

FORTALECIENDO
CAPACIDADESEVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS
SUBNACIONALES 2015 - 2019AT
ASISTENCIA
TÉCNICA

*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.

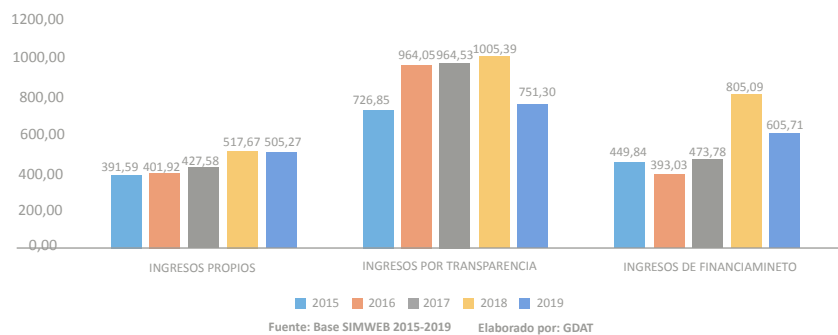
La Gerencia de División de Asistencia Técnica, a través de las Sucursales Zonales, provee asistencia y asesoría técnica enfocadas en el mejoramiento de la gestión de ingresos propios de sus clientes.

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 Norte. La cual tiene bajo su jurisdicción a los GADM de las Provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo, Orellana, Pichincha y Sucumbíos. La distribución se compone en 43 GAD Municipales, 7 GAD Provinciales y 250 GAD Parroquiales Rurales.

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

ANÁLISIS DE INGRESOS:

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

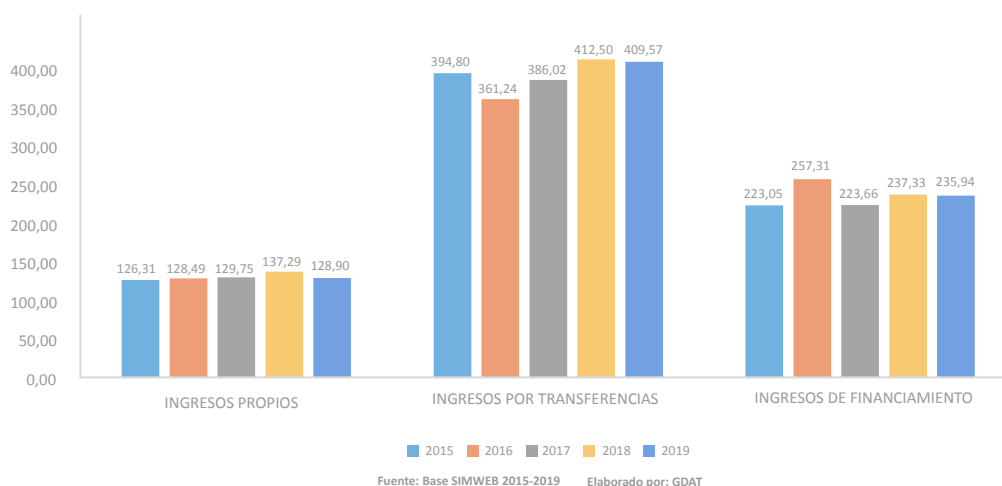


En la distribución de ingresos (ilustración 1), si se compara el año 2015 versus el 2019, el grupo de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales presenta un incremento de aproximadamente \$294 millones. Sin embargo, de manera individual el monto de recaudación varía según la gestión de cada entidad.

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 25% mientras que en el 2019 fue del 27%. Esto demuestra que en los últimos 5 años (2015 vs 2019) los ingresos propios han tenido un crecimiento de \$113 millones de dólares aproximadamente; ello evidencia la alta dependencia que aún mantienen los GADM tanto de financiamiento como de las transferencias del Gobierno Central.

En el año 2019, los ingresos por transferencias representan el 40% del total de ingresos (\$751.30 millones), le siguen los ingresos de financiamiento con el 33% del total de ingresos (\$605.71 millones) y finalmente los ingresos propios que abarcan un 27% (\$505.27 millones) del total de ingresos.

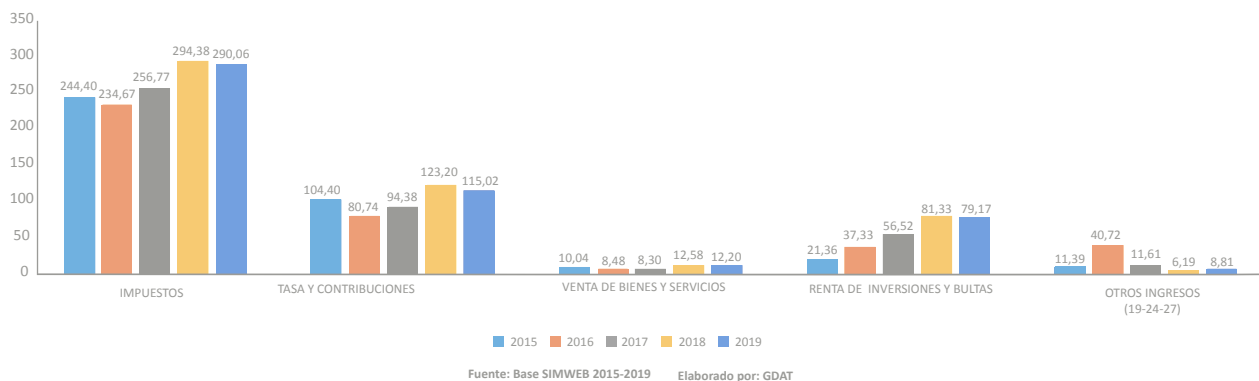
Ilustración 2: Distribución de ingresos sin UIO (millones \$)



Al quitar los ingresos que genera el GADM de Quito (ilustración 2), el total de ingresos propios generados por los 42 GADM restantes en el año 2019 pasa de \$505.27 millones de dólares a \$128.90 millones de dólares; los ingresos por transferencias pasan de \$751.30 millones a \$409.57 millones y los de financiamiento van de \$605.71 a \$235.94 millones.

Es así que se puede concluir que el GADM de Quito representa aproximadamente el 58% del total de ingresos generados por los Municipios en el periodo 2019.

Ilustración 3: Evolución de los ingresos propios con UIO (millones \$)

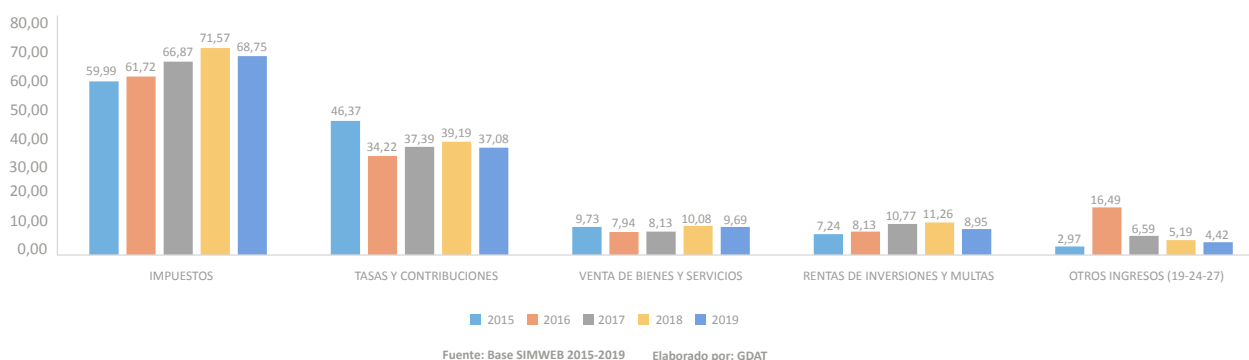


En la ilustración 3, los GADM que pertenecen a esta sucursal muestran un crecimiento en lo referente a ingresos propios, por ejemplo del año 2015 al 2019, el grupo de impuestos subió 45 millones aproximadamente.

Durante el periodo de tiempo analizado, la venta de bienes y servicios tiene un comportamiento de crecimiento armónico, 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.

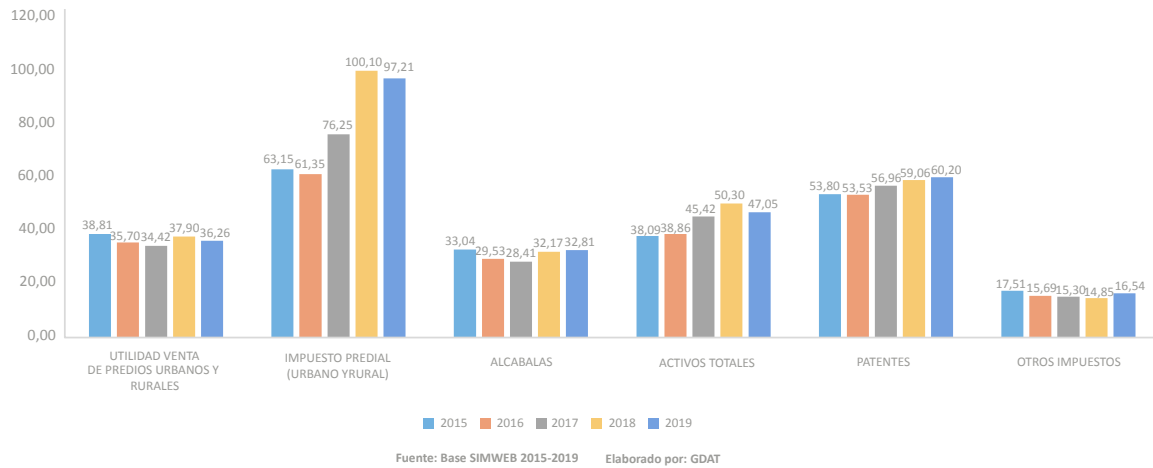
Ilustración 4: Evolución de los ingresos propios sin UIO (millones \$)



Sin tomar en cuenta los ingresos propios que genera el GADM de Quito (ilustración 4), el total de impuestos generados por los 42 GADM restantes en el año 2019 pasa de \$290.06 millones de dólares a \$68.75 millones de dólares; los ingresos por contribuciones especiales de mejoras pasan de \$115.02 millones a \$37.08 millones y los de rentas de inversiones y multas van de \$79.17 a \$8.95 millones.

Nuevamente se evidencia que Quito representa aproximadamente el 74% del total de ingresos propios generados por los Municipios de la Sucursal Norte en el periodo 2019, por ende la diferencia de 26% se distribuye entre los 42 Municipios.

Ilustración 5: Composición de ingresos por impuestos con UIO (millones \$)

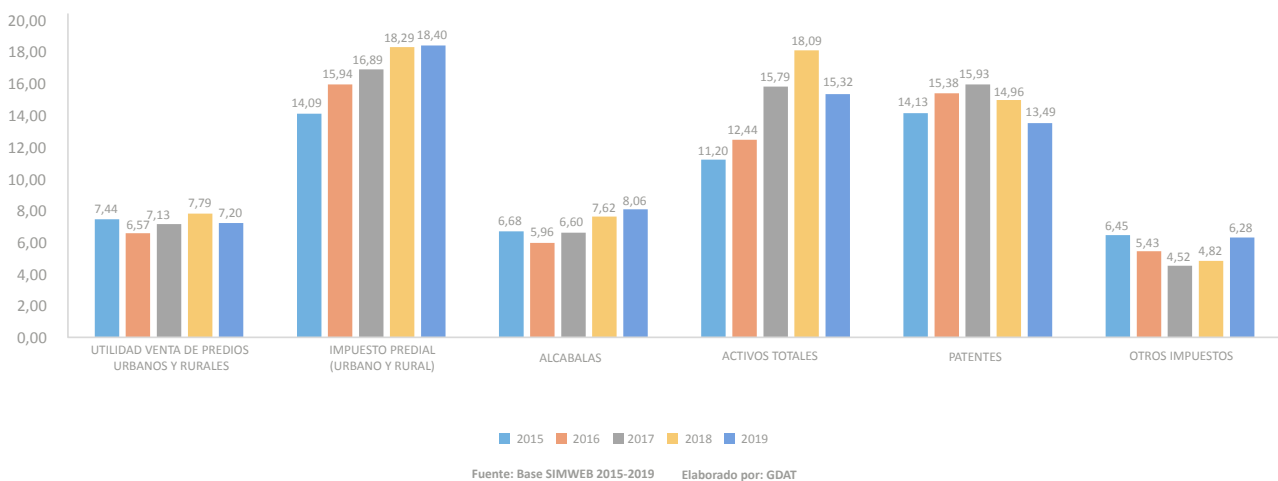


La ilustración 5 muestra el comportamiento del grupo 11 “impuestos”. En los últimos 5 años ha venido creciendo armónicamente, es así que en el año 2015 alcanzó una recaudación de \$244.4 millones y para el año 2019 llegó a \$290.06, ello demuestra el esfuerzo que realizan los GADM para incrementar este 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 34% de peso frente a todo el grupo 11, le sigue el impuesto por patentes con el 21% y el de activos totales con el 16%, el resto de impuestos constituyen el 29% 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 Norte.

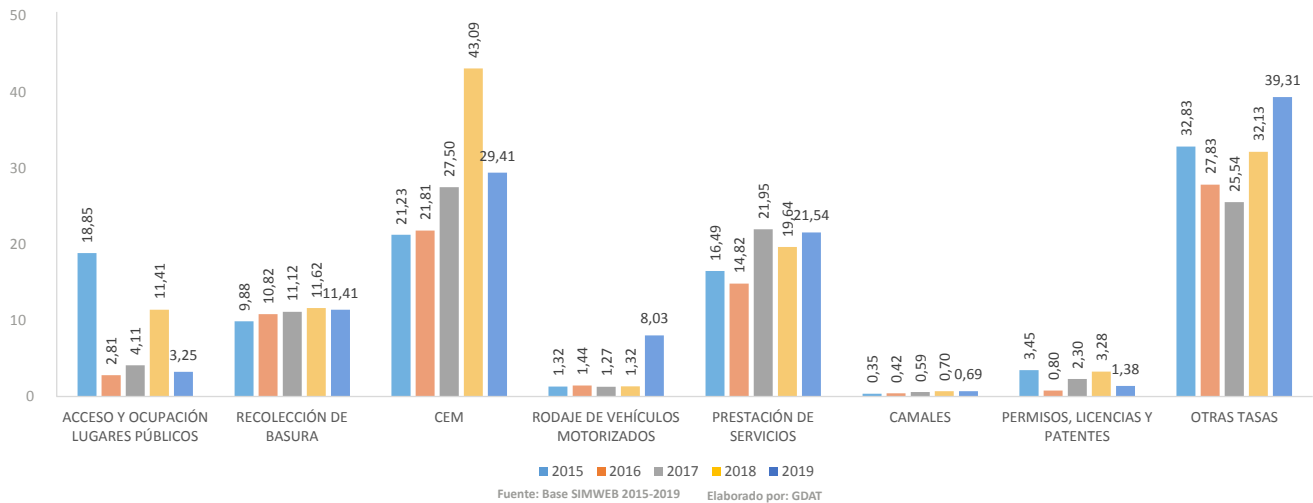
Ilustración 6: Composición de ingresos por impuestos sin UIO (millones \$)



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 24% (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 UIO (millones \$)

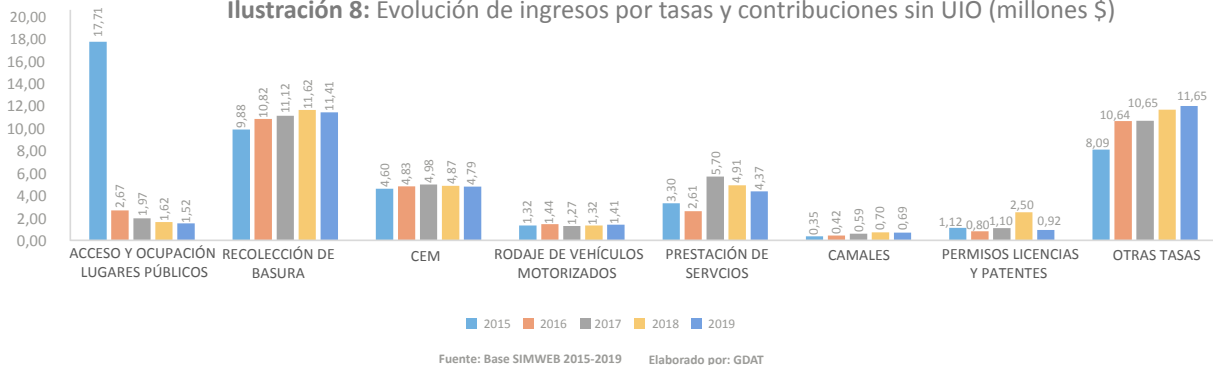


De acuerdo a la ilustración 7, la tasa de acceso y ocupación de lugares públicos presenta un decremento de \$8 millones aproximadamente del año 2018 al 2019; en cuanto a la tasa de recolección de basura, se observa que tiene una tendencia de crecimiento armónico y su promedio de ingreso en el tiempo es de \$11 millones anuales.

Al observar los valores recaudados por concepto de tasas y contribuciones se denota un crecimiento importante en la Contribución Especial de Mejoras, de \$21.23 millones en 2015 pasa a \$29.41 millones de dólares en el año 2019, esto significa que los GADM han realizado obras y han recuperado la inversión a través de esta contribución, sin embargo, el año que más recuperación de inversión tuvo fue el 2018 llegando a recaudar \$43 millones y 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.

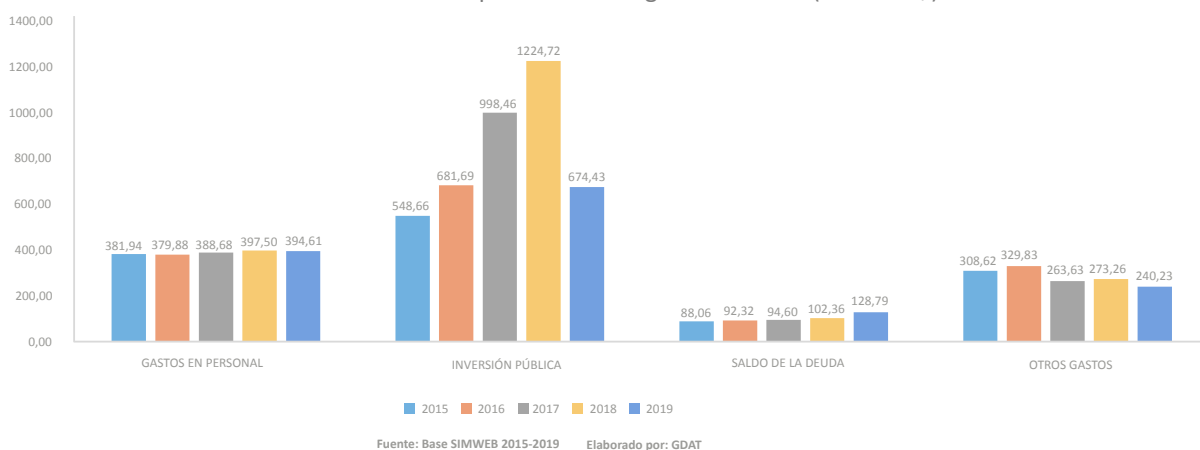
Ilustración 8: Evolución de ingresos por tasas y contribuciones sin UIO (millones \$)



La ilustración 8, toma en cuenta a los 42 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 4.79 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 último año los GADM del estrato 6 han generado el 67% de los ingresos por tasas y contribuciones.

ANÁLISIS DE GASTOS:

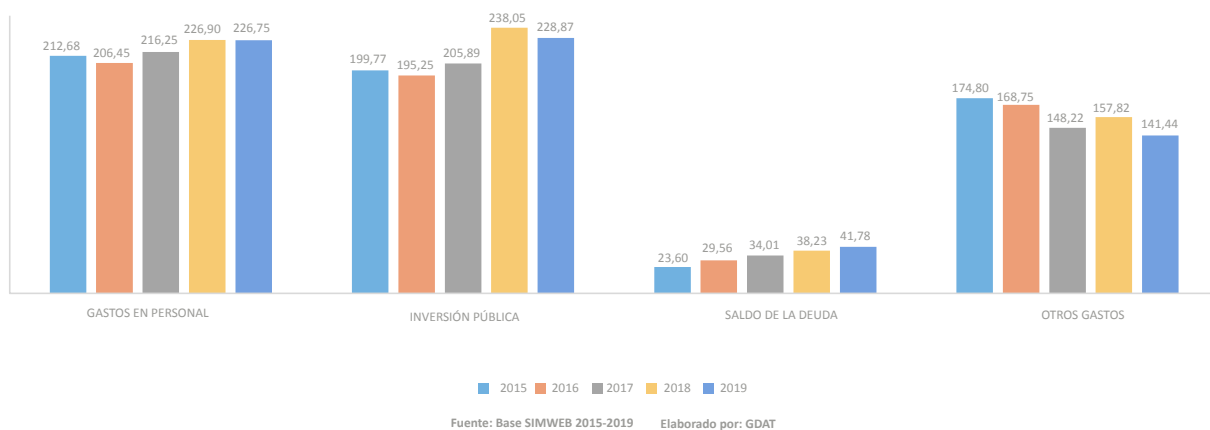
Ilustración 9. Composición de los gastos con UIO (millones \$)



En cuanto a la distribución de los gastos de los GADM que se encuentran bajo la jurisdicción de la Sucursal Zonal Norte se observa que los gastos en inversión pública representan el 52% del gasto total 2015-2019, los de personal corresponden al 23%, los otros gastos abarcan el 18% y finalmente el saldo de la deuda corresponde al 6% 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 2018 que llegó a \$1224.72 millones de dólares, así también, el saldo de la deuda refleja un salto de \$88.06 millones en 2015 a \$128.79 millones en 2019.

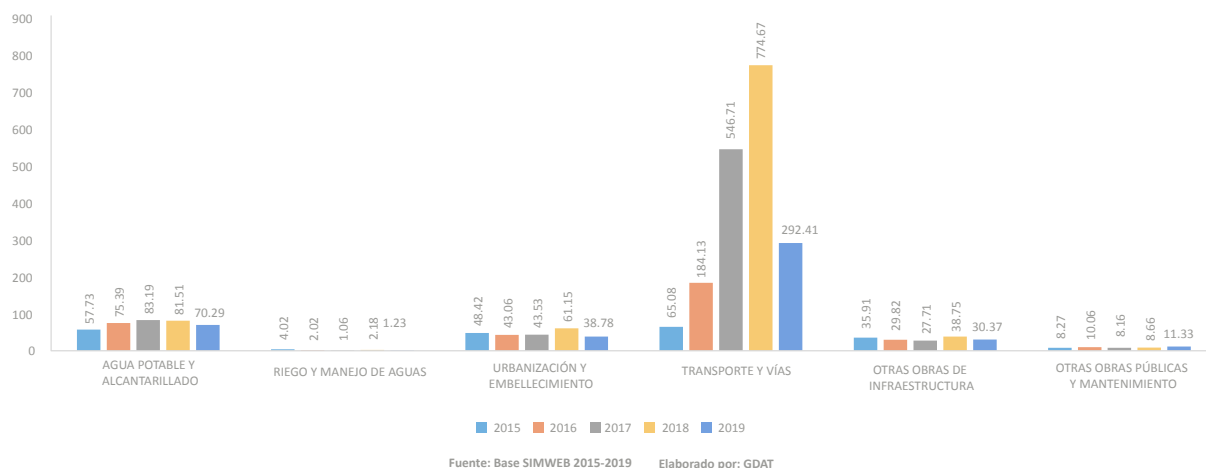
Ilustración 10: Composición de los gastos sin UIO (millones \$)



En cuanto a la distribución de los gastos de los GADM sin tomar en cuenta a Quito en el periodo 2015-2019 los gastos en personal corresponden al 35% del gasto total, la inversión pública representa el 34%, los otros gastos abarcan el 25% y finalmente el saldo de la deuda corresponde al 5% del total de gastos. (Ilustración 10)

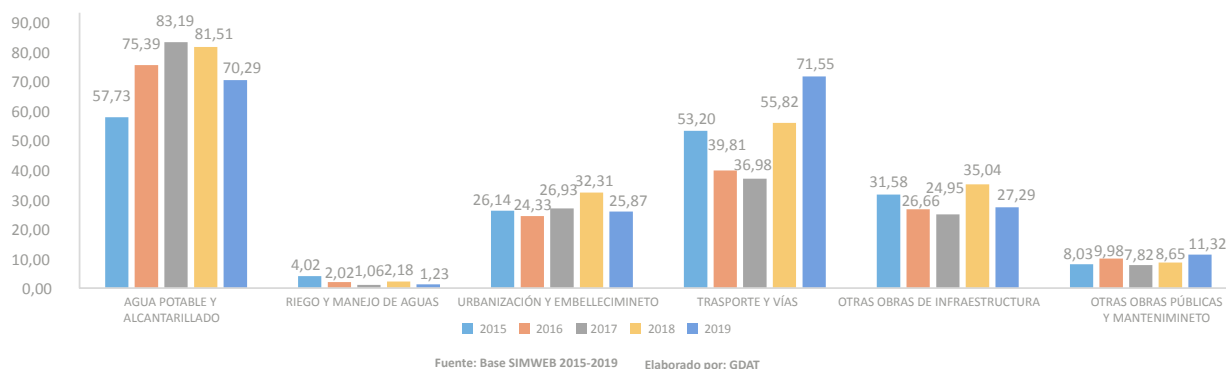
El gasto en personal presenta crecimiento constante todos los años del periodo analizado, por otro lado, el año con más gasto en inversión pública sigue siendo el 2018 que llegó a \$238.05 millones de dólares, así también, el saldo de la deuda refleja un salto de \$23.60 millones en 2015 a \$41.78 millones en 2019.

Ilustración 11. Evolución De Inversión Con Uio (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 66% del total de inversiones en el año 2019, le siguen las obras de agua potable y alcantarillado con el 16%.

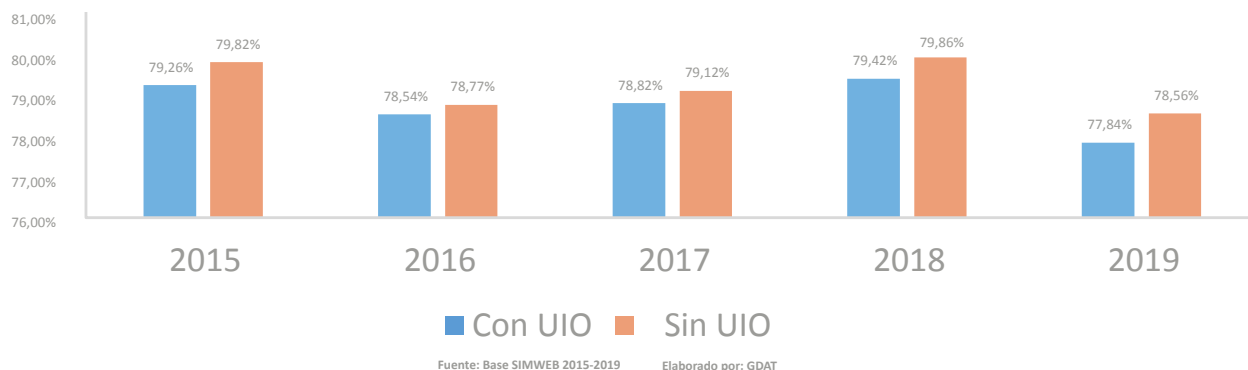
Ilustración 12. Evolución de inversión sin UIO (millones \$)



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 “agua potable y alcantarillado y de “transporte y vías” representan el 68% del total de la inversión en el año 2019.

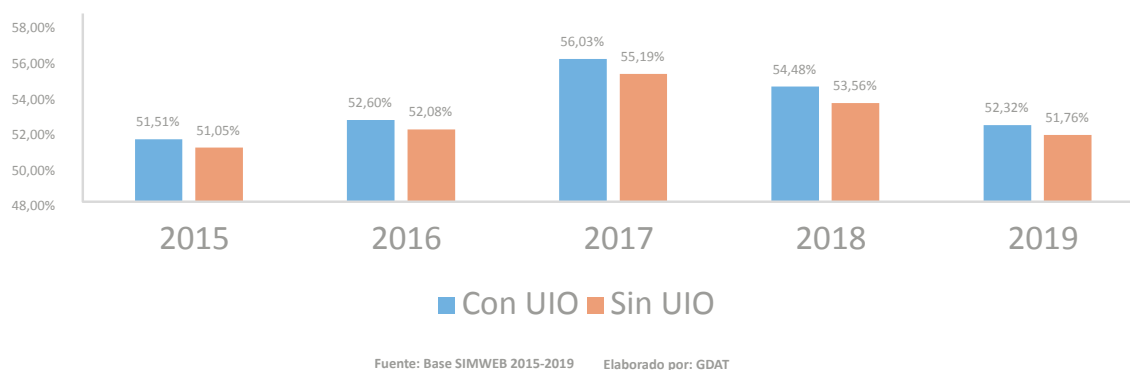
PRINCIPALES INDICADORES:

Ilustración 13. Dependencia



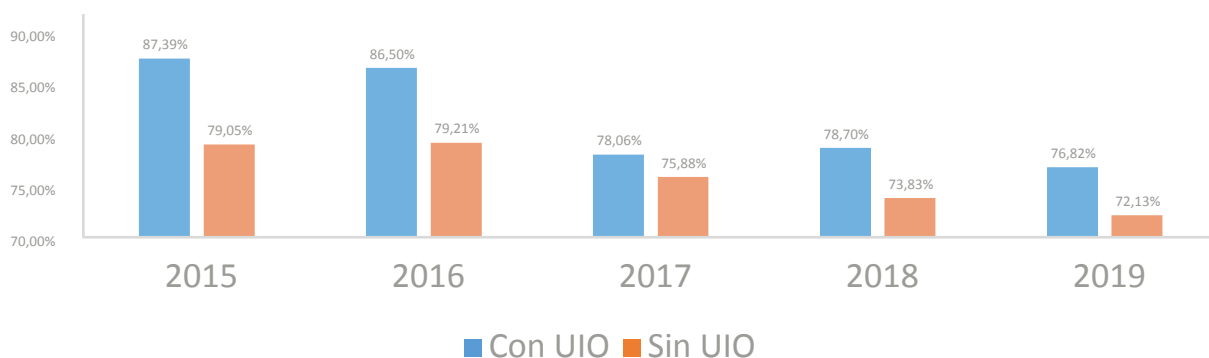
La ilustración 13 demuestra que los GADM tienen una alta dependencia de las transferencias del Estado, desde el año 2015 al 2019 el promedio de la dependencia sin tomar en cuenta a Quito alcanza el 79%. En este indicador no se toma en cuenta los ingresos de financiamiento.

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 QUITO) tienen ingresos propios que cubren al menos el 50% de sus gastos corrientes. Sin embargo, al quitar la información del GDMAD Quito, se puede observar que este indicador disminuye.

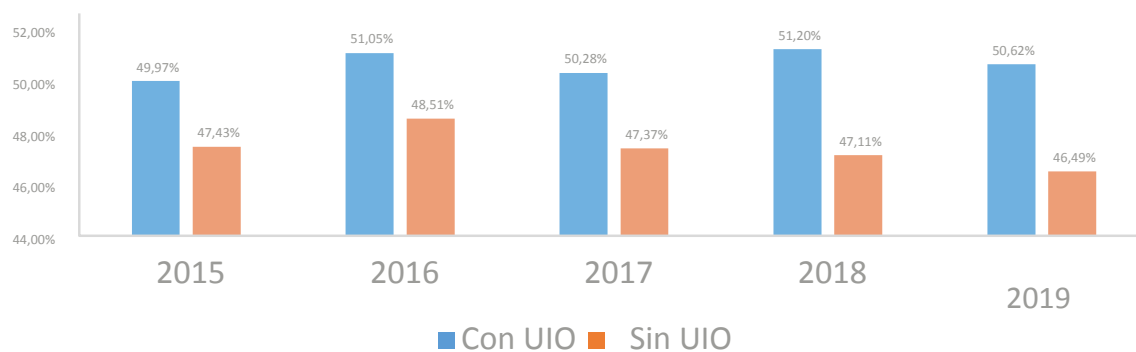
Ilustración 15. Autosuficiencia operacional



Fuente: Base SIMWEB 2015-2019 Elaborado por: GDAT

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 82% aproximadamente. Pero si se quita a Quito este indicador no supera el 76% en promedio del periodo analizado.

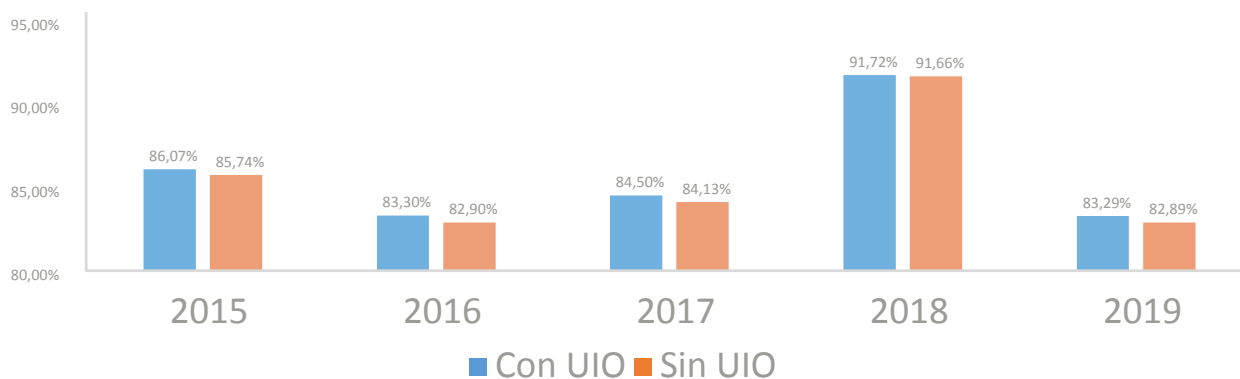
Ilustración 16. Autosuficiencia Mínima



Fuente: Base SIMWEB 2015-2019 Elaborado por: GDAT

El índice de autosuficiencia mínima de los GADM analizados, ha venido creciendo en el tiempo, por ejemplo, en el año 2015 fue de 49.97% mientras que en el 2019 pasó a ser de 50.62%, 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 Quito este indicador baja a 47% 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).

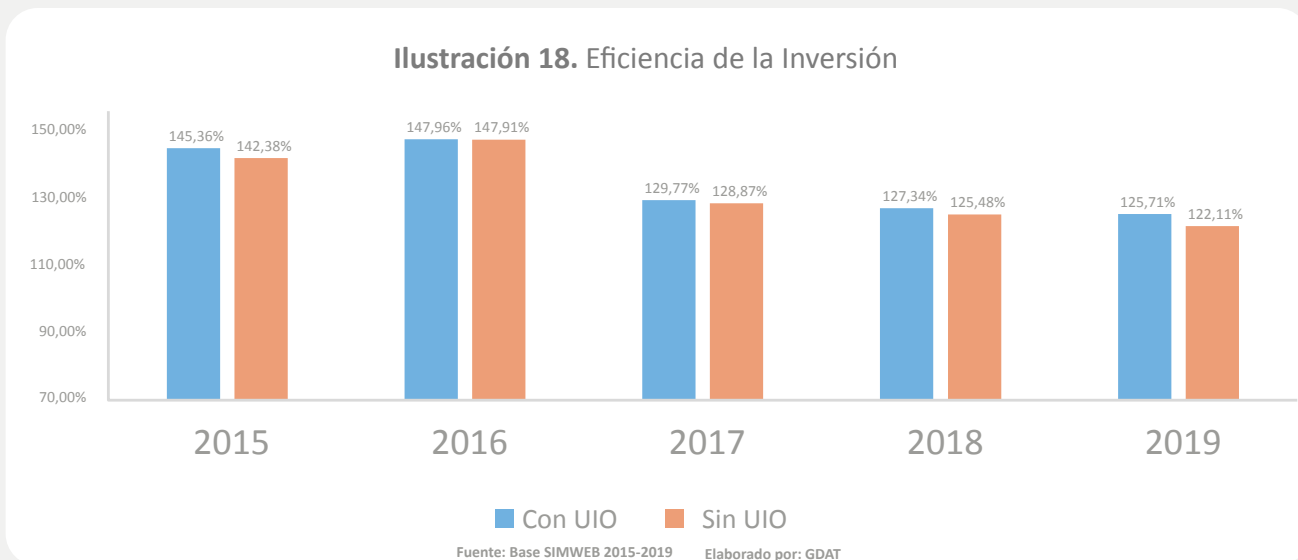
Ilustración 17. Eficiencia Recaudatoria de ingresos propios



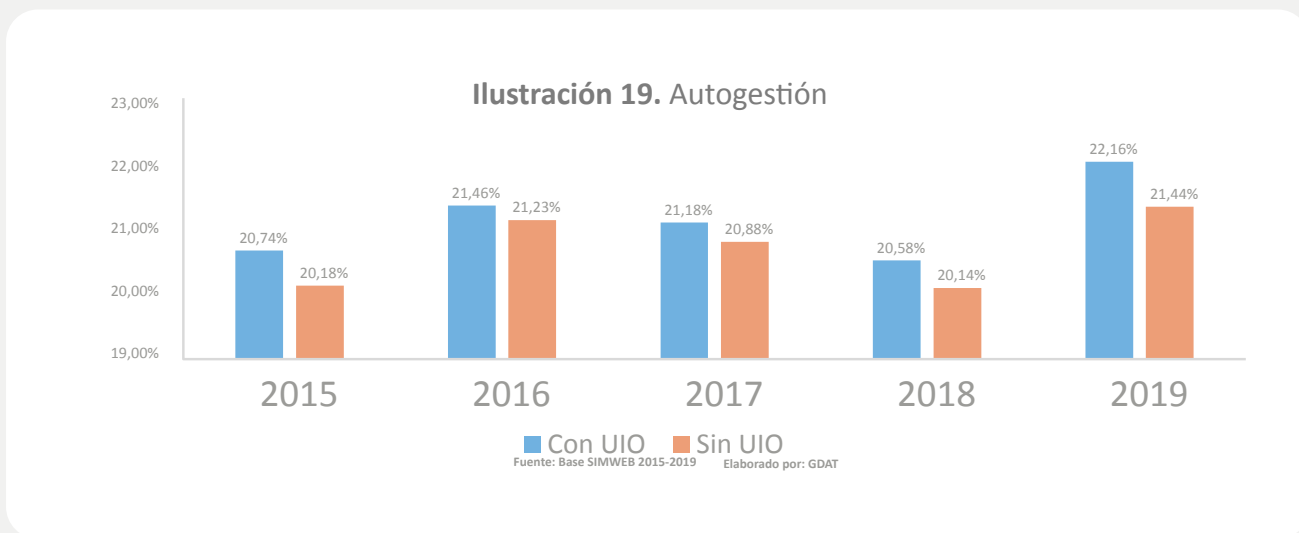
Fuente: Base SIMWEB 2015-2019 Elaborado por: GDAT

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 86% de eficiencia, es decir, que de todas las emisiones de ingresos propios, los GADM llegan a recaudar el 86% de los valores emitidos.

Existen 5 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.



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.



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 Quito el indicador baja aún más. (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

