

FORTALECIENDO
CAPACIDADESEVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS
SUBNACIONALES 2015 - 2019

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

INTRODUCCIÓN

El Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. a través de la Gerencia de División de Asistencia Técnica (GDAT) impulsa en forma permanente el desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de programas y productos orientados al fortalecimiento de capacidades financieras e institucionales de sus clientes. La asistencia técnica que brinda el Banco a sus clientes en sus diferentes modalidades se constituye como un valor agregado de la institución, el cual es implementado a través de sus seis sucursales zonales, garantizando la presencia permanente de equipos técnicos y atención especializada en el territorio, posicionando así al Banco como líder de la banca de desarrollo a nivel nacional.

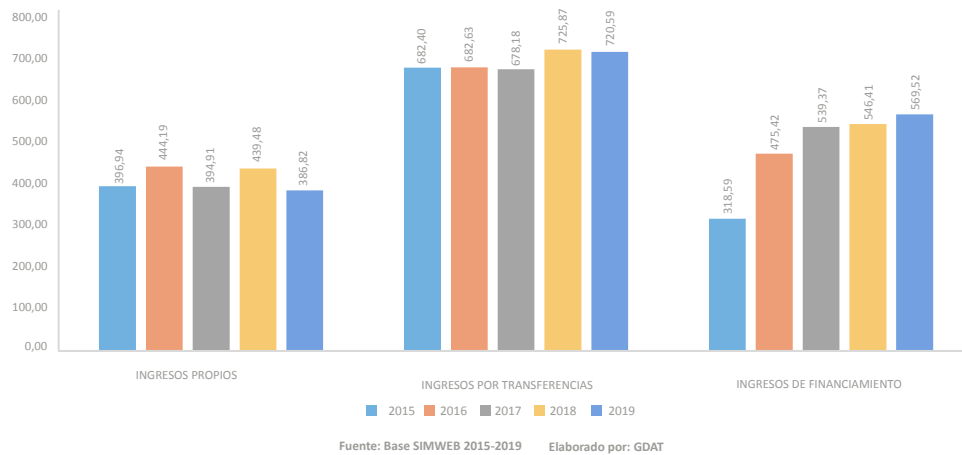
La Gerencia de División de Asistencia Técnica, a través de las Sucursales Zonales, provee asistencia y asesoría técnica enfocadas en el mejoramiento de la gestión de ingresos propios de sus clientes.

El presente reporte muestra un análisis de ingresos y gastos en torno a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) en la línea de tiempo 2015-2019 que son parte de la Sucursal Zonal Litoral. La cual tiene bajo su jurisdicción a los GADM de las Provincias de Bolívar, El Oro, Galápagos, Guayas, Los Ríos y Santa Elena. La distribución se compone en 53 GAD Municipales, 5 GAD Provinciales y 81 GAD Parroquiales Rurales.

GERENCIA DE DIVISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE ASISTENCIA TÉCNICA REPORTE FINANCIERO SUCURSAL ZONAL LITORAL

ANÁLISIS DE INGRESOS:

Ilustración 1: Distribución de ingresos con GYE (millones \$)

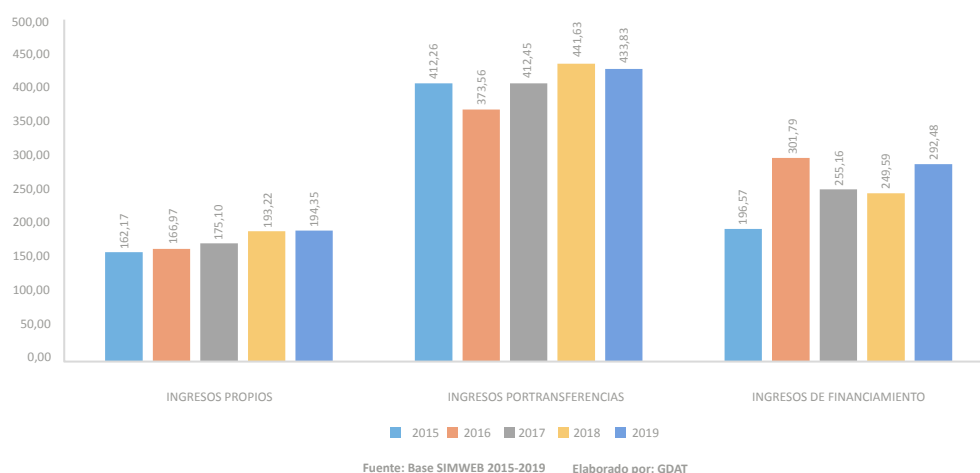


En la distribución de ingresos (ilustración 1), si se compara el año 2015 versus el 2019, el grupo de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales presenta un incremento de aproximadamente \$279 millones. Sin embargo, de manera individual el monto de recaudación varía según la gestión de cada entidad.

Al realizar la comparación del peso que tienen los ingresos propios frente al total de los ingresos (ilustración 1) se observa que en el periodo 2015 fue del 28% mientras que en el 2019 fue del 23%. Esto demuestra que en los últimos 5 años (2015 vs 2019) los ingresos propios han disminuido a nivel de sumatoria de todas las entidades; ello conlleva a una dependencia de los GADM tanto de financiamiento como de las transferencias del Gobierno Central.

En el año 2019, los ingresos por transferencias se llevan el 43% del total de ingresos (\$721 millones), le siguen los ingresos de financiamiento que representan el 34% del total de ingresos (\$570 millones) y finalmente los ingresos propios que representan un 23% (\$387 millones) del total de ingresos.

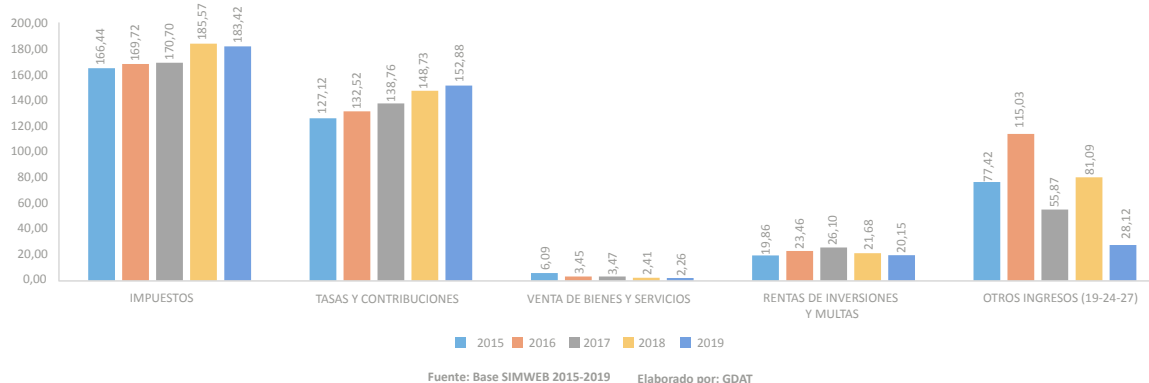
Ilustración 2: Distribución de ingresos sin GYE (millones \$)



Al quitar los ingresos que genera el GADM de Guayaquil (ilustración 2), el total de ingresos propios generados por los 52 GADM restantes en el año 2019 pasa de \$386.82 millones de dólares a \$194.35 millones de dólares; los ingresos por transferencias pasan de \$720.59 millones a \$433.83 millones y los de financiamiento van de \$569.52 a \$292.48 millones.

Es así que se puede concluir que el GADM de Guayaquil representa aproximadamente el 45% del total de ingresos generados por los Municipios en el periodo 2019.

Ilustración 3. Evolución de los ingresos propios con GYE (millones \$)

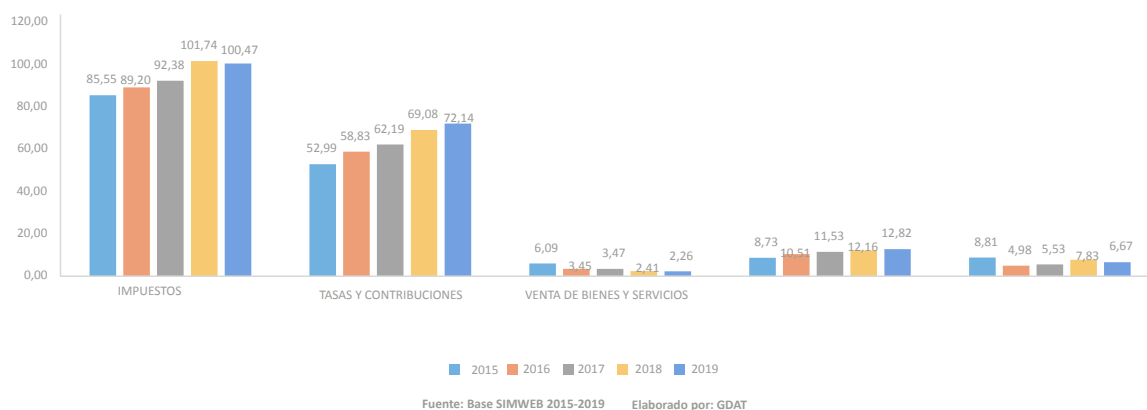


En la ilustración 3, los GADM que pertenecen a esta sucursal no muestran un crecimiento armónico en lo referente a ingresos propios, por ejemplo del año 2018 al 2019, el grupo de impuestos bajó de \$186 millones aproximadamente a \$183 millones.

El ingreso por tasas y contribuciones es aquel que sí denota un crecimiento armónico en el tiempo, la venta de bienes y servicios tiene un comportamiento inarmónico pues sube y baja en el tiempo analizado, así como también, los ingresos por rentas de inversiones y multas. Para efectos de la ilustración 2 y 3 se agrupó como "otros ingresos" los valores recaudados en los grupos 19, 24 y 27.

Más adelante, en las ilustraciones 5 y 6 se muestra el desglose de los grupos que tienen mayor peso dentro de los ingresos propios municipales mismos que corresponden a impuestos y tasas y contribuciones.

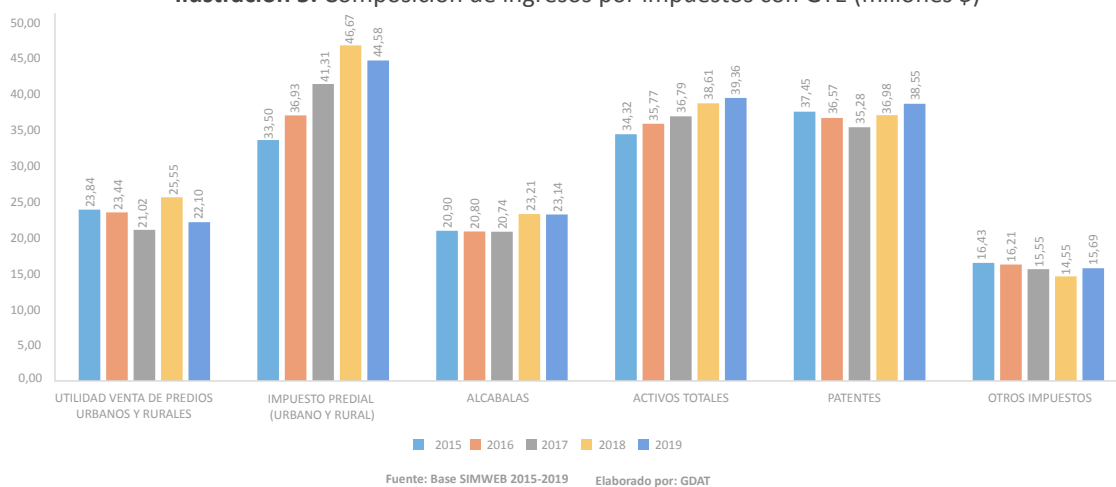
Ilustración 4: Evolución de los ingresos propios sin GYE (millones \$)



Sin tomar en cuenta los ingresos propios que genera el GADM de Guayaquil (ilustración 4), el total de impuestos generados por los 52 GADM restantes en el año 2019 pasa de \$183 millones de dólares a \$100 millones de dólares; los ingresos por contribuciones especiales de mejoras pasan de \$153 millones a \$72 millones y los de rentas de inversiones y multas van de \$20 a \$13 millones.

Nuevamente se evidencia que Guayaquil representa aproximadamente el 50% del total de ingresos propios generados por los Municipios de la Sucursal Litoral en el periodo 2019, por ende la diferencia de 50% se distribuye entre los 52 Municipios.

Ilustración 5. Composición de ingresos por impuestos con GYE (millones \$)

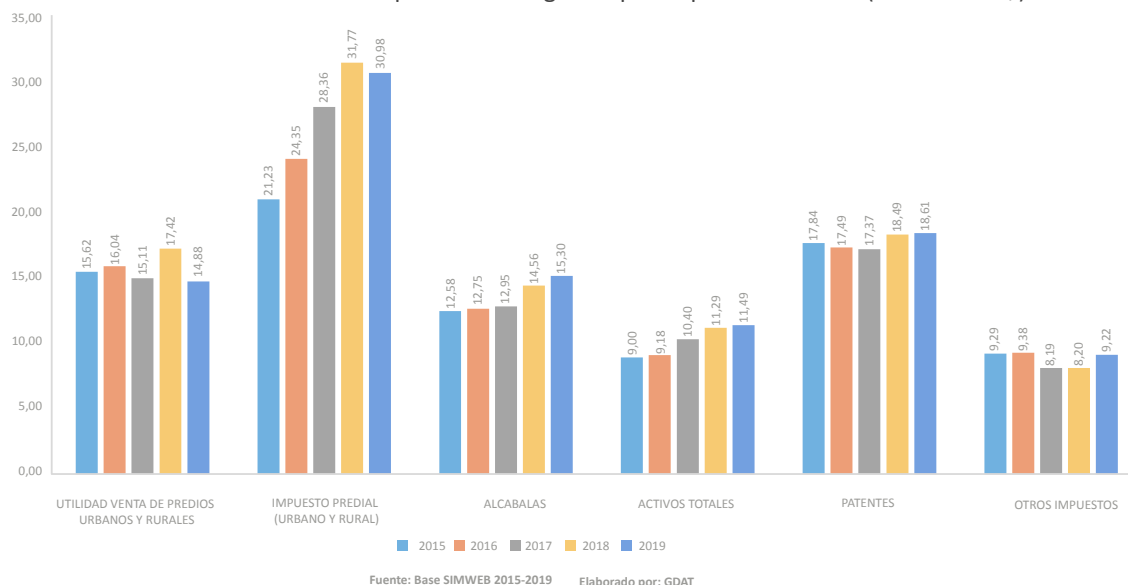


La ilustración 5 muestra el comportamiento del grupo 11 “impuestos”. En los últimos 5 años ha venido creciendo, es así que en el año 2015 alcanzó una recaudación de \$166 millones y para el año 2019 llegó a \$183, ello demuestra al esfuerzo que realizan los GADM para incrementar este tipo de ingreso propio.

En el año 2019, el impuesto con mayor representatividad dentro del grupo corresponde a la recaudación por impuesto predial (urbano y rural), llegando al 24% de peso frente a todo el grupo 11, le siguen los impuesto por patentes y activos totales con el 21% cada uno y el de alcabalas con el 13%, el resto de impuestos constituyen el 21% aproximadamente. Entre los motivos del incremento de los ingresos tributarios se podría inferir la actualización de catastro predial que conlleva aumento de los contribuyentes, actualización del avalúo, mejora en la gestión de cobranza, fomento de una cultura tributaria, entre otros.

Con el fin de continuar mejorando el ingreso por impuesto predial, el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. asiste con el Producto de “Impuesto a la Propiedad Urbana y Rural” que impulsa el uso de tarifas progresivas y que ha sido aplicado en algunos cantones de la Sucursal Zonal Litoral.

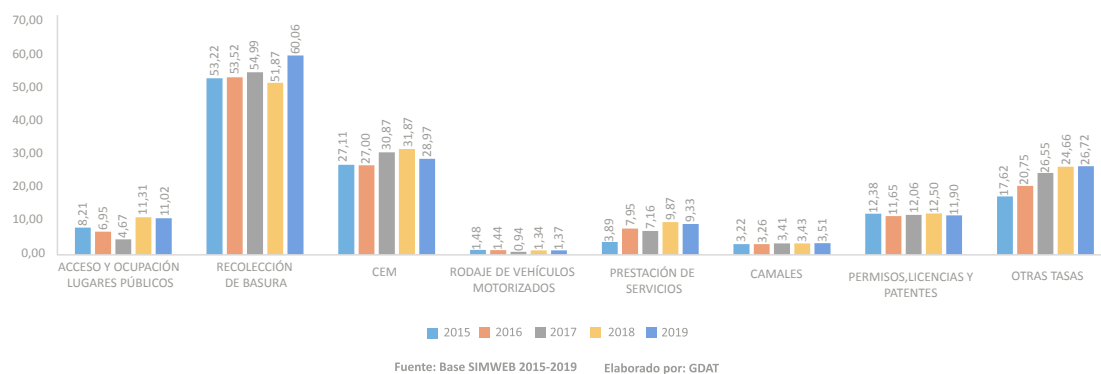
Ilustración 6. Composición de ingresos por impuestos sin GYE (millones de \$)



La ilustración 6 muestra la composición de ingresos por impuestos sin tomar los cantones que pertenecen al estrato 6. Al comparar las ilustraciones 5 y 6 se puede observar que el ingreso propio por impuesto predial sigue siendo el de mayor recaudación.

Utilizando la misma comparación de las ilustraciones 5 y 6 también se evidencia que los GADM que no pertenecen al estrato 6 recaudan el 55% (ilustración 6) del total de impuestos reflejados en la ilustración 5 en el año 2019.

Ilustración 7. Evolución de ingresos por tasas y contribuciones con GYE (millones \$)

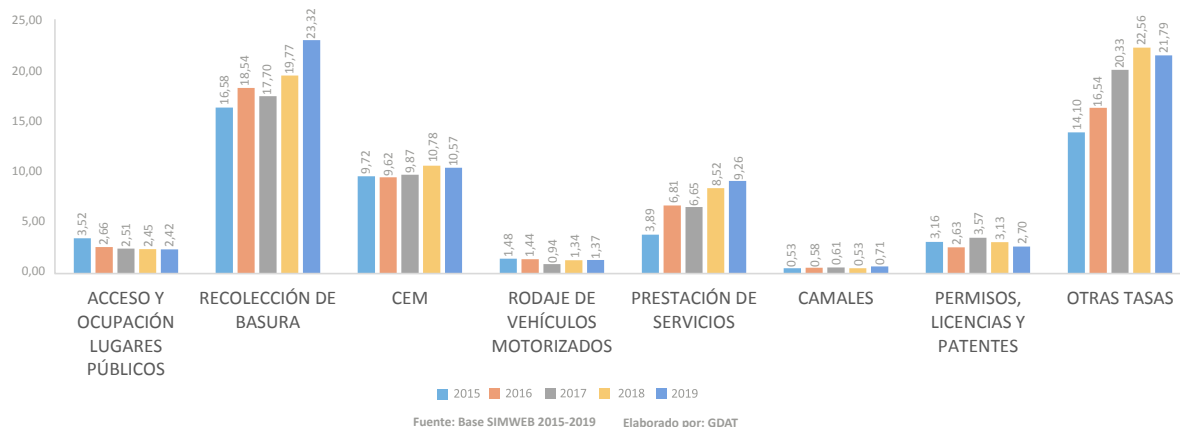


De acuerdo a la ilustración 7, la tasa de recolección de basura es la que mayores ingresos genera, pasó de \$53 millones en 2015 a \$60 millones en 2019. La tasa de acceso y ocupación de lugares públicos presenta un crecimiento bajo en el tiempo, así como también la prestación de servicios.

Al observar los valores recaudados por concepto de la Contribución Especial de Mejoras, el crecimiento no varía mucho de periodo en periodo, es así que, en el 2015 recaudaron \$27 millones y en 2019 \$29 millones, un crecimiento de \$2 millones en 5 años. Esto significa que los GADM han realizado obras y han recuperado la inversión a través de esta contribución, sin embargo, no se puede determinar si los GAD Municipales recuperan la inversión parcial o total de su inversión pública.

Para efectos visuales, la ilustración 7 agrupa en “otras tasas” los ítems presupuestarios con valores bajos. Los GAD Municipales deberían dirigir sus esfuerzos para que sus ingresos propios cubran la totalidad de sus gastos corrientes, de esta manera, fortalecen su gestión ya que resguardan sus gastos de funcionamiento.

Ilustración 8: Evolución de ingresos por tasas y contribuciones sin GYE (millones \$)

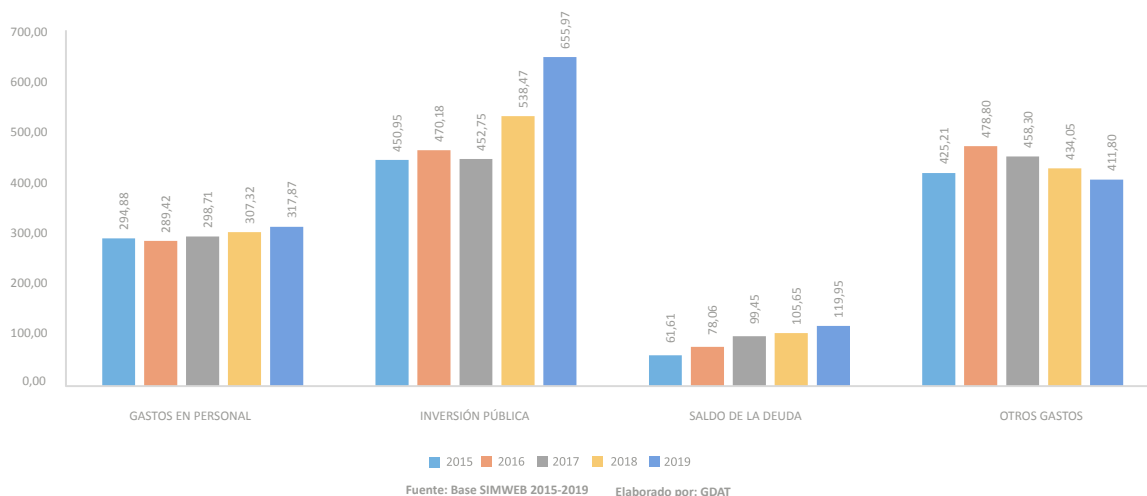


La ilustración 8, toma en cuenta a los 52 GADM pertenecientes a los estratos 1 al 5 y en este caso se puede notar que en el año 2019 la recaudación de la tasa de recolección de basura es la más alta seguida por las contribuciones especiales de mejora que llegaron a recuperar \$11 millones de dólares.

Al comparar la recuperación por CEM versus los gastos en inversión de obra pública este ingreso es relativamente menor y constituye una potencial fuente de ingresos propios para los GADM. En el año 2019 el GADM de Guayaquil ha generado el 53% de los ingresos por tasas y contribuciones.

ANÁLISIS DE GASTOS:

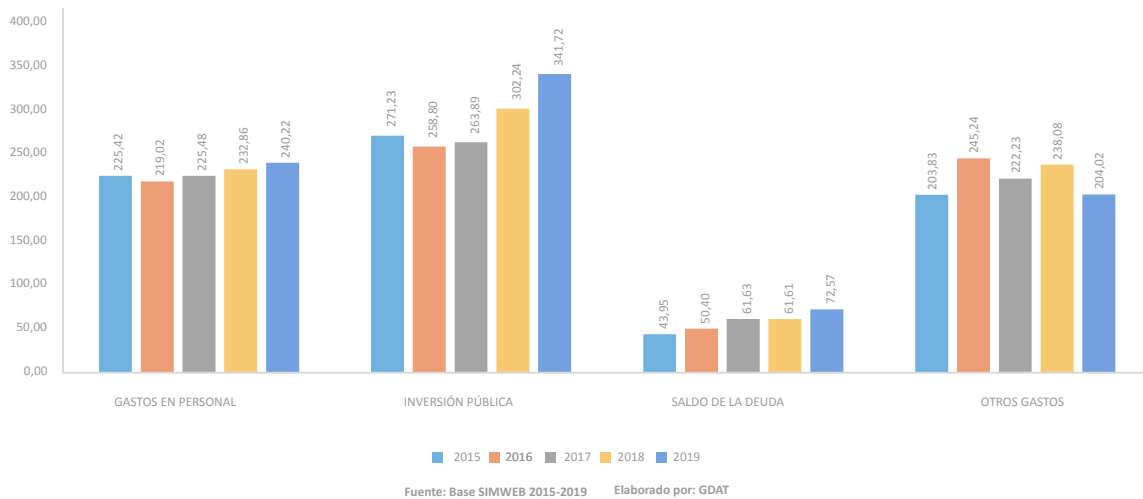
Ilustración 9. Composición de los gastos con GYE (millones \$)



En cuanto a la distribución de los gastos de los GADM que se encuentran bajo la jurisdicción de la Sucursal Zonal Litoral se observa que los gastos en inversión pública representan el 38% del gasto total 2015-2019, los otros gastos abarcan el 33%, los de personal corresponden al 22% y finalmente el saldo de la deuda corresponde al 7% del total de gastos. (Ilustración 9)

El gasto en personal presenta crecimiento constante todos los años del periodo analizado, por otro lado, el año con más gasto en inversión pública es el 2019 que llegó a \$656 millones de dólares, así también, el saldo de la deuda refleja un salto de \$62 millones en 2015 a \$120 millones en 2019.

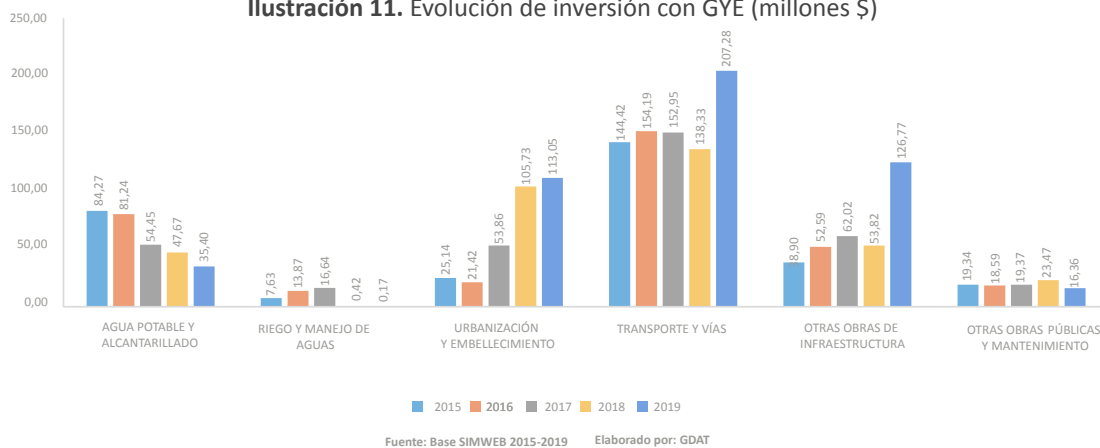
Ilustración 10. Composición de los gastos sin GYE (millones \$)



En cuanto a la distribución de los gastos de los GADM sin tomar en cuenta a Guayaquil en el periodo 2015-2019 los gastos en inversión pública representa el 36%, los de personal corresponden al 29% del gasto total, los otros gastos abarcan el 28% y finalmente el saldo de la deuda corresponde al 7% del total de gastos. (Ilustración 10)

El gasto en personal presenta crecimiento constante todos los años del periodo analizado, por otro lado, el año con más gasto en inversión pública sigue siendo el 2019 que llegó a \$342 millones de dólares, así también, el saldo de la deuda refleja un salto de \$43.95 millones en 2015 a \$72.57 millones en 2019.

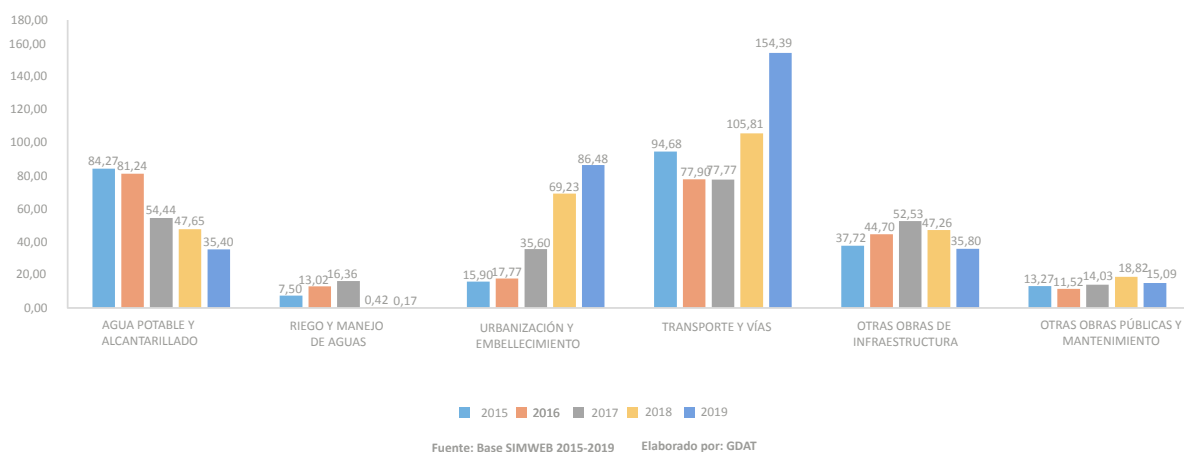
Ilustración 11. Evolución de inversión con GYE (millones \$)



La ilustración 11 muestra la evolución de la inversión. En cuanto al gasto en inversión en obra pública, el rubro de “transporte y vías” es aquel que se lleva la mayor parte, pues representa el 42% del total de inversiones en el año 2019, le siguen las obras de infraestructura con el 25% y las de urbanización y embellecimiento con 23%.

La inversión en agua potable y alcantarillado corresponde al 7% de toda la inversión pública y ha venido decreciendo en el tiempo.

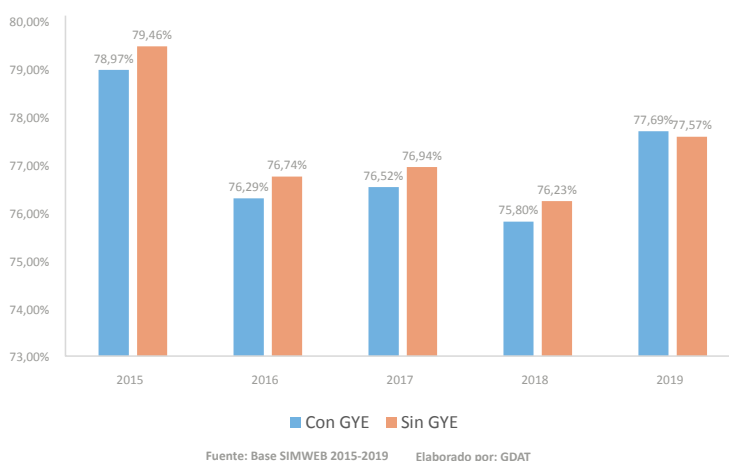
Ilustración 12. Evolución de inversión sin GYE (millones \$)



La ilustración 12 muestra la evolución de la inversión de los GADM pertenecientes a los estratos 1 al 5. En cuanto al gasto en inversión en obra pública, los rubros de “transporte y vías” y de “urbanización y embellecimiento” representan el 74% del total de la inversión en el año 2019.

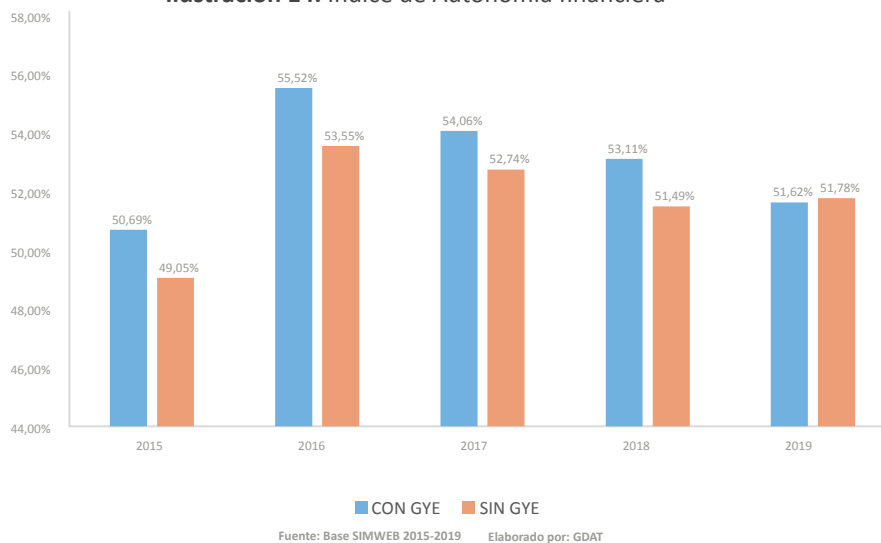
PRINCIPALES INDICADORES:

Ilustración 13. Dependencia



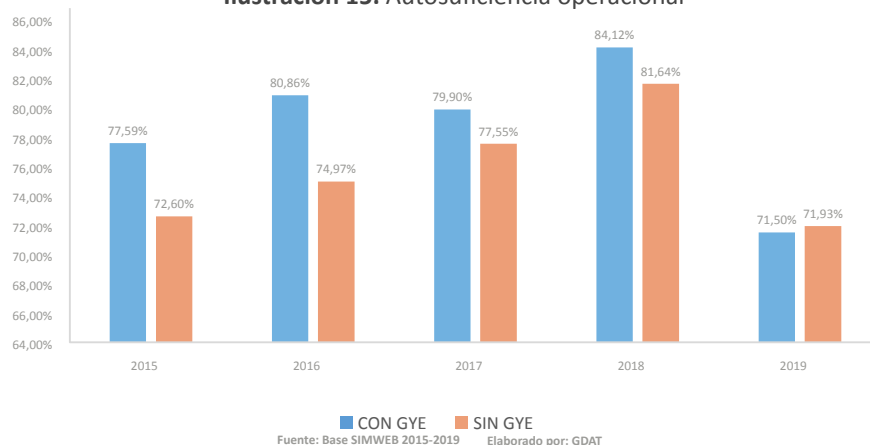
La ilustración 13 demuestra que los GADM tienen una alta dependencia de las transferencias del Estado, desde el año 2015 al 2019 el promedio de la dependencia sin tomar en cuenta a Guayaquil alcanza el 77%. En este indicador no se toma en cuenta los ingresos de financiamiento.

Ilustración 14. Índice de Autonomía financiera



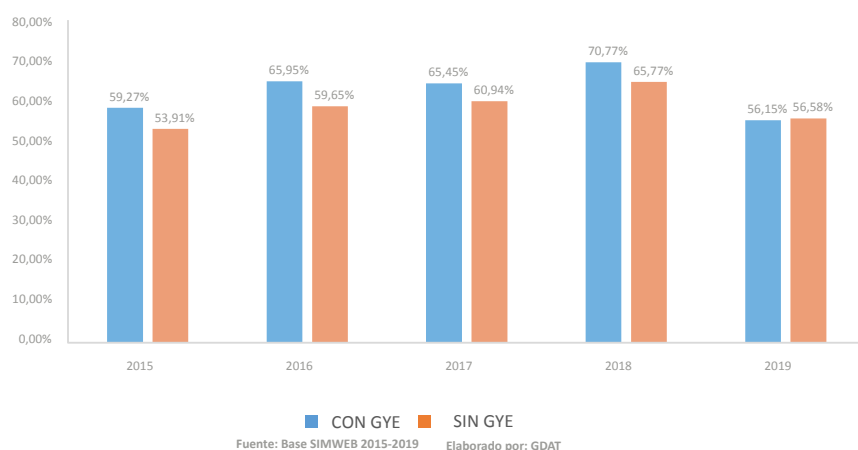
Con respecto al índice de autonomía financiera (Ilustración 14) se observa que en los últimos 5 años es mayor al 50%, ello quiere decir que los GADM (incluido Guayaquil) tienen ingresos propios que cubren al menos el 50% de sus gastos corrientes. Sin embargo, al quitar la información del GADM Guayaquil, se puede observar que este indicador disminuye en la mayoría de periodos analizados.

Ilustración 15. Autosuficiencia operacional



La autosuficiencia operacional de la ilustración 15, muestra la razón entre los ingresos propios y los gastos corrientes y de producción, el promedio de este indicador en los últimos 5 años representa el 79% aproximadamente. Pero si se quita a Guayaquil este indicador no supera el 75% en promedio del periodo analizado.

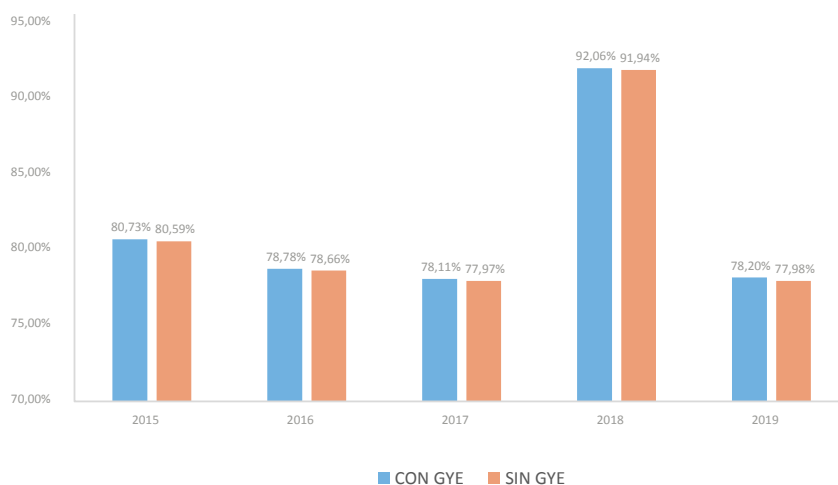
Ilustración 16. Autosuficiencia Mínima



Fuente: Base SIMWEB 2015-2019 Elaborado por: GDAT

El índice de autosuficiencia mínima de los GADM analizados, ha venido creciendo y decreciendo en el tiempo, por ejemplo, en el año 2015 fue de 59.27% mientras que en el 2019 pasó a ser de 56.15%, este indicador muestra la porción de gastos en personal que es cubierta con ingresos propios de las entidades. Al analizar la misma información pero sin Guayaquil este indicador pasa a 59% en promedio, ello significa que los recursos que generan los GAD Municipales no son suficientes para cubrir la totalidad de los gastos de personal. (Ilustración 16).

Ilustración 17. Eficiencia Recaudatoria de ingresos propios

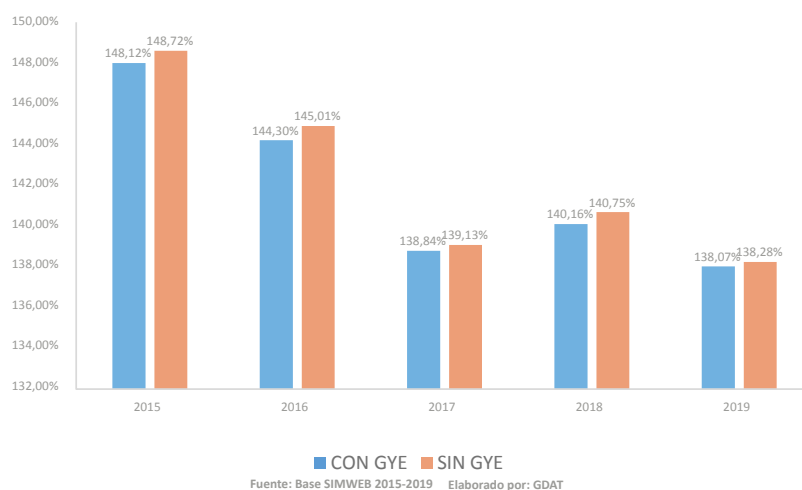


Fuente: Base SIMWEB 2015-2019 Elaborado por: GDAT

Con respecto a la eficiencia recaudatoria de ingresos propios (ilustración 17) se evidencia un porcentaje aceptable, el promedio de los 5 últimos años alcanza un 82% de eficiencia, es decir, que de todas las emisiones de ingresos propios, los GADM llegan a recaudar el 82% de los valores emitidos.

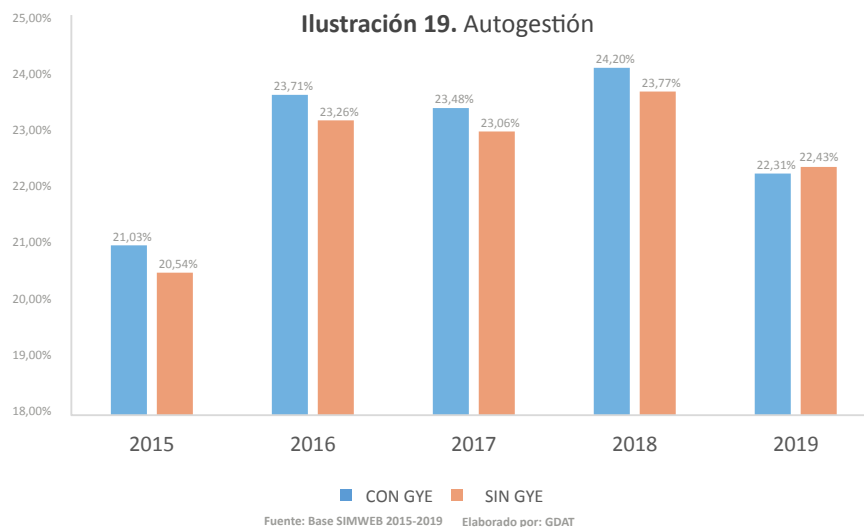
Pueden existir algunas entidades que tienen una eficiencia recaudatoria del 100%, dato que no muestra en realidad cuál es su eficiencia real, por tanto al quitar la información de estas entidades la eficiencia es menor el resto del grupo de Municipios.

Ilustración 18. Eficiencia de la Inversión



El indicador de eficiencia en inversión de la ilustración 18, muestra la eficiencia en el destino de los ingresos de capital hacia los gastos de capital e inversión. Este indicador supera el 100% en el periodo 2015-2019, lo que no representa eficiencia en el destino de los ingresos de capital, por el contrario, demuestra que este tipo de ingresos está siendo destinado a cubrir los gastos corrientes de la entidad, y denota una ineficiencia en la ejecución de estos ingresos.

Ilustración 19. Autogestión



Finalmente, el indicador de autogestión, que mide el comportamiento de los ingresos propios frente al total de ingresos, sin contar los de financiamiento, ratifica una vez más la dependencia de las transferencias del Estado, este indicador no supera el 25% en ninguno de los 5 años analizados, y si se quita la información de Guayaquil el indicador disminuye. (Ilustración 19).

NOTA TÉCNICA

- **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.
- **Ingresos por transferencias:** corresponde a la sumatoria de los grupos 18.- Transferencias y donaciones corrientes y 28.- Transferencias y donaciones de capital e inversión.
- **Ingresos de financiamiento:** corresponde a la sumatoria de los grupos 36.- Financiamiento público, 37.- Saldos disponibles y 38.- Cuentas pendientes por cobrar.
- **Gastos de personal:** se toma en cuenta el personal corriente 51, inversión 61 y capital 71.
- **Inversión Pública: se toma los grupos 75.-** Obras públicas, 77.- Otros gastos de inversión y 78.- Transferencias y donaciones para inversión.
- **Saldo de la Deuda:** corresponde a la sumatoria de los grupos 56.- Gastos financieros y 96.- Amortización de la deuda pública de las cédulas de gastos. Se toma todo el grupo para analizar deuda interna y externa pública y privada.
- **Otros gastos:** dentro de este grupo se tomó la sumatoria de la 53.- Bienes y servicios de consumo, 57.- Otros gastos corrientes, 58.- Transferencias y donaciones corrientes, 63.- Bienes y servicios para producción, 67.- Otros gastos de producción, 73.- Bienes y servicios para inversión, 87.- Inversiones financieras, 84.- Bienes de larga duración, 97.- Pasivo circulante y, 99.- Otros pasivos.
- **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 sin tomar en cuenta los de financiamiento.
- **Índice de autonomía financiera:** para el análisis se tomó como numerador la sumatoria de los ingresos propios y para el denominador la sumatoria de los ingresos corrientes.
- **Índice de autosuficiencia operacional:** para el análisis se tomó como numerador la sumatoria de los ingresos propios y para el denominador la suma de los gastos corrientes y de producción.
- **Índice de autosuficiencia mínima:** para el análisis se tomó como numerador la sumatoria de ingresos propios y como denominador la sumatoria de gastos de personal 51, 61 y 71.
- **Índice de eficiencia recaudatoria en ingresos propios:** para el análisis se tomó como numerador el valor recaudado de ingresos propios y el denominador corresponde al valor devengado de ingresos propios.
- **Índice de la eficiencia de inversión:** para este análisis se toma el numerador los gastos de inversión y capital divididos para los ingresos de capital
- **Índice de autogestión:** para el análisis se tomó como numerador el total de ingresos propios y para el denominador la diferencia entre los ingresos totales menos los de financiamiento.



**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

