

# Portal de Transparencia Presupuestaria de Uruguay

## Nota metodológica para la sección Presupuesto Nacional

26 de Setiembre de 2017

### 1. FUENTES:

Los datos relativos a crédito y ejecución se extraen del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), mientras que los montos de Presupuesto Nacional se obtienen del módulo SIP de dicho sistema.

Para los juegos de datos de crédito y ejecución, los datos de PBI utilizados son los publicados como definitivos o preliminares por el Banco Central del Uruguay. En los casos en que esos datos (definitivos o preliminares) no están disponible aún (año anterior y/o año actual), se utiliza la estimación elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas y publicada en el último proyecto de Ley de Presupuesto / Rendición de Cuentas.

En el caso del juego de datos del Presupuesto Nacional los valores del PBI utilizados son los estimados por el BCU o el Ministerio de Economía y Finanzas y publicados en el proyecto de Ley del Presupuesto correspondiente.

### 2. HECHOS:

#### Presupuestado, Crédito Apertura, Crédito Vigente y Ejecución

Desde el punto de vista contable, una primera distinción central en la gestión presupuestal distingue entre los procesos de asignación y gasto de los recursos.

En el proceso de asignación se utiliza la categoría de "Crédito", definida como autorizaciones para gastar otorgadas por el Poder Legislativo a los Órganos y Organismos comprendidos en el presupuesto, en conceptos específicos, por montos determinados y en un espacio temporal, y respetando ciertas limitaciones.

Mientras que el proceso del gasto comprende las siguientes etapas: 1. Afectación; 2. Compromiso; 3. Ejecución; 4. Obligación; 5. Pago; 6. Rendición de Cuentas.

La categoría PRESUPUESTO se utiliza en éste Portal para representar los montos aprobados en la Ley de Presupuesto Nacional para el actual período de gobierno. No incorpora las modificaciones en las asignaciones que se han realizado en las siguientes Leyes de Rendición de Cuentas.

Las categorías CRÉDITO APERTURA, CRÉDITO VIGENTE y EJECUCIÓN se corresponden a otros tres momentos distintos de la gestión presupuestal.

CRÉDITO APERTURA: Monto de la asignación presupuestal<sup>1</sup> al inicio de cada año fiscal.

---

<sup>1</sup> Artículo 13 del TOCAF. "Las asignaciones presupuestales constituyen créditos abiertos a los Organismo Públicos, para realizar gastos de funcionamiento, de inversión y de amortización de la deuda pública, necesarios para la atención de los servicios a su cargo".

CRÉDITO VIGENTE: Monto de la asignación presupuestal en determinado momento del año (especificado para cada conjunto de datos), resultante de los aumentos o reducciones realizadas sobre el CRÉDITO APERTURA mediante movimientos posteriores (trasposiciones, refuerzos y otros ajustes).

EJECUCIÓN: El crédito se considera “ejecutado” cuando surge la obligación de pago por los gastos incurridos.

### **3. DIMENSIONES**

#### **3.1 PERSPECTIVA FUNCIONAL: ÁREAS PROGRAMÁTICAS Y PROGRAMAS**

La perspectiva funcional se organiza en dos categorías: La primera se denomina Áreas Programáticas (AP), que representan funciones que el Estado desarrolla y que por su continuidad en el tiempo, tienden a trascender los períodos de gobierno.

Actualmente ellas son:

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos <sup>2</sup>
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Control y Transparencia
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública

---

<sup>2</sup> El área programática Asuntos Legislativos está integrada exclusivamente por el Poder Legislativo. Este Inciso es parte del Presupuesto Nacional pero dispone de autonomía para la formulación, aprobación y actualización de su propio presupuesto, así como para la ejecución de este, según lo establecido por el artículo 108 de la Constitución de la República. Por la autonomía presupuestal mencionada, las características de sus programas no obedecen a la lógica de las demás áreas programáticas en términos de transversalidad y definición de un objetivo para estos.

15. Servicios Públicos Generales

16. Trabajo y Empleo

17. Vivienda

18. Energía

La segunda categoría está constituida por los Programas Presupuestales, que se formulan dentro de cada AP.

Cada uno de estos Programas es un conjunto de actividades interdependientes, orientada a un objetivo establecido que el Estado pretende alcanzar mediante la generación de determinados productos en un período definido de tiempo. A ese objetivo común pueden contribuir dos o más instituciones.

Los Programas sirven como categoría para ordenar la asignación de créditos presupuestales, según indica el art. 214 de la Constitución de la República. El monto asignado o ejecutado en un Área Programática se puede obtener sumando los programas presupuestales que la componen.

### **Logros y límites de la perspectiva funcional**

La reformulación de los programas presupuestales sobre una base programática y transversal a partir de 2011 introdujo un cambio cualitativo en la formulación del Presupuesto Nacional. Por primera vez en Uruguay se tiene un presupuesto que, en su formulación, permite vincular los resultados que se obtienen con los recursos aplicados a tales fines.

Sin embargo, debido a carencias en los sistemas de información de la administración pública persisten todavía algunas dificultades para clasificar con exactitud los créditos utilizados por los Incisos según los programas correspondientes.

Este hecho es particularmente notorio en el caso del AP Educación cuyos créditos se hallan subvalorados debido, por ejemplo, a la imposibilidad de aislar los recursos de naturaleza educativa que se ejecutan en las Escuelas Departamentales de Policía de cada Jefatura Departamental, los cuales se encuentran imputados en los programas de Seguridad Pública.

En el caso del AP Educación hay una fuente adicional que contribuye a que los créditos de esta AP se encuentren subvalorados y no coincidan exactamente con la cuantificación del Gasto Público en Educación (GPE) que realiza el Poder Ejecutivo: existen algunas partidas relacionadas con la innovación que se transfieren a PEDECIBA, Instituto Pasteur y ANII, las cuales forman parte de la cuantificación del GPE pero se registran en los programas presupuestales del AP Ciencia, Tecnología e Innovación y no del AP Educación.

## 3.2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

### 3.2.1 Incisos y Unidades Ejecutoras

La perspectiva institucional del presupuesto está relacionada con las organizaciones públicas encargadas de recibir y ejecutar los recursos disponibles (¿quién es responsable de hacerlo?).

Desde esta óptica, el Presupuesto Nacional se asigna, en un primer nivel, por categorías llamadas Incisos (se identifican con el campo CODIGOINCISO).

Quedan excluidos los presupuestos de los Gobiernos Departamentales y de los Entes Comerciales e Industriales del Estado (empresas de propiedad estatal); los cuales son tramitados de forma específica.

La mayoría de los Incisos del Presupuesto Nacional corresponde a ministerios o agencias del gobierno nacional (Entes Autónomos o Servicios Descentralizados), así como al Poder Judicial y organismos de contralor electoral, financiero y administrativo.

El Poder Legislativo (Inciso 1) forma parte del Presupuesto Nacional<sup>3</sup>, aunque tiene autonomía para discutir y aprobar su presupuesto, mediante un proceso en el cual no interviene el Poder Ejecutivo.

Los conjuntos de datos que se muestran en este Portal incluyen los recursos asignados y ejecutados por este Inciso y por el Área Programática Asuntos Legislativos.

En el caso de los Incisos comprendidos entre el 20 y el 24, estos no corresponden a organismos como los mencionados anteriormente, sino que son categorías contables donde se computan las transferencias a los Gobiernos Departamentales, a la Seguridad Social y a otros organismos, así como el pago de intereses y otros gastos de la deuda pública.

---

<sup>3</sup> Ver artículo 108 de la Constitución de la República: "Cada cámara aprobará...sus presupuestos...y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional...).

Nº Inciso	Nombre Inciso	Descripción
20	Intereses y otros gastos de deuda	No incluye las amortizaciones, que se computan en Inciso 30 y no se consideran parte del Presupuesto.
21	Subsidios y subvenciones	Unifica los subsidios y subvenciones a organismos públicos y privados, financiados por el Presupuesto Nacional manteniendo la supervisión de los incisos vinculantes. Por ejemplo incluye, entre otras, el financiamiento público a personas públicas no estatales, o subvenciones a organizaciones de la sociedad civil.
22	Transferencias financieras al sector seguridad social	Incluye transferencia financieras al sector de Seguridad Social: BPS, Caja de Retiro Policial, Militar, de Jubilaciones y Pensiones Universitarias, Bancarias y Notarial. En las tres primeras, estas asignaciones están destinadas tanto a cubrir el déficit de esas instituciones cuanto a dar cumplimiento a disposiciones legales específicas. En las tres siguientes las transferencias se realizan para cumplir con las disposiciones legales que aplican en cada caso. No incluye los aportes patronales de los funcionarios públicos, que se computan como gastos de personal en cada inciso correspondiente.
23	Partidas a reaplicar	Incluye todos aquellos créditos que se encontraban asignados como una autorización al Poder Ejecutivo ya sea en carácter de previsión (ej partida habilitada para gastos imprevistos) o cuya utilización se encontraba condicionada a reasignación expresa del mismo a otro inciso. La ejecución se refleja en los incisos que finalmente reciben y utilizan esos créditos.
24	Diversos Créditos	Presenta los gastos generales del Estado, no de operación de un Inciso específico, tales como cuota de afiliaciones a organismos internacionales, dragados, FONASA, renuncias fiscales materializadas en emisión de certificados de crédito, etc., así como también aquellos gastos transversales a las Instituciones como por ejemplo parte de los de AGESIC, reingeniería o diseño de sistemas de información de uso común de todos los organismos, etc.

El segundo nivel de ésta clasificación lo representan las Unidades Ejecutoras (Se identifican con los campos CODIGOINCISO y CODIGOUNIDADEJECUTORA). Para los Incisos que corresponden a organismos, las UE son subunidades organizativas cuyo jerarca tiene potestades de gestión de recursos financieros (ordenador del gasto).

Para los Incisos 20 a 24 (categorías contables), las categorías de UE indican los organismos que ejecutan o actúan como intermediarios de esos créditos. Ej: Inciso 20 “Intereses y Otros Gastos de Deuda” + UE 2 “Contaduría General de la Nación” indica que los créditos son asignados a la Contaduría para que realice los pagos de intereses a acreedores de deuda pública.

### **3.2.2 Proyecto, Grupo y Subgrupo, Objetos del Gasto**

#### **PROYECTO**

Al interior de cada Unidad Ejecutora, el presupuesto se asigna a Proyectos, definidos como un conjunto de acciones no repetitivas que se cumplen en un período determinado. Los Proyectos pueden ser de dos tipos: i) de funcionamiento, cuando refieren a gastos corrientes y ii) de inversión cuando refieren a bienes de capital.

Un Proyecto se identifica por los campos AÑO, INCISOCODIGO, PROGRAMACODIGO, PROYECTOCODIGO. Los proyectos de funcionamiento tienen PROYECTOCODIGO entre 000 y 699. Los proyectos de inversión tienen PROYECTOCODIGO entre 700 y 999.

## GRUPOS y SUBGRUPOS de GASTO

El presupuesto también está clasificado en 10 GRUPOS y 71 SUBGRUPOS de bienes y servicios que se adquieren. A modo de ejemplo, el Grupo 0 abarca el pago de "Servicios Personales" (remuneraciones a RR.HH.), mientras que el Grupo 5 incluye "Transferencias" corrientes y/o de capital a organismos públicos y/o privados.

## OBJETOS DEL GASTO (ODG)

Los Objetos del Gasto abiertos por sus correspondientes Auxiliares son la categoría de mayor desagregación del presupuesto nacional uruguayo y están definidos como tipos más específicos de bienes o servicios que se adquieren. El presente conjunto de datos incluye 6.771 ODG.

A modo de ejemplo, dentro del Grupo de Gasto 0 existe un Objeto del Gasto en el que se registran las asignaciones para pagar "Compensación por riesgo de vuelo" a personal de las Fuerzas Armadas. Mientras que otro ODG registra gastos en "Electricidad".

Un ODG se identifica por los campos AÑO, CODIGOOBJETODELGASTO y CODIGOAXILIAR.

## 3.3 MIRADA TRANSVERSAL

La combinación de las perspectivas funcional e institucional permite analizar, por ejemplo, qué unidades organizativas (UE) de diferentes Ministerios contribuyen a un determinado programa presupuestal.

De ésta manera, se habilita una mirada transversal de la asignación y ejecución del gasto público. Es decir, permite identificar para qué se gasta, con independencia de quién ejecuta los recursos, buscando favorecer también la coordinación entre organismos que trabajan para solucionar problemas comunes.

## 3.4 PERSONAL, FUNCIONAMIENTO e INVERSIONES

Agregando las categorías de Grupos y Subgrupos de Gasto se construye una clasificación según se destine a Personal (remuneraciones), Funcionamiento e Inversiones.

### 3.4.1 Personal

Comprende remuneraciones por servicios personales, aguinaldos, cargas legales y prestaciones sociales, distinguiendo las retribuciones básicas, de las adicionales por complementos. Incluye todos los objetos del gasto del Grupo 0. Técnicamente, las remuneraciones son también un subconjunto de los gastos de funcionamiento.

### 3.4.2 Otros gastos de funcionamiento

Comprende:

- adquisición de bienes y servicios, arrendamiento de servicios no personales y otros gastos no clasificados, inherentes a la actividad cotidiana de los organismos, que son contratados a particulares.

- erogaciones por concepto de suministro de bienes y servicios prestados por las empresas públicas u organismos paraestatales (energía eléctrica, teléfonos, combustibles, agua corriente, gas por cañería, etc.).
- subsidios, subvenciones y otras transferencias a distintos sectores de la actividad económica (sector público y privado, instituciones, empresas, familias, etc.).

### 3.4.3 Inversión

Según el art.1 del Texto Ordenado de Inversiones (artículo 78 de la Ley N° 15.809, en la redacción dada por art. 48 Ley N°17.296 y art. 73 de la Ley N°18.719), se considera inversión **pública a los efectos presupuestales**:

- A la aplicación de recursos a todo tipo de bienes y actividades que incrementen el patrimonio físico de los organismos que integran el Presupuesto Nacional, con el fin de ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.
- Extraordinariamente, a los bienes y actividades que incrementan el patrimonio humano de los Organismos del Presupuesto Nacional (gastos de capacitación).
- Los pagos sin contraprestación cuyo objeto es que quienes lo reciben adquieran activos de capital (pago anticipado a proveedores por apertura de cartas de crédito, acopio de materiales, etc.).
- Los gastos de estudio de proyectos de inversión (estudios de prefactibilidad y de factibilidad).

## 3.5 FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Según el art. 3 del TOCAF (Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera), son recursos y fuentes de financiamiento del Estado:

- Los impuestos, contribuciones o tasas que se establezcan de conformidad con la Constitución de la República.
- La renta de los bienes del patrimonio del Estado y el producto de su venta.
- El producto neto de las empresas del dominio comercial e industrial del Estado, en cuanto no esté afectado por sus leyes orgánicas o especiales.
- El producto de otros servicios que se prestan con cobro de retribución.
- El producto de empréstitos y otras operaciones de crédito.
- Toda otra entrada que se prevea legalmente o que provenga de hechos, actos u operaciones que generen créditos o beneficios para el Estado.

Éstas se clasifican tradicionalmente en Fuentes Presupuestales (o de Balance) y Fuentes no presupuestales. El presente conjunto de datos sólo incluye las primeras.

Fuentes Presupuestales:

CODIGO FUENTE FINANCIAMIENTO	NOMBRE FUENTE FINANCIAMIENTO
11	Rentas Generales
12	Recursos con Afectación Especial
15	Fondo Nacional de Vivienda
16	Endeudamiento Interno
21	Endeudamiento Externo para Proyectos Específicos

Fuentes no presupuestales, no incluidas en éste conjunto de datos (listado no exhaustivo, sólo se mencionan las más frecuentemente utilizadas):

CODIGO FUENTE FINANCIAMIENTO	NOMBRE FUENTE FINANCIAMIENTO
13	Recursos de Actividad propia – Organismos fuera del Presupuesto Nacional
17	Transferencias Internas Recibidas
18	Fondos de terceros declarados por Ley
23	Préstamos Externos no Reintegrables
32	Fondos Públicos no Presupuestales de Titularidad y Administración Estatal
33	Donaciones y Legados Internos fuera Presupuesto
42	Donaciones y Legados recibidos del Exterior fuera Presupuesto
43	Donaciones y Legados recibidos del Exterior a través BCU fuera Presupuesto
51	Fondos de terceros de Persona Físicas o Jurídicas fuera del Estado

Por más información sobre éstos temas, ver el Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

## Agradecimientos

“¿A dónde van nuestros impuestos?” está basado en el proyecto de Datos Abiertos Where does my money go? de la ONG Open Knowledge Foundation.

Tanto la información como el código de la aplicación son de acceso libre.