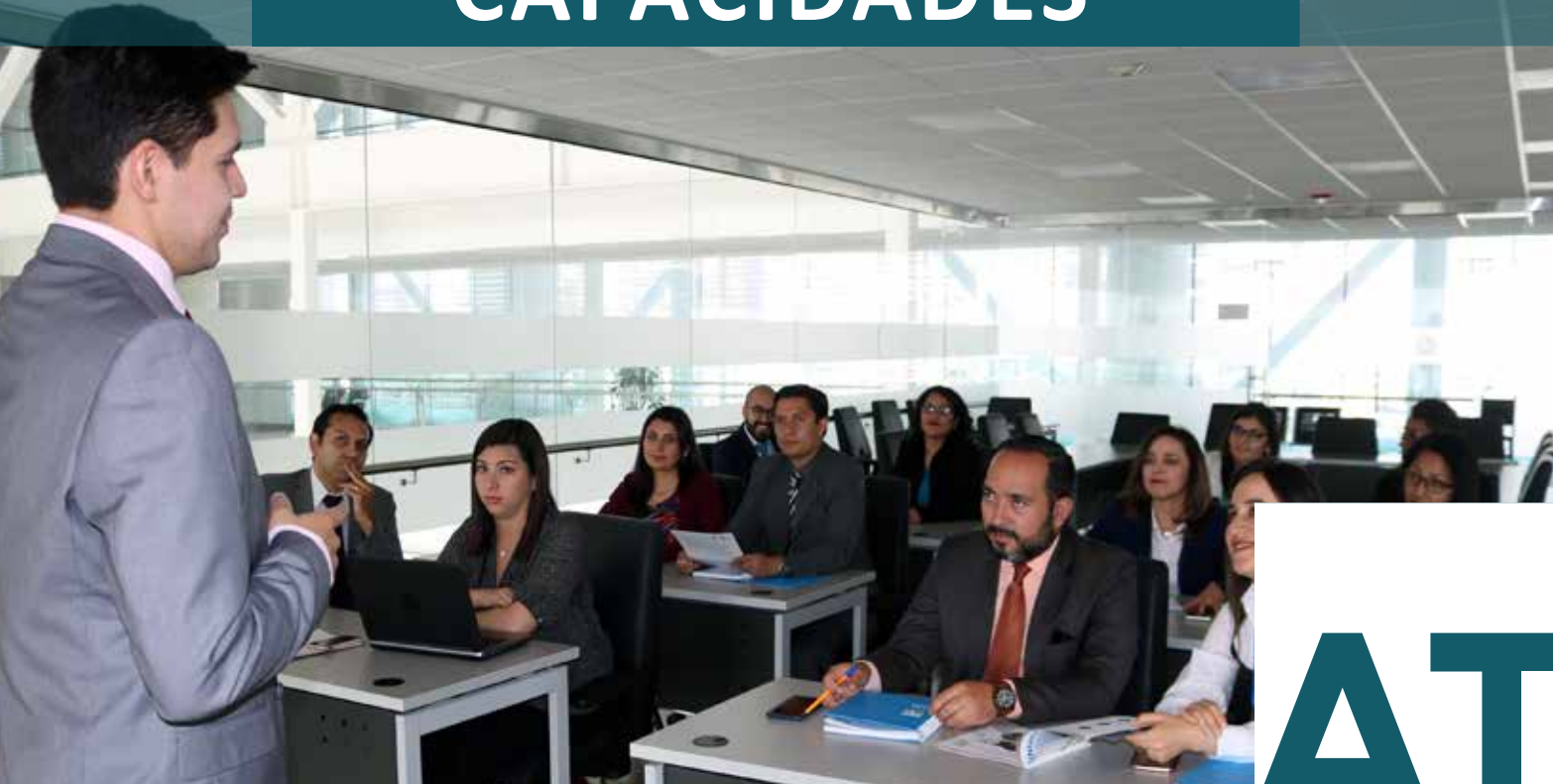


FORTALECIENDO CAPACIDADES



EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS SUBNACIONALES 2010 - 2017

AT
ASISTENCIA
TÉCNICA

*Elaborado por la Gerencia de División de Asistencia Técnica
Autores: Alejandra Valdivieso y Crishtyan Hidalgo
Diagramado por Gabriela Bolaños, Dirección de Comunicación*

INTRODUCCIÓN

El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), a través de la Gerencia de División de Asistencia Técnica (GDAT) provee su servicios para el fortalecimiento de la gestión de servicios públicos, gestión financiera e institucional de los clientes del Banco, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de programas y productos para mejorar su capacidad institucional.

La **Asistencia Técnica (AT)** constituye un valor agregado de la Institución, que se brinda a los clientes del Banco en sus diferentes modalidades y en forma desconcentrada, garantizando la presencia permanente de equipos técnicos y la atención especializada en el territorio, posicionando al BDE como líder de la banca de desarrollo a nivel nacional.

Las intervenciones se las realiza de acuerdo a los siguientes programas, productos y herramientas: Programa de Gestión de Servicios, Programa Corresponsabilidad Fiscal (Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural, Contribución Especial y de Mejoras; y Gestión Integral de Cobranzas), Programa del Catastro Predial, Equipamiento Urbano, Programa de Cooperación de Asistencia Técnica BDE/AFD/LAIF, entre otros.

En esta edición se presenta un breve análisis del comportamiento de los ingresos, gastos y algunos indicadores referentes a los GAD Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales¹, durante el período 2010-2017 principalmente.

¹ Para los GAD Parroquiales rurales se analizó únicamente la información de la distribución de transferencias del Gobierno Central y la evolución del gasto público.

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Modelo de Equidad Territorial

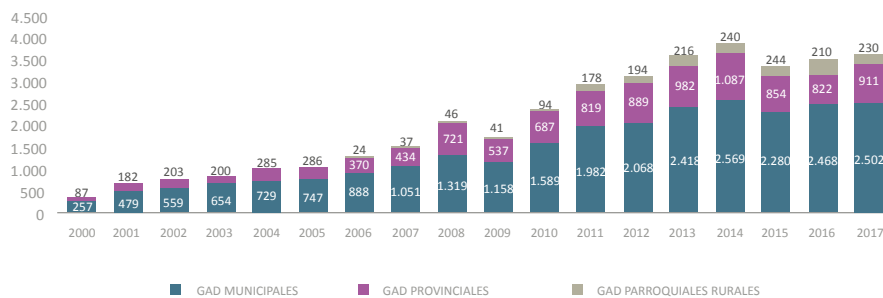
Se financia del Presupuesto General del Estado (PGE): 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes. Esta distribución se realiza en función de características territoriales, socioeconómicas y de eficiencia en la siguiente proporción: 67% a los GAD Municipales, 27% para GAD Provinciales y 6% para GAD Parroquiales Rurales.

Fuente: Art. 192 COOTAD

La ilustración 1 muestra la distribución de la totalidad de recursos que reciben los GAD por parte del Gobierno Central. Estas incluyen las transferencias del PGE, las relacionadas con financiamiento de nuevas competencias y aquellas transferencias por explotación de recursos naturales en determinados territorios. En este grupo se incluyen tanto las transferencias corrientes así como las de capital e inversión.

Como se puede observar, la tendencia ha venido creciendo, excepto en el año 2015 que se tuvo una disminución debido a la caída del precio del crudo y a partir del 2016 nuevamente crece el monto asignado a los Gobiernos locales.

Ilustración 1: Distribución de Transferencias del Gobierno Central 2000-2017 (millones de dólares)

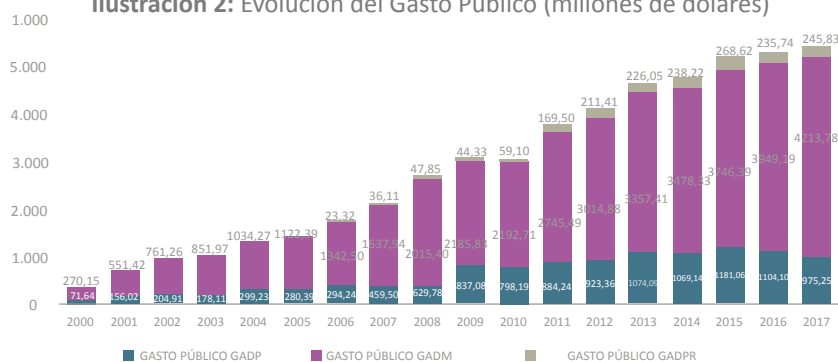


Fuente: SIMWEB

Elaborado por: GDAT

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Ilustración 2: Evolución del Gasto Público (millones de dólares)



Fuente: SIMWEB

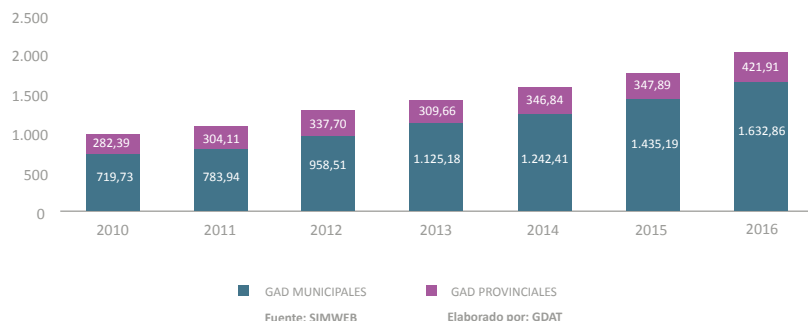
Elaborado por: GDAT

Gasto Público Ejecutado

Los GAD Municipales son las entidades cuyo gasto ha tenido un alto crecimiento debido al mayor número de competencias asignadas.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Ilustración 3: Evolución de la Deuda Pública 2010-2016 (millones de dólares)



Deuda Pública

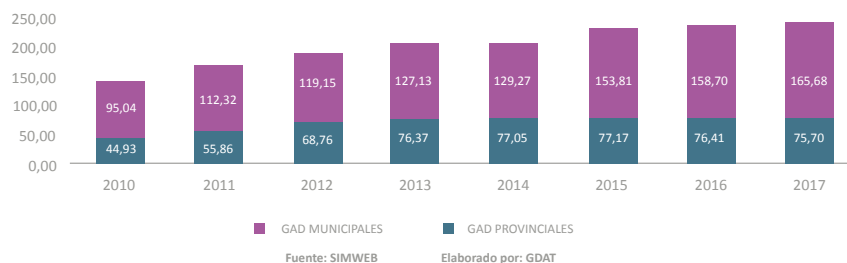
Presenta un incremento desde el año 2010 tanto en GAD Municipales como Provinciales, esto lleva relación con las competencias y atribuciones a su cargo, y guarda coherencia con el porcentaje del gasto público.

El endeudamiento público visto en la ilustración 3, refleja la mayor capacidad de repago que tienen los municipios debido al volumen de transferencias que reciben del Gobierno Central y a su capacidad para generar ingresos propios.

Evolución del Servicio de la Deuda (BDE)

Es la sumatoria de los gastos por intereses (ítem presupuestario 560201) y la amortización de la deuda (ítem presupuestario 960201) del sector público financiero.

Ilustración 4: Evolución del Servicio de la Deuda Pública 2010-2017 (millones de dólares)



Como se observa en la ilustración 4, este rubro viene creciendo desde el año 2010 de manera armónica. En estos dos grupos presupuestarios se concentran los pagos de intereses y amortizaciones correspondientes a los créditos otorgados por el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P para financiar obras que cambiarán la vida de la gente.

REPORTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

INGRESOS

Ingresos públicos

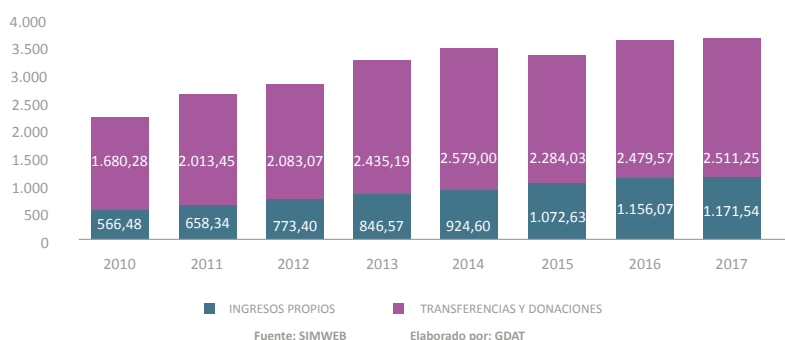
Ingresos Públicos

Están compuestos por: ingresos propios, transferencias del Gobierno Central y Donaciones.

El esfuerzo que los GAD Municipales realizan en pro de incrementar sus ingresos propios se refleja claramente en la ilustración 5 y este impulso se debe principalmente al dinamismo de los impuestos y las tasas así como las contribuciones.

Los GAD Municipales, siguen dependiendo en gran parte de las transferencias del Gobierno Central y Donaciones; en promedio este grupo representa el 53% de los ingresos totales.

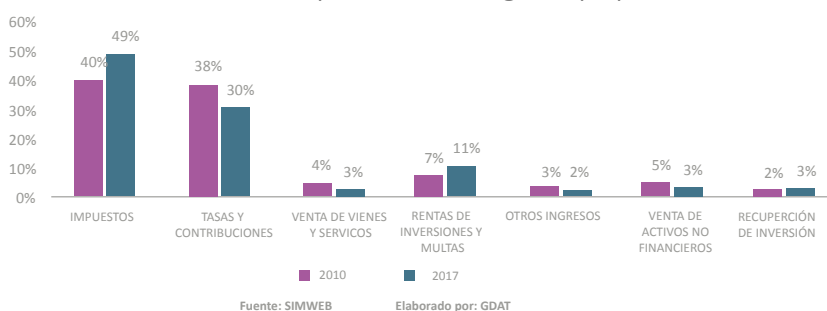
Ilustración 5: Evolución de los Ingresos Públicos (millones de dólares)



La información muestra que en el periodo 2010 a 2017 estos ingresos han tenido un salto importante, como se muestra en la ilustración 5, dado que a partir del año 2010 entra en vigencia el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, mismo que otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la autonomía y competencias, así también, por la capacidad de generar ingresos propios a través del cobro de impuestos, tasas y contribuciones, entre otros.

INGRESOS PROPIOS

Ilustración 6: Composición de los ingresos propios %

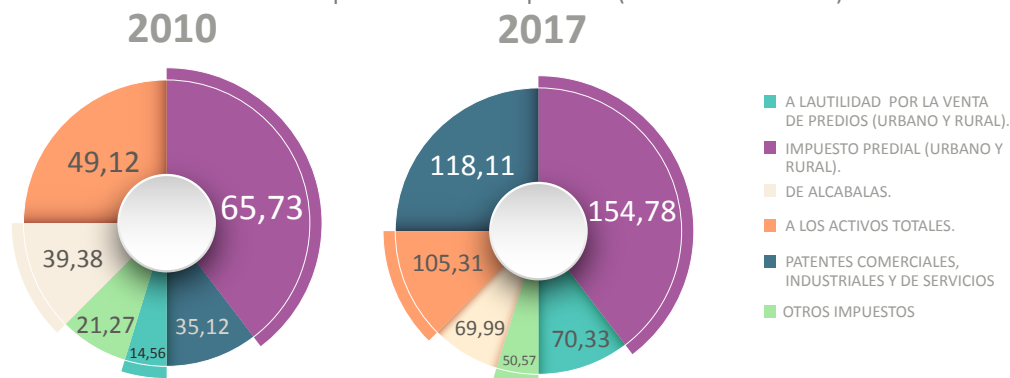


Ingresos Propios

El grupo presupuestario de impuestos (urbano y rural) son la principal fuente de recursos; representan casi el 50% del total del grupo en el año 2017, presentando un crecimiento aproximado del 10% frente al año 2010. El segundo rubro con mayor representatividad está compuesto por las tasas y contribuciones especiales que en el año 2017 abarcaron el 30% de los ingresos propios.

COMPOSICIÓN DE LOS IMPUESTOS

Ilustración 7: Composición de los impuestos (millones de dólares)



Fuente: SIMWEB

Elaborado por: GDAT

NOTA:

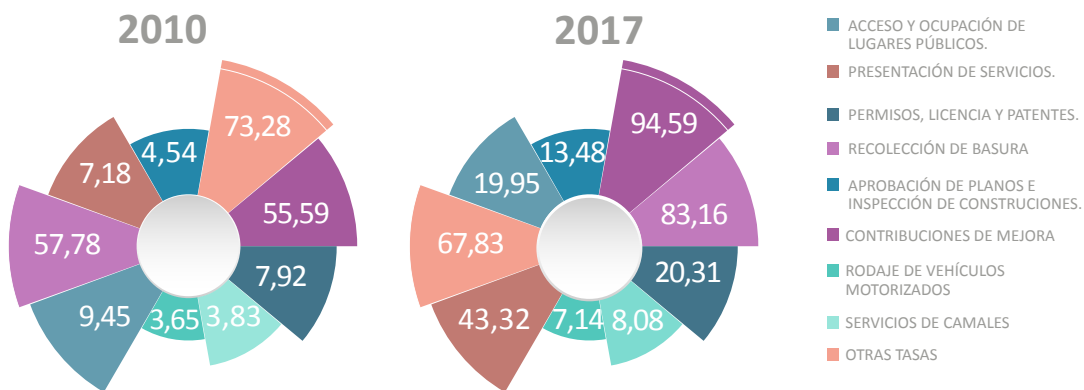
La ilustración 7 evidencia la importante evolución que han tenido los ingresos por impuesto predial urbano y rural, se observa que el salto de los 7 últimos años es de aproximadamente 90 millones de dólares. Se considera que esto guarda relación con el ajuste de tarifas, así como, la actualización del catastro que la mayor parte de los municipios del país han realizado.

El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. ha otorgado financiamiento para la actualización catastral con el fin de renovar el avalúo de los predios, ampliar la base catastral de los contribuyentes, lo que podría incidir en el mejoramiento de los ingresos propios. La Gerencia de División de Asistencia Técnica brinda apoyo técnico a los clientes para la Actualización del Catastro Predial y mediante su producto de Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural.

A nivel nacional, el segundo impuesto con mayor recaudación corresponde al rubro por patentes, este también ha tenido un importante crecimiento pasando de 35 millones en el 2010 a 118 millones en el 2017; seguido por el impuesto a los activos totales y de alcabalas.

COMPOSICIÓN DE LAS TASAS Y CONTRIBUCIONES

Ilustración 8: Composición de las tasas y contribuciones ² (millones de dólares)



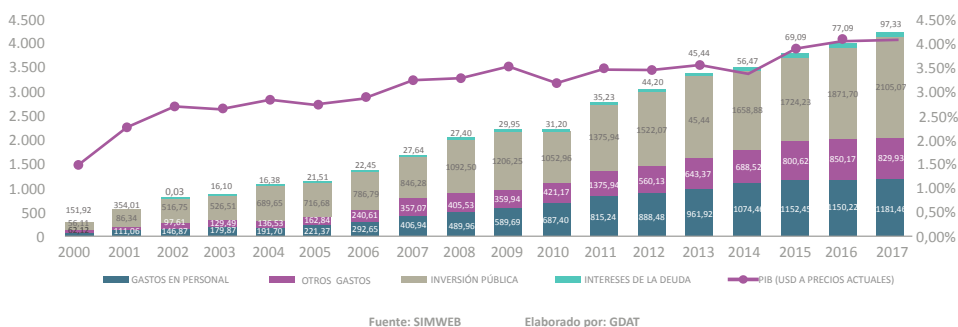
Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

En el grupo presupuestario de tasas y contribuciones, el ítem más importante corresponde a las contribuciones especiales de mejoras, desde el año 2010 al 2017 ha tenido un crecimiento de aproximadamente 40 millones de dólares. Otro ítem que ha tenido impulso es la tasa por recolección de basura, presentando un incremento de 26 millones de dólares aproximadamente.

GASTOS

Gasto Público

Ilustración 9: Evolución del Gasto Público 2000-2017 (millones de dólares)



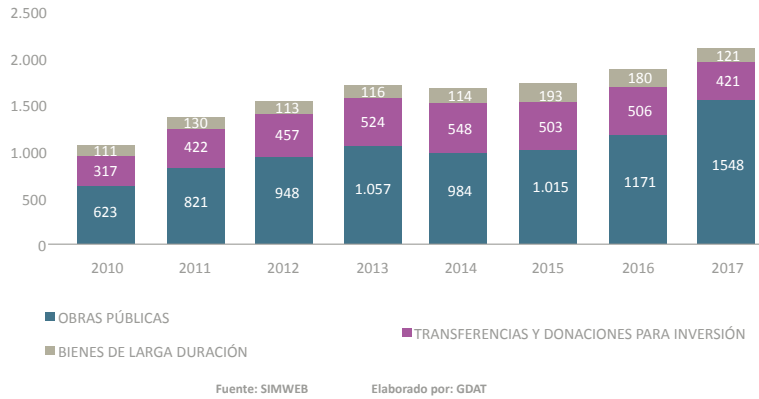
Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

La inversión pública es el grupo que más ha crecido, el financiamiento que realiza el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. ha incidido en este incremento. A este grupo le sigue el gasto en personal, que al igual que el de inversión ha tenido un crecimiento armónico en el tiempo.

²La ilustración 8 muestra que el grupo más alto corresponde a otras tasas; esto se debe a que en este se incluyeron todos los ítems presupuestarios de valores pequeños.

INVERSIÓN PÚBLICA

Ilustración 10: Evolución de la Inversión Pública 2010-2017 (millones de dólares)

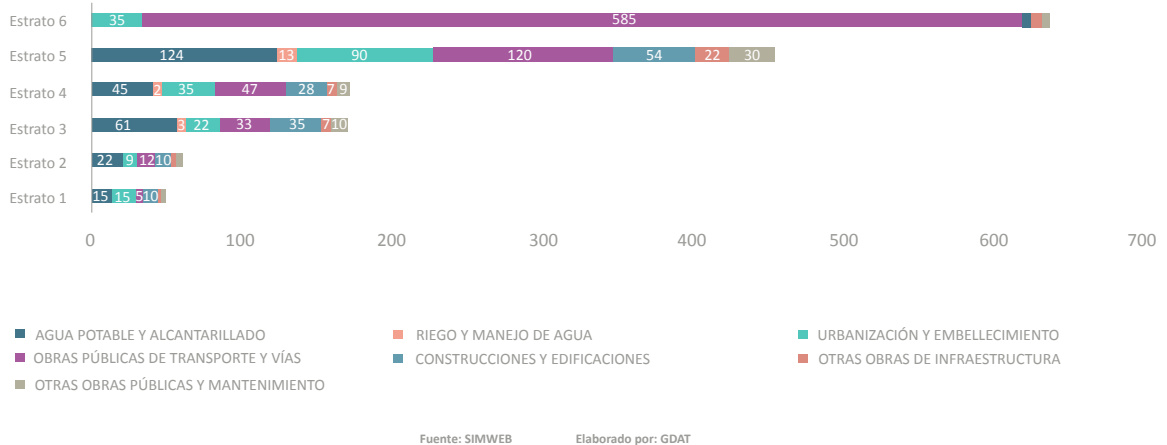


La variación que se observa en el grupo de transferencias y donaciones para inversión tiene estrecha relación con las asignaciones del Modelo de Equidad Territorial.

La ilustración 10 muestra los distintos componentes que conforman la inversión pública municipal, se puede observar que la obra pública es el destino principal de la inversión, es así que desde el año 2010 al 2017 ha crecido en 925 millones de dólares aproximadamente. Posteriormente se analizará la distribución y composición de la obra pública.

OBRA PÚBLICA

Ilustración 11: Composición de la Obra Pública 2017 (millones de dólares)



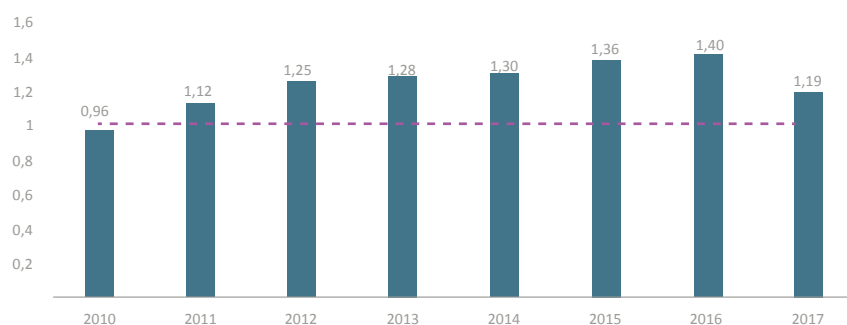
El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. juega un papel importante ya que a través de sus programas de financiamiento coloca créditos para incrementar la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento a nivel nacional.

Con respecto a la composición de la obra pública municipal, en la ilustración 11 se destaca que los municipios de los estratos 1 al 5 invierten la mayoría de sus recursos en obras de agua potable y saneamiento. Mientras que, el estrato 6 (Quito y Guayaquil) invierte la mayoría de sus recursos en obras públicas de transporte y vías, seguido de urbanización y embellecimiento.

INDICADORES

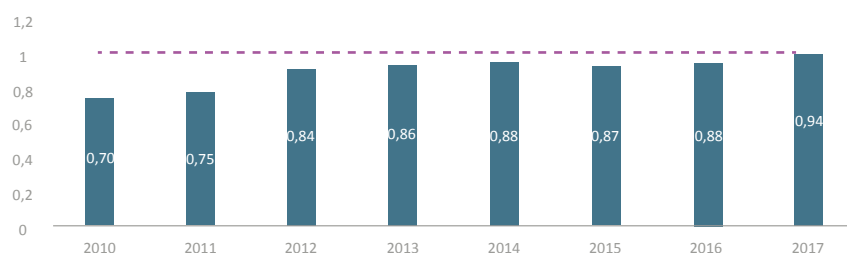
Índice de autosuficiencia financiera

Ilustración 12: Autosuficiencia Financiera de GADM a nivel nacional 2010-2017



Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

Ilustración 13: Autosuficiencia Financiera de GADM sin Quito y Guayaquil 2010-2017

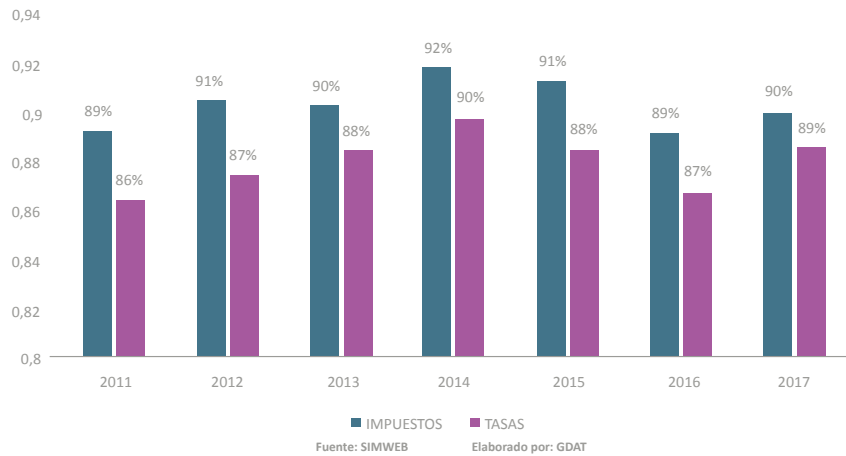


Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

La ilustración 12 muestra que a nivel nacional la mayoría de los municipios tienen una autosuficiencia mayor a 1, es decir, las entidades aparentemente tendrían la capacidad de hacer frente a sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios. Sin embargo, al analizar la información sin el estrato 6 (Quito y Guayaquil), se produce un cambio y se observa que desde el año 2010 al 2017 los municipios tienen dificultad para cubrir sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios, pues el indicador está por debajo de 1. Ver Ilustraciones 12 y 13.

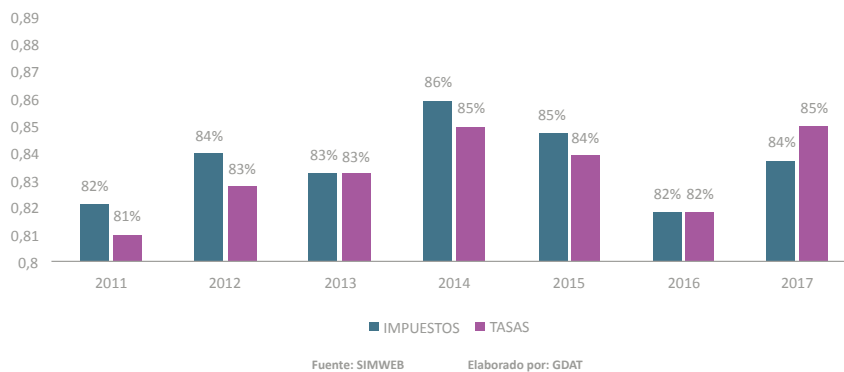
EFICIENCIA RECAUDATORIA³

Ilustración 14: Eficiencia Recaudatoria de GADM a nivel nacional 2011-2017



Con respecto al indicador de eficiencia⁴ recaudatoria, se tomó en cuenta los grupos presupuestarios de impuestos y tasas; se observa que a nivel nacional la eficiencia recaudatoria en promedio de los impuestos es 90% y de las tasas 89% en el 2017. Este indicador corresponde a la división entre el monto recaudado versus el emitido.

Ilustración 15: Eficiencia Recaudatoria de GADM sin Quito y Guayaquil



Al analizar la información sin el estrato 6 (Quito y Guayaquil), la eficiencia recaudatoria disminuye y llega en promedio a un 84% en impuestos y 85% en tasas en el 2017.

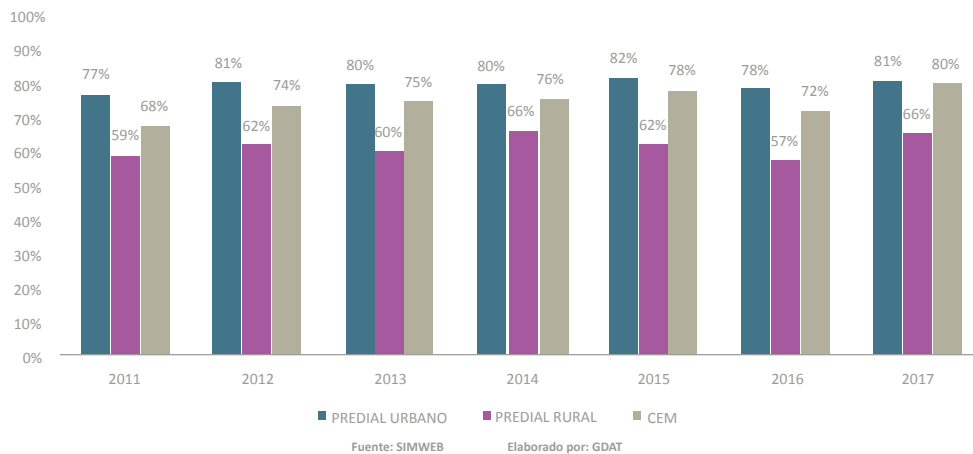
³La información que se tiene en las bases de datos del Banco muestra un histórico a partir del año 2011.

⁴Este es un indicador referencial puesto que existen GAD que realizan la emisión al momento del cobro, llegando de esta manera al 100% y ello sube el promedio a nivel nacional.

Eficiencia Recaudatoria (Impuesto Predial y Contribución Especial de Mejoras, CEM)

Dado que los impuestos y tasas más representativas dentro del grupo presupuestario de ingresos propios son el predial urbano, predial rural y la contribución especial de mejora, se puede observar en la ilustración 16 su evolución a partir del año 2011.

Ilustración 16: Eficiencia Recaudatoria de GADM a nivel nacional (impuesto predial y CEM)



Los porcentajes en promedio están por sobre el 80% en el caso de impuesto predial urbano, 62% en impuesto predial rural y 75% en CEM desde el 2011 al 2017.

No obstante, al no considerar los valores recaudados por los Municipios de Quito y Guayaquil, este indicador disminuye, en ciertos casos más de 10 puntos, llegando a un promedio de 68% para el caso de impuesto predial urbano, 59% en impuesto predial rural y 64% en CEM desde el 2011 al 2017 como se muestra a continuación en la ilustración 17.

Ilustración 17: Eficiencia Recaudatoria de GADM sin Quito y Guayaquil

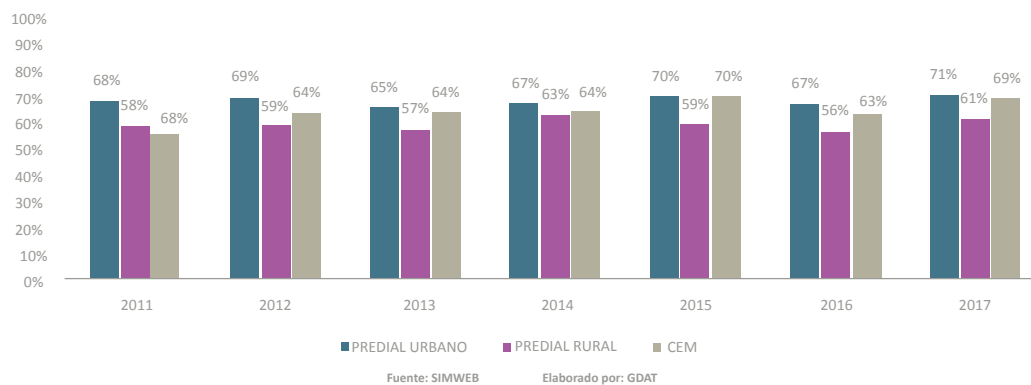
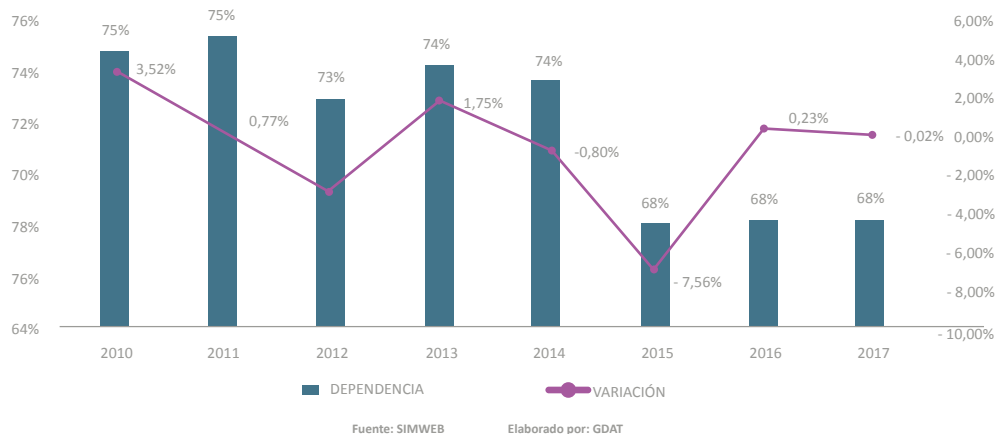
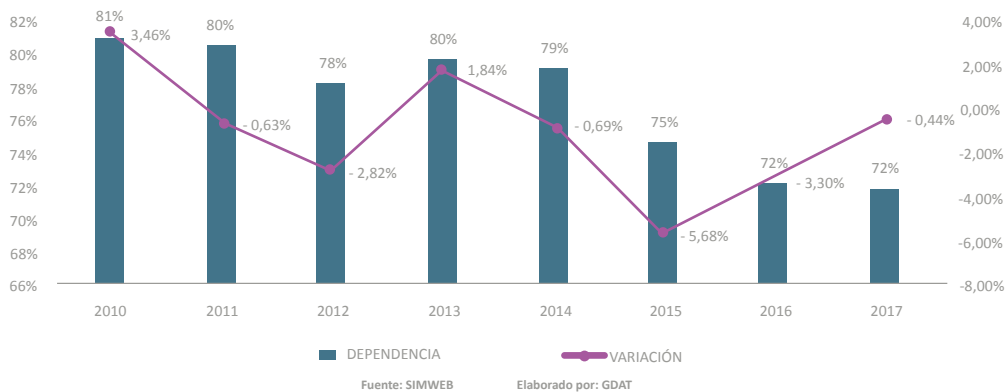


Ilustración 18: Variación Índice de Dependencia Nacional 2010-2017



El índice de dependencia financiera, muestra la participación de las transferencias totales sobre el total de ingresos, en la ilustración 18 se observa que del 2014 al 2015 decreció el índice en 6 puntos, sin embargo, se mantiene en el mismo porcentaje en los últimos tres años.

Ilustración 19: Variación del índice de Dependencia sin Quito y Guayaquil 2010-2017



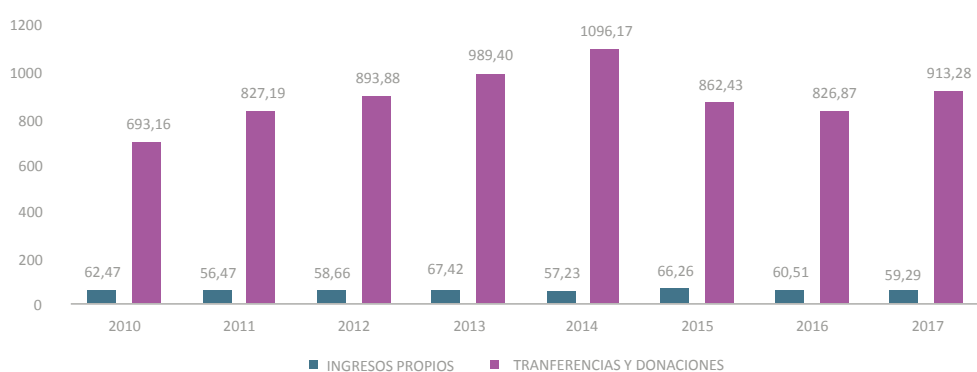
La ilustración 19 muestra la variación del indicador desde el año 2010 al 2017. Al comparar los datos sin el estrato 6 (Quito y Guayaquil), se observa que el índice crece evidenciando la dependencia de las transferencias del Gobierno Central en los municipios de los estratos 1 al 5. Se considera necesario un mayor esfuerzo con el fin de generar los suficientes ingresos propios para disminuir esta brecha.

REPORTE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

INGRESOS

Ingresos Públicos (millones de dólares)

Ilustración 20: Ingresos Públicos (millones de dólares)



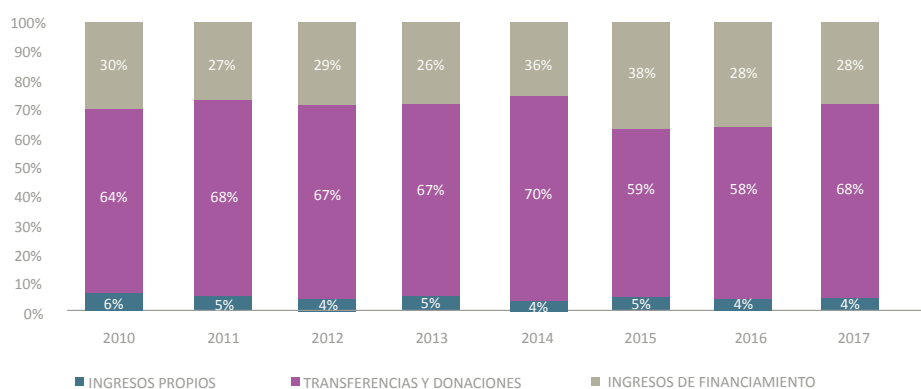
Fuente: SIMWEB

Elaborado por: GDAT

Al hablar de ingresos públicos, los GAD Provinciales tienen ingresos propios menores en comparación a los GAD Municipales, debido a que su facultad tributaria es diferente (art 181 del COOTAD); es por ello que a nivel de ingresos el crecimiento de las transferencias y donaciones es evidente.

Ingresos Públicos como porcentaje de los ingresos totales

Ilustración 21: Ingresos Públicos como porcentaje de los ingresos totales



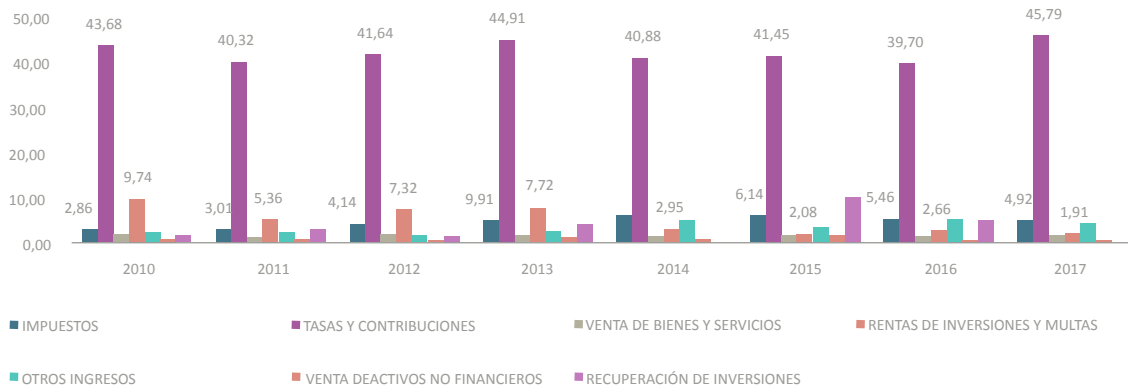
Fuente: SIMWEB

Elaborado por: GDAT

Los ingresos públicos de los GAD Provinciales se concentran en las transferencias del Gobierno Central, es así que en promedio, desde el año 2010 este grupo presupuestario representa el 65% del total de sus ingresos.

Ingresos Propios⁵ (millones de dólares)

Ilustración 22: Ingresos Propios 2010-2017 (millones de dólares)

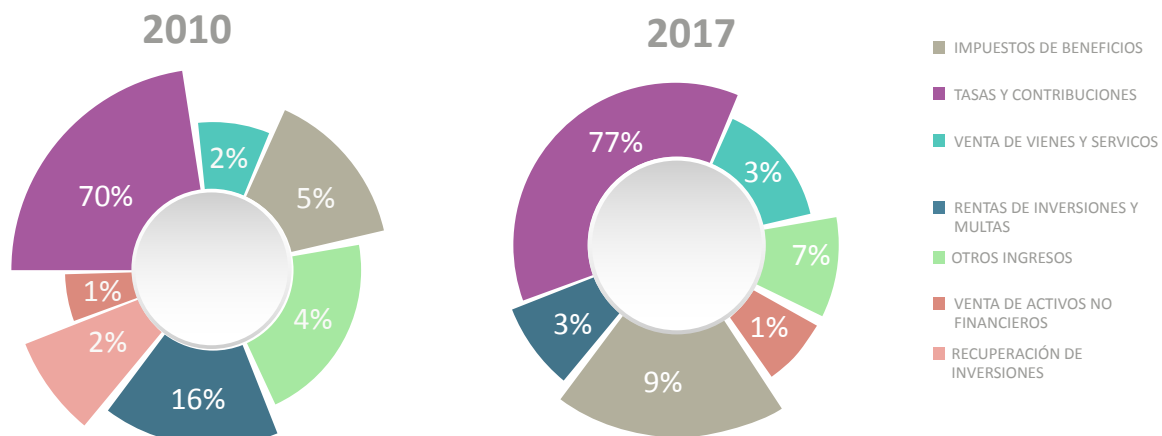


Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

Las tasas y contribuciones son los grupos presupuestarios que generan mayor recaudación y presentan un crecimiento armónico en el periodo 2010 – 2017. El resto de grupos tiene una participación menor debido a que la facultad tributaria de los GAD Provinciales se concentra en recaudación de tasas y contribuciones.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS %

Ilustración 23: Composición de Ingresos Propios



Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

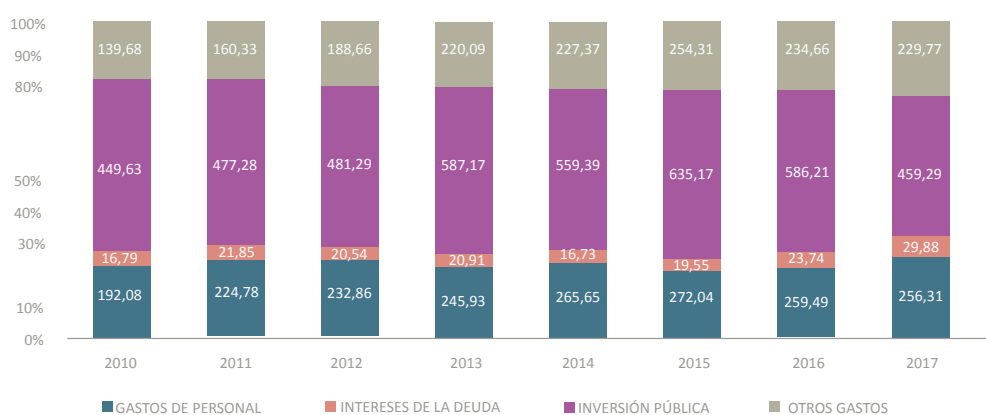
⁵Los GADP cobran impuestos de beneficio provincial de acuerdo al artículo 180 del COOTAD: "Además de los ingresos propios que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales puedan generar, éstos serán beneficiarios de una milésima por ciento (0,001%) adicional al impuesto de Alcabalas".

Se observa que el crecimiento durante el periodo 2010 al 2017 ha sido de 7 puntos porcentuales y el ítem que más peso tiene en este grupo presupuestario corresponde a la tasa de peaje.

GASTOS

Gasto Público (millones de dólares)

Ilustración 24: Gasto Público Provincial 2010-2017 (millones de dólares)

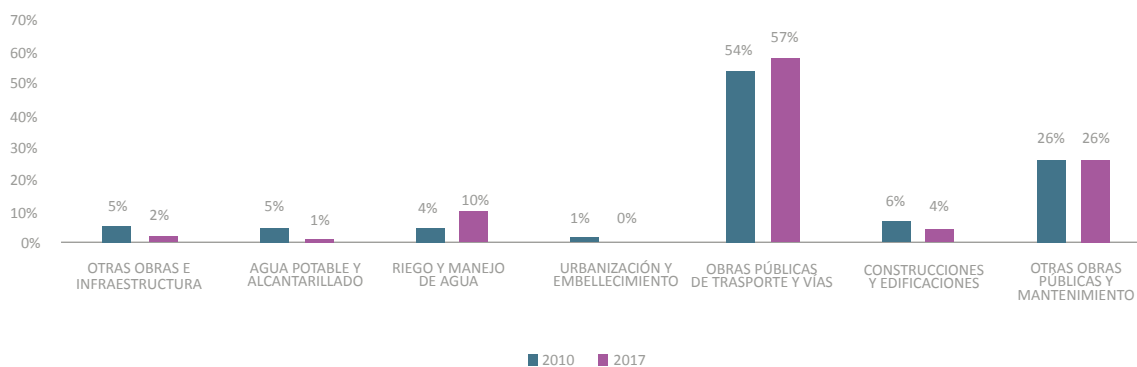


Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

La inversión pública, es el rubro más representativo dentro del gasto público, le sigue el gasto en personal (corriente, capital e inversión). Como se puede observar en la ilustración 24, existe un crecimiento en el pago de intereses de la deuda a partir del 2010 debido a los financiamientos adquiridos en beneficio de sus provincias.

OBRA PÚBLICA (MILLONES DE DÓLARES)

Ilustración 25: Composición de la Obra Pública⁶ 2010-2017 (millones de dólares)



Fuente: SIMWEB Elaborado por: GDAT

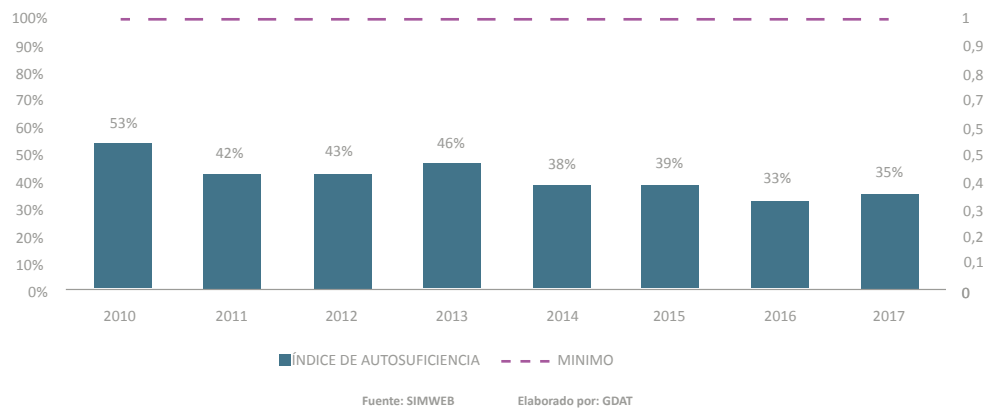
⁶ En la barra de otras obras públicas y mantenimiento se encuentran agrupadas las obras que suman valores pequeños.

Los GAD Provinciales han invertido mayores recursos en transporte y vías, esto es reflejo de las competencias adquiridas mediante el COOTAD. El rubro que le sigue es el mantenimiento y reparaciones de obras públicas que ha venido creciendo de manera armónica desde el año 2010 al 2017.

INDICADORES

Autosuficiencia financiera

Ilustración 26: Índice de Autosuficiencia Financiera 2010-2017

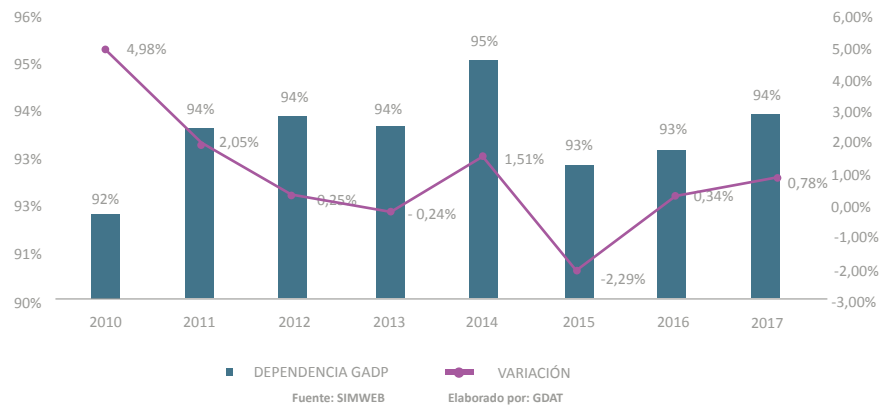


El índice de autosuficiencia financiera durante el periodo 2010 al 2017 es menor a 1. Es necesario fortalecer los esfuerzos para la generación de ingresos propios con el fin de disminuir la brecha.

4%

DEPENDENCIA

Ilustración 27: Variación Índice de Dependencia 2010-2017



El índice de dependencia financiera muestra la participación de las transferencias totales sobre el total de ingresos de los GAD Provinciales.

La ilustración 27 muestra una fluctuación desde el año 2010 al 2017, manteniendo porcentajes similares. El gráfico muestra la dependencia de los GAD Provinciales en relación a las transferencias del Gobierno Central.

NOTA TÉCNICA

- **Ingresos Públicos:** para efectos del análisis se tomó en cuenta la totalidad de los ingresos presupuestarios de los siguientes grupos: ingresos propios, transferencias del Gobierno Central y donaciones. No se toman en cuenta los ingresos por financiamiento.
- **Ingresos Propios:** Comprenden todos los impuestos, tasas o derechos de cobro sobre los cuales los GAD ejercen autonomía con respecto a su administración y cobro. El artículo 172 del COOTAD, menciona los siguientes: 11.- Impuestos; 13.- Tasas y contribuciones; 14.- Venta de bienes y servicios; 17.- Rentas de inversiones y multas; 19.- Otros ingresos; 24.- Venta de activos no financieros; 27.- Recuperación de inversiones.
- **Contribuciones especiales:** Aquellos ingresos que según el artículo 577 del COOTAD constituyen contribuciones especiales de mejora, menciona los siguientes: 130406.- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; 130407.- Repavimentación urbana; 130408.- Aceras y cercas; 130409.- Obras de alcantarillado; 130410.- Obras de alumbrado público; 130411.- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; 130412.- Desecación de pantanos y relleno de quebradas; 130413.- Plazas, parques y jardines; 130499.- Otras contribuciones.
- **Gasto Público:** en el caso de los gastos, se realizó la siguiente clasificación: gastos en personal (grupos presupuestarios 51, 61, 71); inversión pública (grupos presupuestarios 75, 77, 78, 84); intereses de la deuda (grupos presupuestarios 56); otros gastos (grupos presupuestarios 53, 57, 58, 63, 67, 73, 87, 97, 99). Constituyen la totalidad de gastos presupuestarios que ejecutan los GAD anualmente y se distribuyen en gastos corrientes e inversión pública. No se toma en cuenta la amortización de la deuda, así como los gastos no presupuestarios como las inversiones financieras, el pago del pasivo circulante y de cuentas por pagar.
- **Servicio de la deuda:** Constituye la sumatoria de los ítems presupuestarios 560201 y 960201 que corresponden a la deuda que las entidades mantienen con el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
- **Gasto Corriente:** aquellos gastos agrupados en el grupo presupuestario 5 (51.- Gastos de personal; 53.- Bienes y servicios de consumo; 56.- Gastos financieros; 57.- Otros gastos corrientes; 58.- Transferencias y donaciones corrientes). Para efectos de las ilustraciones no se tomó en cuenta el grupo 56 que corresponde a gastos de intereses.
- **Gastos de personal:** se toma en cuenta corriente, inversión y capital.
- **Obra pública:** se consideraron los más importantes: agua potable y alcantarillado, riego y manejo de aguas, urbanización y embellecimiento, transporte y vías; el resto se agrupó en un solo monto.
- **Índice de eficiencia recaudatoria:** para el análisis se tomó la información únicamente de los grupos 11 impuestos y 13 tasas y contribuciones.
- **Índice de dependencia financiera:** para el análisis se tomó como numerador la sumatoria de los grupos 18 y 28 y para el denominador la sumatoria total de ingresos.
- **Índice de autosuficiencia financiera:** para el análisis se tomó como numerador los gastos en personal corriente y producción, y para el denominador el total de ingresos propios.



**BANCO DE DESARROLLO
DEL ECUADOR B.P.**

Cambiamos positivamente la vida de la gente.

Av. Amazonas y Unión Nacional de Periodistas,
Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera, Quito.

Email: info@bde.fin.ec

PBX: (02) 2999600 - FAX: (02) 2250320



www.bde.fin.ec

