

Portal de Transparencia Presupuestaria de Uruguay

Nota metodológica sobre Presupuesto Nacional

Mayo de 2021

Contenido

Propósito.....	2
1. Fuentes.....	2
2. Dimensiones:.....	2
2.1 Perspectiva funcional: áreas programáticas y programas.....	2
2.2 Perspectiva Institucional.....	3
2.2.1 Organismos y Unidades Ejecutoras	3
2.2.2 Proyecto, Grupo y Subgrupo, Objetos del Gasto	5
Proyecto:.....	5
Grupos y Subgrupos de gasto:	5
Objetos del Gasto (OdG).....	5
2.3 Mirada Transversal	5
2.4 Personal, Funcionamiento e Inversiones.....	5
2.4.1 Personal	5
2.4.2 Otros gastos de funcionamiento	6
2.4.3 Inversión	6
2.5 Fuentes de Financiamiento.....	6
2.6 Presupuesto, Crédito y Ejecución.....	7
2.6.1 A Dónde Van Nuestros Impuestos (ADVNI).....	8

Propósito

El propósito de esta nota es precisar los mecanismos por los cuales se obtienen los datos presentados sobre Presupuesto Nacional, sus distintas dimensiones y contenidos, y las definiciones de variables que se utilizan a lo largo de las distintas secciones del Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP) y en sus correspondientes conjuntos de datos abiertos.

1. Fuentes

Los datos presentados en la sección Presupuesto Nacional se obtienen a través de dos sistemas de la Contaduría General de la Nación. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y uno de sus módulos, Subsistema de Información de Programación Presupuestaria (SIP). Del primero se extraen los datos de crédito y ejecución y del segundo, los datos específicos de programación del Presupuesto Nacional (PN).

Para el caso de la información sobre planificación estratégica de los distintos organismos que integran el PN, los datos se extraen del Sistema de Planificación Estratégica (SPE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

2. Dimensiones:

2.1 Perspectiva funcional: áreas programáticas y programas

La perspectiva funcional se organiza en dos categorías: La primera se denomina Áreas Programáticas (AP), y representan funciones que el Estado desarrolla. Si bien dada su continuidad en el tiempo, tienden a trascender los períodos de gobierno, pueden sufrir alguna modificación que implique cambios en su denominación o que se agreguen nuevas funciones.

Como ejemplo particular, para el presupuesto 2020-2024, se añadieron dos nuevas áreas programáticas, “Administración Financiera” y “Transferencias a gobiernos departamentales”, a la vez que, del área programática “Protección y Seguridad Social” de presupuestos anteriores se desprenden dos nuevas: “Protección Social” y “Seguridad Social”.

El presupuesto 2020-2024 en su perspectiva funcional quedó conformado de la siguiente manera¹:

Administración de Justicia	Asuntos Legislativos	Ciencia, Tecnología e Innovación
Regulación, Control y Transparencia	Cultura y Deporte	Defensa Nacional
Desarrollo Productivo	Educación	Infraestructura, Transporte y comunicaciones
Medio ambiente y recursos naturales	Registros e información oficial	Salud
Seguridad Pública	Servicios Públicos Generales	Trabajo y Empleo
Vivienda	Energía	Protección Social
Seguridad Social	Administración Financiera	Transferencias a gobiernos departamentales

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

¹ Los datos de Planificación Estratégica, Presupuesto y Ejecución de las AP “Protección Social” y “Seguridad Social” para períodos anteriores al 2020-2024, se podrán ver en: **Planificación de Gobierno/Perspectiva Funcional/Presupuesto 2015-2019/ AP “Protección y Seguridad Social”** y en la visualización **ADVNI**.

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 una 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 Presupuesto asignado o ejecutado en un Área Programática se puede obtener sumando los programas presupuestales que la componen.

De la misma manera que para la categoría Área Programática, los programas presupuestales, si bien suelen mantenerse en el tiempo, pueden suprimirse o adicionar nuevos en las instancias de formulación o modificación del Presupuesto Nacional y es por eso que en la información que se presenta en el PTP pueden evidenciarse diferencias entre los programas de los distintos periodos presupuestales.

Logros y límites de la perspectiva funcional

La reformulación de los programas presupuestales sobre una base programática y transversal a partir del Presupuesto 2010 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, a pesar del avance 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.

Es por eso que en algunas AP sus créditos pueden encontrarse subvalorados por ejemplo por recursos que por su naturaleza se ejecuten en una AP diferente. Ejemplo, recursos de Educación, ejecutados en Seguridad Pública.

2.2 Perspectiva Institucional

2.2.1 Organismos 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?).

El Presupuesto Nacional se asigna, en un primer nivel, a los organismos que lo componen (se identifican con el campo organismo_codigo).

Estos organismos son mayormente 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 forma parte del Presupuesto Nacional², aunque tiene autonomía para discutir y aprobar su presupuesto, mediante un proceso en el cual no interviene el Poder Ejecutivo.

²- * 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...).

* En este Portal se presentan gastos de Crédito y Ejecución del Poder Legislativo pero no de su Presupuesto.

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

Algunos componentes que figuran como organismos del Presupuesto Nacional no corresponden a instituciones como las mencionadas 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.

Estas categorías contables son:

Nombre	Descripción
Intereses y otros gastos de deuda	No incluye amortizaciones que se computan en Inciso 30 y no se consideran parte del Presupuesto
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.
Transferencias financieras al sector seguridad social	Incluye transferencias 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 como 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 incluyen los aportes patronales de los funcionarios públicos que se computan como gastos de personal en cada organismo correspondiente.
Partidas a replicar	Incluye todos aquellos créditos que se encuentran asignados como una autorización al Poder Ejecutivo ya sea en carácter de previsión (ej. Partida habilitada para gastos imprevistos) o cuya utilización se encuentra condicionada a reasignación expresa del mismo a otro organismo. La ejecución se refleja en los organismos que finalmente reciben y utilizan esos créditos.
Diversos créditos	Presenta los gastos generales del Estado, no de operación de un organismo específico, tales como Fondo Nacional de Salud, 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 esta clasificación lo representan las Unidades Ejecutoras (se identifican con la pareja de campos organismo_codigo y ue_codigo). Para los organismos, las UE son grandes unidades organizativas en las que se divide la institución y agrupa sus cometidos sustantivos, cuyo jerarca tiene potestades de gestión de recursos financieros (ordenador del gasto).

Para el caso de las categorías contables las UE con las que se vinculan, son los organismos que ejecutan o actúan como intermediarios de esos créditos. Ej: "Subsidios y subvenciones + UE 15 "Ministerio de Desarrollo Social" indica que los créditos son asignados al MIDES para determinados fines.

2.2.2 Proyecto, Grupo y Subgrupo, Objetos del Gasto ³

Proyecto:

Al interior de cada Unidad Ejecutora, el presupuesto se asigna a Proyectos, definidos como un conjunto de acciones 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, organismo_codigo, programa_codigo proyecto_codigo. Los proyectos de funcionamiento tienen proyecto_codigo entre 000 y 699. Los proyectos de inversión tienen proyecto_codigo 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 identifican con los campos grupo_codigo y subgrupo_codigo, respectivamente. 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.

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 en el grupo de gasto 2 un ODG registra gastos en “Agua”

Un ODG se identifica por los campos año y odgyaux_codigo.

2.3 Mirada Transversal

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

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

2.4 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.

2.4.1 Personal

Comprende remuneraciones por servicios personales, aguinaldos, cargas legales y prestaciones sociales, distinguiendo las retribuciones básicas, de las adicionales por complementos. Incluye

³ Estas variables se encuentran disponibles en los archivos de datos abiertos y no están incluidas en las visualizaciones del Portal.

todos los objetos del gasto del Grupo 0⁴. Técnicamente, las remuneraciones son también un subconjunto de los gastos de funcionamiento.

2.4.2 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.).

2.4.3 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).

2.5 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.

⁴ Puede suceder que exista algún gasto del grupo 0 en un proyecto de inversión, es muy raro que suceda, pero en ese caso se considera Inversión y no Personal

- 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 conjunto de datos publicado en el portal, sólo incluye las primeras.

Fuentes Presupuestales:

fuelle_financ_codigo	fuelle_financ_nombre
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 el conjunto de datos publicado en el PTP (listado no exhaustivo, sólo se mencionan las más frecuentemente utilizadas):

fuelle_fina_nc_codigo	fuelle_financ_nombre
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 estos temas, ver el Texto Ordenado Ley de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

2.6 Presupuesto, Crédito y Ejecución

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

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

Presupuesto: se utiliza en este Portal para representar los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto Nacional para el período de gobierno que corresponda. No incorpora las modificaciones en las asignaciones que se han realizado o se realicen en las siguientes Leyes de Rendición de Cuentas.

Apertura: Monto de la asignación presupuestal⁵ al inicio de cada año fiscal. Se calcula basado en lo aprobado para ese año en el Presupuesto y sus posibles modificaciones en Rendiciones de Cuentas. Este dato solo está disponible en los archivos de Datos Abiertos y no en las distintas secciones del Portal.

Crédito/Crédito Vigente: Monto del crédito asignado resultante de los aumentos o reducciones realizadas sobre la Apertura mediante movimientos posteriores (trasposiciones, refuerzos y otros ajustes).

Ejecución: Monto que efectivamente fue gastado.

En cuanto a la ejecución, para los años que están cerrados se muestra el monto que finalmente se gastó, en cambio para los años que aún están abiertos, ese dato se actualiza mensualmente, mostrando el acumulado del año fiscal correspondiente hasta el momento de la actualización.

2.6.1 A Dónde Van Nuestros Impuestos (ADVNI)

En la sección Presupuesto Nacional de este Portal, se encuentra la aplicación Interactiva ADVNI donde se pueden visualizar datos de Presupuesto, Crédito y Ejecución del Presupuesto Nacional a partir del año 2011, desde distintas perspectivas.

Perspectivas:

- **Área Programática:** En esta perspectiva el usuario puede realizar la navegación desde el AP hacia programas, organismos y Unidades Ejecutoras.
- **AP - Organismo:** Desde la AP hacia organismos que la componen y sus UEs.
- **Organismo - UE:** Se navega desde el organismo, a las UEs agrupadas, AP y Programa
- **Organismo - AP:** Desde el Organismo hacia el Área Programática de la que participa y sus programas.

Cabe aclarar que como regla general, los montos de Apertura, Crédito y Ejecución se presentan a pesos corrientes del año afectado, mientras que los montos de Presupuesto se presentan a valores constantes del primer año del período presupuestal correspondiente.

Si en alguna visualización este criterio no es respetado, esto es aclarado en la propia visualización, como ocurre en la sección Planificación de Gobierno donde la gráfica de Presupuesto, Crédito y Ejecución se muestra en valores constantes, para que los montos de los distintos conceptos sean comparables entre sí.

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.

⁵ 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”.