



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Y DE ADMINISTRACIÓN

POSGRADOS



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN FINANCIERA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS
EDICIÓN 2021**

**GESTIÓN DE DEUDA SUBNACIONAL CON ÉNFASIS EN INSTRUMENTOS
FINANCIEROS EN URUGUAY**

**Cr. Lic. Gerardo Barrios Berettieri
Cr. Javier De Los Santos Silvera
Cr. Santiago Mallón Benitez**

**TUTORA: Profa. Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera
COORDINADORA: Profa. Agda Mag. Gabriela Pintos Trias**

**Montevideo
URUGUAY
2022**

Indice

Página de aprobación.....	2
Agradecimientos.....	3
Resumen ejecutivo.....	4
Siglas y abreviaturas.....	5
Problema de investigación y objetivo.....	6
Diseño metodológico.....	7
Antecedentes.....	7
Gobiernos Departamentales - Evolución Histórica.....	7
Creación de Municipios.....	8
Fuentes de financiamiento de los Gobiernos Departamentales.....	9
Marco teórico.....	12
Gobiernos Departamentales.....	11
Fideicomiso.....	17
Registración presupuestaria, contable y estadística.....	18
Desarrollo.....	20
Fideicomiso como herramienta de financiamiento.....	20
Relevamiento de fideicomisos.....	24
Registro de los fideicomisos.....	26
Conclusiones.....	29
Limitaciones al alcance.....	34
Bibliografía.....	35
Anexos.....	36

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título: Gestión de deuda subnacional con énfasis en instrumentos financieros en Uruguay.

Autor/es: Cr. Lic. Gerardo Barrios Berettieri, Cr. Javier De Los Santos Silvera y Cr. Santiago Mallón Benitez.

Tutora: Profa. Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera

Posgrado: Especialización en Gestión Financiera en Instituciones Públicas.

Puntaje:

Tribunal:

Profesor.....
(nombre y firma).

Profesor.....
(nombre y firma).

Profesor.....
(nombre y firma).

FECHA.....

Agradecimientos

Son muchas las personas que han contribuido a la realización de este trabajo desde diferentes ámbitos.

Agradecemos muy especialmente a nuestra tutora, la Cra. Adriana Arosteguiberry Cantullera por su colaboración, dedicación y guía en la realización de este trabajo de investigación.

A las personas que colaboraron con la información pertinente para la realización de este proyecto.

Por último y no menos importante, a todos nuestros familiares, amigos y compañeros por el apoyo incondicional en todos los momentos.

Resumen ejecutivo

La elaboración e implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos subnacionales para llevar adelante sus objetivos y contribuir al bienestar de las personas, requiere de fuentes de financiamiento. La responsabilidad por la ejecución de estas **políticas públicas** es ejercida por los **Gobiernos Departamentales (GD)** como segundo nivel de gobierno y de los Municipios como tercer nivel.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el impacto de los **fideicomisos financieros** en la gestión de deuda subnacional en Uruguay y en particular, describir la manera que los **GD** obtienen recursos para financiar sus políticas públicas a través del uso de las transferencias del Gobierno Central (GC) y otras fuentes de financiamiento, especialmente de los fideicomisos y cómo estos recursos pueden condicionar la **sostenibilidad futura** del propio **GD** y transformarse en un riesgo fiscal para el GC.

Se desarrollan claramente las fuentes de financiamiento de los **GD** para asegurar la prestación de servicios de calidad para los ciudadanos, en el cumplimiento de sus objetivos. Adicionalmente, se documenta el “estado del arte” de los fideicomisos como **instrumentos financieros** disponibles para los **GD** como alternativa de financiamiento, así como los registros presupuestales, contables y en las Estadísticas de la Finanzas Públicas (EFP) de los mismos.

Producto de la investigación, se observa que el uso del fideicomiso ha sido en los últimos años una herramienta importante, por la que han optado muchos **GD** para satisfacer sus requerimientos de financiamiento de manera significativa, para la realización de obra pública, para la reestructura de deuda o para el desarrollo de otra infraestructura necesaria para la prestación de servicios de calidad al ciudadano.

Por último, se presenta un resumen de las principales conclusiones arribadas a partir de la investigación realizada, dando respuesta a los objetivos planteados y se proponen recomendaciones para superar posibles limitaciones en la gestión que puedan generar la proliferación de fideicomisos.

Siglas y abreviaturas

AFISA	Administradora de Fondos de Inversión S.A.
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CONAFIN AFISA	Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A.
EDP	Estadísticas de Deuda Pública
EFP	Estadísticas de las Finanzas Públicas
FIGM	Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno Central
GD	Gobierno/s Departamental/es
JD	Junta/s Departamental/es
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas Fiscales Públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OPIS	Obligaciones Presupuestales Impagas
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OTU	Observatorio Territorio Uruguay
PIB	Producto Bruto Interno
SIFI	Sistema de Información Financiera
SUCIVE	Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares
TCR	Tribunal de Cuentas de la República
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera

Problema de investigación

La implementación de políticas públicas financiadas mediante fideicomisos financieros ha producido una proliferación de estos instrumentos en los gobiernos subnacionales. Se entiende relevante documentar antecedentes, analizar su adecuada registración y medir, creemos que de forma inédita, la magnitud en su uso y el impacto en las capacidad futura de endeudamiento.

El problema que trataremos de desarrollar es como el uso extensivo de este instrumento financiero podría reducir las capacidades de los GD de implementación de políticas públicas así como sostener la prestación de servicios eficientes y de calidad.

La pregunta que centra nuestro trabajo es si los fideicomisos como instrumento financiero utilizados de manera intensiva pueden condicionar el funcionamiento y prestación de servicios a los ciudadanos de los GD en el futuro. Nos planteamos no solo analizar el instrumento sino más importante aún y a través de las entrevistas con expertos nacionales e internacionales plantear la importancia de una buena exposición, presupuestal, patrimonial y estadística.

Objetivos del trabajo de tesis

El objetivo general de nuestro trabajo será analizar el impacto de los fideicomisos financieros en la gestión de deuda subnacional en Uruguay, diseñados para obtener liquidez para la realización de políticas públicas. Describiremos, aunque de una forma menos detallada, la existencia de otros instrumentos financieros disponibles para los GD.

Intentaremos relevar el uso de estos instrumentos financieros en los GD en los últimos diez años, analizando en particular sus registros presupuestales, contables y estadísticos.

El objetivo específico será describir la manera en que los GD de nuestro país obtienen recursos para financiar sus políticas públicas a través del uso de las transferencias del GC y otras fuentes de financiamiento, especialmente de los fideicomisos y cómo estos recursos pueden condicionar la sostenibilidad futura del propio GD y transformarse en un riesgo fiscal para el GC.

Diseño metodológico

El enfoque del trabajo será cualitativo-empírico y de tipo explicativo. Se abordará la bibliografía relacionada con el tema a los efectos de entender y exponer los conceptos básicos para comprender el análisis.

Adicionalmente, a partir de entrevistas a expertos en la temática, trataremos de vincular los aportes a los conceptos teóricos y realizaremos apreciaciones sobre el estado actual del endeudamiento de los GD, y sobre el uso de estos instrumentos financieros con foco en los fideicomisos.

Revisaremos los registros presupuestales, contables y de su impacto en las estadísticas fiscales y de deuda y analizaremos la necesidad de posibles mejoras que nos permitan efectuar recomendaciones para la mejora en su exposición.

Además, se tomarán en consideración los aportes realizados por los hacedores de política de los gobiernos departamentales en el uso de instrumentos financieros.

Antecedentes

Gobiernos Departamentales - Evolución Histórica

El origen de los GD en nuestro país se remonta al 27 de enero del año 1816, cuando el Cabildo de Montevideo discutió y aprobó la creación de la primera subdivisión del territorio de la entonces Provincia Oriental en “Cantones o Departamentos” y como resultado surgen los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Maldonado, Soriano y Colonia.

Si bien al inicio eran solo seis departamentos, el 3 de febrero de ese año se agregaron Cerro Largo y Paysandú, y el 27 de agosto de 1828 se sumó Durazno, por lo tanto, al momento de la Jura de la Constitución de 1830, los nueve departamentos existentes eran Montevideo, Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Soriano, Paysandú, Durazno y Cerro Largo.

Posteriormente la Ley N° 158 del 16 de junio de 1837 dividió el departamento de Paysandú (que comprendía todo el territorio al norte del río Negro) en tres partes, dando origen a los departamentos de Salto y Tacuarembó. Al mismo tiempo, a partir de territorio que antes formaba parte de Cerro Largo y Maldonado la misma ley creó el departamento de Minas, que posteriormente fue renombrado a Lavalleja.

Como parte del proceso de subdivisión del territorio la Ley N° 493 del 10 de julio de 1856, crea el departamento de Florida y el 7 de julio de 1880 se dispuso mediante las Leyes N° 1474 y N° 1475 la creación de los departamentos de Rocha y Río Negro, respectivamente, que se harían efectivas desde el 1° de agosto de 1881. Además, en 1884 se constituye el departamento de Treinta y Tres, a partir de territorio de los departamentos de Cerro Largo y el departamento de Minas de acuerdo a la Ley N° 1754 del 20 de septiembre de 1884. En el mismo año, en base a la Ley N° 1757 del 1° de octubre se crea el departamento de Artigas y de Rivera.

Por último, mediante Ley N° 1854 del 30 de diciembre de 1885 se creó el departamento de Flores, constituyendo así los 19 departamentos, tal cual se conoce a nuestro país actualmente, más allá de modificaciones en las divisiones territoriales que se dieron a lo largo del tiempo.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de 1918, plebiscitada el 25 de noviembre de 1917 y que entró a regir el 1° de marzo de 1919, se reemplazan las Jefaturas Departamentales, en las que el Jefe de policía realizaba a la vez la función municipal, por Intendencias Municipales gobernadas por un Poder Ejecutivo unipersonal representado en el cargo del Intendente.

Cada GD tiene un Poder Legislativo, la Junta Departamental (JD) integrado por 31 ediles departamentales, electos por votación directa en un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional, esto es, el partido del Intendente obtiene un mínimo de 16 bancas independientemente del porcentaje obtenido pero, si obtiene más del 50% de los votos, obtiene tantas bancas como corresponda en forma proporcional.

Por su parte, la reforma constitucional de 1997 institucionalizó el Congreso Nacional de Intendentes y la misma reforma separa en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales, que hasta el momento se realizaban conjuntamente, las cuales serán convocadas en mayo del año siguiente a las elecciones nacionales.

Creación de Municipios

Si bien en Latinoamérica y en Europa, las entidades municipales son de antigua data y existe una tradición consolidada del gobierno local, no es el caso de Uruguay, que ha generado una institucionalidad relativamente nueva en ese nivel de gobierno.

La Constitución de 1996 instituyó el nivel local de gobierno, pero éste recién se viabiliza con la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (Ley N° 18.567) luego de un proceso con fuertes vaivenes en su trámite parlamentario. A partir de entonces se determinó un

conjunto inicial de 89 municipios que fueron electos en mayo de 2010 y se instalaron en julio de ese mismo año, primera experiencia de tercer nivel de gobierno y administración. Para superar las debilidades del sistema de municipalización se dicta la ley N° 19.272, la cual amplía el número de municipios a 112, los que actualmente ascienden a 125. La mencionada ley resuelve algunos problemas que había dejado su predecesora como en la delimitación de los alcaldes o la reglamentación en que se efectuará el manejo de los recursos provenientes de los GD y del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM).

La descentralización resulta un medio para la consecución de cometidos de fondo, que redundan en una mayor calidad de vida de la ciudadanía, no constituyendo un fin en sí mismo. La misma se define como el proceso de transferir responsabilidades y autonomías a los gobiernos locales, puede ser administrativa, fiscal o política. La descentralización administrativa es cuando se transfiere poder para llevar adelante la gestión a nivel local hacia niveles inferiores con autoridades electas; la descentralización fiscal supone el aumento de ingresos del gobierno subnacional, sea por transferencia de recursos o reformas tributarias así como a aumentar su capacidad de gasto; y la descentralización política consiste en la apertura de nuevos espacios de representación y la ampliación de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad.

Si bien el proceso de descentralización se viene fortaleciendo en nuestro país, aún continúa en una evolución permanente. La ausencia de una real autonomía fiscal o financiera en estos Municipios determina importantes limitaciones a nivel de la descentralización administrativa y en la práctica existe una dependencia técnica y financiera con respecto al GD.

Fuentes de financiamiento de los Gobiernos Departamentales.

De acuerdo al Artículo N° 262 de la Constitución de la República y a la Ley N° 9.515, cada Departamento será gobernado y administrado por un Intendente que ejercerá las funciones ejecutivas, y por una JD que tendrá funciones de contralor y legislativas, lo cual constituye el GD.

En función de ello, las competencias de los GD son todas las concernientes al gobierno y administración de cada departamento, con excepción de la seguridad pública, a las competencias que la Constitución atribuye al GC y aquellos servicios comprendidos en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Los GD llevan adelante actividades que requieren de financiamiento para su ejecución. Algunas de ellas están vinculadas con la prevención y fiscalización de la edificación y vivienda (ordenamiento

territorial y urbanístico, ordenamiento edilicio), con la higiene sanitaria y de salubridad (higiene pública), otras están relacionadas con los espectáculos públicos, el tránsito y el ordenamiento vial, así como la ejecución de obras públicas departamentales y municipales y la protección del medio ambiente.

Las fuentes de financiamiento de los GD son básicamente tres y se componen de recursos propios de acuerdo al artículo 297 de la Constitución de la República, de las transferencias recibidas del GC y la posibilidad de endeudamiento con instituciones bancarias de plaza o multilaterales, y también mediante fideicomisos. Adicionalmente, los GD tienen la capacidad de enajenar sus bienes inmuebles en la medida que se obtenga la mayoría especial de dos tercios de votos en la JD.

Los recursos propios varían en cada GD, algunos de ellos disponen de montos importantes y por lo tanto, les permite cubrir gran parte de su presupuesto, ya sea por la alta cantidad de población o por la cantidad de bienes sujetos a tributos. Mientras que en otros GD los recursos propios son escasos para el cumplimiento de sus cometidos.

Entre los recursos propios más significativos de los GD, encontramos:

- La Contribución Inmobiliaria Urbana y Suburbana, que es calculada en base una alícuota definida por los GD de forma autónoma e independiente sobre los inmuebles tomando o no la referencia del valor catastral proporcionado por la Dirección Nacional de Catastro.
- La Contribución Inmobiliaria Rural que se grava por una alícuota definida por Ley por el Poder Legislativo y recaudado por los GD.
- La Patente de Rodados que se calcula mediante un aforo único y se recauda por los GD a través del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE).

Dentro de las transferencias del GC se encuentran las previstas en la Constitución de la República, en el Artículo N° 214 que establece destinar un porcentaje del total de recursos a los GD, y en el Artículo N° 298 que establece la creación de un fondo presupuestal denominado Fondo Desarrollo Interior destinado al financiamiento de programas y planes para el desarrollo del interior del país. Este financiamiento previsto en la Constitución de la República puede resultar escaso para ejecutar obras necesarias para el desarrollo de cada departamento.

Además de las transferencias previstas en la Constitución, existen otras transferencias de origen presupuestal del GC como son el FIGM mencionado, el subsidio al alumbrado público, la caminería rural departamental, Fondo de Área Metropolitana. Adicionalmente, los gastos de administración

SUCIVE y lo establecido en la ley de remates y semovientes son gastos o renunciaciones fiscales realizadas por el GC a los GD.

Es importante destacar que el Artículo N° 301 de la Constitución establece que “los GD no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos o empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la JD, previo informe del Tribunal de Cuentas (TCR) y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

Por su parte, para contratar otro tipo de préstamos, se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la JD, previo informe del TCR. Si el plazo de los préstamos, excediera el período de gobierno del Intendente proponente, se requerirá para su aprobación, los dos tercios de votos del total de componentes de la JD.

Entonces, debido a las necesidades de financiamiento para la realización de obras, poder atender las necesidades de su población y en búsqueda de mayor autonomía respecto al GC, los GD comenzaron a ver con “buenos ojos” la posibilidad de utilizar las diferentes opciones disponibles de endeudamiento.

Si bien históricamente los GD han utilizado todas las alternativas de endeudamiento posibles: líneas de crédito con los bancos de plaza, financiamiento con organismos multilaterales de crédito y fideicomisos, en los últimos años se ha incrementado el uso de estos últimos, de diversos tipos: de administración, de garantía, financieros.

Se define al fideicomiso en la Ley N° 17.703 como un instrumento mediante el cual una persona (fiduciante o fideicomitente) transmite la propiedad fiduciaria de determinados activos a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el instrumento (beneficiario), y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante o beneficiario.

El caso particular de los fideicomisos públicos se definen como aquellos donde el fideicomitente o fiduciante es el Estado en cualquiera de sus jurisdicciones y han sido expresamente reglamentados por el artículo N° 3 de la Ley N° 17.703, estableciendo que: cuando el fideicomiso tenga por fin la realización de una obra pública, los GD podrán constituirse mediante la cesión de derechos de créditos de tributos departamentales o enajenación de inmuebles o padrones, dándose cuenta a la JD.

Marco Teórico

Gobiernos Departamentales

Para la elaboración del Marco Teórico elegimos algunos documentos que posibilitan el análisis del tema elegido, desde una perspectiva de nuestro país y la región. Fue tomado en consideración que estuviera dentro del marco temporal de estudio del presente trabajo, que son los últimos diez años.

El primer documento de “de la Fuente, J. M. R., & Cossani, M. C. V. Eds. 2016 Manual de gobiernos locales en Iberoamérica. Universidad Autónoma de Chile”, posibilita ver las necesidades de recursos de los GD para poder llevar adelante sus políticas públicas y la necesidad imperante de lograr una descentralización total, la cual se dificulta ante la dependencia del GC en materia económica, teniendo una visión no solo a nivel local sino en Latinoamérica.

Este documento permite contextualizar el tema de la Descentralización y en particular los GD y Gobiernos Locales en un proceso global que ocurre en Latinoamérica y en particular en Uruguay. Ello conlleva una descentralización política y en el caso de nuestro análisis, financiera y económica.

Los autores plantean que los Gobiernos Locales no tienen la autonomía económica necesaria para concretar sus objetivos de cubrir las necesidades de la población, dependiendo del GD e incumpliendo con el fin por el cual fueron creados: para “construir democracia” y ser la cara más cercana y visible del Estado ante la ciudadanía. Por su parte, los GD que no generan una cuantía suficiente de recursos propios dependen de las transferencias del GC o acceden a financiamiento, lo cual genera endeudamiento.

Este primer documento aborda que no hay mecanismos ni instrumentos creadores de autonomía en materia financiera y fiscal para obtener recursos propios para los municipios, generando la dependencia ya mencionada, y en muchos casos donde el GD es de otro partido político al Gobierno Local, propiciando conflictos.

Los autores concluyen que existen dos velocidades de descentralización: la de Montevideo, donde los problemas pasan por mejorar la gestión municipal y la del resto del país, donde se está consolidando la legitimación del tercer nivel de gobierno y sus capacidades para gobernar, y el GD debe apoyar este proceso.

Por último, se señala que el tiempo transcurrido, muestra en el plano subnacional, que se va caminando en forma pausada, pero firme hacia un mayor peso del espacio local, con la

incertidumbre si este proceso finalizará con una descentralización profunda o se mantendrá en un estado intermedio de transferencias de capacidades y recursos.

El segundo documento “Jiménez, J. P., & Ruelas, I. (2016) El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos”, permite ver “estado del arte” de los gobiernos subnacionales en cinco países de América Latina y posibilita realizar “benchmark” al respecto. Asimismo, el trabajo permite analizar las acciones que puede tomar el gobierno nacional ante el endeudamiento excesivo de los gobiernos subnacionales, previendo una situación crítica.

El texto explora el estado de situación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en los países objeto de estudio, los mecanismos que tienen para acceder al crédito y la evolución que han tenido en los últimos años. Se estudió el caso para Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, llegando a la conclusión que debido a la aceleración de la deuda, los GC debieron intervenir con programas de reestructuración y otras medidas con el objetivo de mejorar las cuentas públicas de los gobiernos subnacionales.

Se puede concluir que el endeudamiento de los gobiernos subnacionales puede comprometer su sostenibilidad fiscal si no se usan mecanismos de control que regulen su obtención. Se recomienda que su utilización sea para proyectos de inversión e infraestructura impulsando el crecimiento productivo a mediano plazo. La emisión de deuda para financiar la inversión pública permite repartir el costo de la misma a lo largo del tiempo, promoviendo la igualdad generacional.

Asimismo, el incremento acelerado de la deuda de los gobiernos subnacionales obligó a algunos GC a intervenir con programas de reestructuración, que entre otras cosas, los compromete a mejorar sus cuentas públicas. Los países objeto de estudio excepto Brasil, han recurrido a reglas fiscales para controlar la deuda subnacional, estableciendo límites cuantitativos en la mayoría de los casos.

En particular para Argentina, a partir de 2004, los servicios de la deuda no pueden exceder el 15% de los recursos corrientes netos de las transferencias a municipios. Los que sobrepasen este umbral no podrán tomar nuevas deudas, a no ser que refinancien las ya adquiridas. Además se prohíbe la toma de deuda para el financiamiento de gasto corriente. A nivel de provincias pueden autoimponerse límites y limitar sus municipios.

Por su parte, Brasil a partir del 2000, a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal, los Gobiernos Subnacionales no pueden emitir deuda sin la autorización del Ministerio de Hacienda contando, con

tope aprobado por el Senado, Esto permite que la deuda de estados y municipios quede garantizada con los ingresos producto de tributos y transferencias constitucionales.

Para el caso de Ecuador a partir de 2010, y tal como se establece en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados no podrán endeudarse más del 200% respecto de sus ingresos totales anuales y el pago por servicios de deuda no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

En México a partir de 2016, a través de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, solo puede contraer obligaciones cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura. El Gobierno Federal garantiza deuda de los Estados y municipios existiendo contrato celebrado, si afectan participaciones federales y si ésta no rebasa el 3,5% del PIB.

En el caso de Perú, a partir de 2013, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, estableciéndose que el saldo de deuda no debe superar el 100% de los ingresos corrientes y la variación del gasto no debe ser mayor a la variación porcentual del promedio móvil de cuatro años de ingresos anuales y para contraer financiamiento externo, los gobiernos regionales y locales deben contar con aval del Estado y dicha obligación solamente podrá destinarse a infraestructura pública.

Los autores concluyen que los sistemas “cooperativos” de control de endeudamiento, donde los límites al endeudamiento subnacional son definidos en base a negociaciones entre GC y Gobierno Subnacional, teniendo un respaldo legal, podrían facilitar un acceso al endeudamiento coordinado, evitando políticas procíclicas y endeudamiento excesivo.

El tercer documento “de Pertierra Cánepa, F. M., & Chaor Naimo, N. (2020). Fideicomiso público o del estado (No. 772). Serie Documentos de Trabajo” nos permite entender y proyectar el uso del fideicomiso, en particular identificar sus posibles debilidades y considerarlas para un adecuado diseño, gestión y control del instrumento, que es fundamental para para la promoción de las actividades del gobierno considerando el interés público y sus necesidades.

El documento estudia el fideicomiso como herramienta para los fines del Estado, sus características, debilidades y propuestas de mejora. El objeto de investigación es el fideicomiso público como forma de promover el interés público. A través del estudio del uso del fideicomiso en México, Chile, Uruguay y Argentina concluyen que el fideicomiso es una herramienta fundamental para la promoción de las actividades del Estado.

Se define en el documento fideicomiso público o estatal, cuando el fiduciante es único y principalmente el Estado, en cualquiera de sus tres niveles y desde diferentes dependencias, señalando que la diferencia fundamental reside en que la propiedad de los bienes elegidos y destinados al objetivo determinado y que integrarán el nuevo patrimonio que pasará a ser propiedad del fiduciario, son del Estado. Estos bienes pueden ser de dominio público y privado.

Los autores plantean que para el caso de Uruguay, el auge en el uso de fideicomisos, se da tras la crisis del 2002, donde se vio la necesidad de recurrir a nuevas fuentes de financiamiento para lograr la reactivación del crédito interno. Asimismo, plantean que los fideicomisos públicos han sido utilizados en Uruguay, particularmente para el fomento de actividades relacionadas con energía, financiar proyectos que promuevan su utilización eficiente a nivel nacional, estableciendo diversos esquemas de contratos por desempeño.

Se resalta que en la ley uruguaya se establecen dos situaciones particulares respecto de otras legislaciones: primero el fiduciario puede ser también fiduciante en los fideicomisos financieros, presentando serias contradicciones con la esencia del contrato del fideicomiso, habiendo solo una parte y por ende no habría celebración de contrato alguno, ya que para su celebración son necesarias dos partes. Segundo, es que el fiduciario pueda ser el beneficiario principal en los fideicomisos de garantía, lo cual crea problemas de incentivos y riesgo moral donde el fiduciario podría ejercer acciones en favor de sí mismo, en detrimento del resto de los beneficiarios.

Los autores definen que el fideicomiso público resulta una herramienta estratégica fundamental para la promoción de actividades del Estado ligadas al interés público, ya que fortalece que puedan ser cumplidas de forma real y acorde al compromiso de origen y consideran que es una herramienta transformadora de la realidad social en la canalización de políticas públicas.

Se hace una simplificación en el documento de las propuestas de mejora para los fideicomisos, agrupándolas en dos: las que responden a aspectos de forma y las de fondo. Las propuestas de forma son las focalizadas en lo relacionado con la gestión de fiduciarios, introduciendo mejoras en los procesos operativos, contables, administrativos, legales, financieros y de negocios, que mantienen estricta pertenencia al área de administración así como mejora del control interno. Estas propuestas dependen en esencia de las acciones de los fiduciarios, enfocados en implementar una gestión integral de riesgos llevada a cabo por todos los participantes de la entidad, a través de un adecuado diseño organizacional.

Por otra parte, las propuestas de fondo sin embargo se basan en el accionar conjunto de los tres poderes del Estado, introduciendo modificaciones en cuestiones esenciales de la organización

política y jurídica, donde el éxito depende de cambios profundos en los marcos institucionales vigentes, escapando de la órbita de la administración de cada fiduciario, cuya responsabilidad e idoneidad son indelegables.

Se expresa en el documento la falta una planificación integral de la economía focalizada sobre los proyectos productivos de impacto social y ambiental, para desarrollar los sectores estratégicos utilizando los fideicomisos como nexos generando trabajo, riqueza y crecimiento.

Los autores concluyen que se debe utilizar el fideicomiso como una ventaja para la implementación de políticas públicas, no haciéndolo de manera impulsiva, no planificada y sin la mirada integral, sino que construyendo equipos profesionales con experiencia en la aplicación del instrumento, teniendo una dirección y gestión eficiente.

El cuarto documento de Goinheix, M. F. Y. S. “Análisis del nivel autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay”, hace foco en la autonomía de los gobiernos departamentales utilizando el indicador de autonomía local¹.

Este indicador tiene su origen en Europa entre los años 1990-2014 y fue elaborado para un total de 39 países, con el objetivo de medir el grado de autonomía local. El indicador se desarrolla en base a 5 dimensiones que son las siguientes: autonomía desde una perspectiva legal, autonomía desde una perspectiva funcional, autonomía organizacional, relación con el nivel central y autonomía desde una perspectiva financiera.

La autonomía desde una perspectiva financiera, consiste en la medida en que los recursos económicos locales provienen de recursos propios (impuestos, tasas y pagos por servicios). La perspectiva financiera incluye el análisis del grado de autonomía fiscal, el sistema de transferencias y la autosuficiencia financiera. Los autores destacan que en nuestro país, los GD cuentan con potestades tributarias establecidas en la Constitución pero no cuentan con potestad para crear nuevos tributos.

Por último, el documento de Caicedo, B. E. M. (2016). “La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización”² establece que el aumento de la dependencia de los entes territoriales en cuanto a los recursos asignados por el nivel central, asunto propio del modelo de transferencias y

¹ LAI.Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015, 2016; Ladner et al., 2019)

² En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad, 4(4), 141-157

descentralización de los entes territoriales y municipales, permite anticipar que en estas entidades existen problemas de pereza fiscal.

La pereza fiscal es definida como la renuencia a explotar al máximo el potencial fiscal, la estructura y el modelo para fiscalizar las rentas. Las actividades para disminuir la pereza fiscal están encaminadas a reestructurar los instrumentos fiscales utilizados y a renovar el desempeño fiscal en las entidades territoriales.

El documento concluye que la pereza fiscal va de la mano de la descentralización, pues la administración genera un mínimo esfuerzo fiscal, realiza un deficiente modelo de cobro y se dedica exclusivamente a la ejecución de las transferencias.

Fideicomiso

El fideicomiso es un negocio jurídico creado por la Ley N° 17.703 mediante el cual una persona transmite a otra determinados derechos de propiedad para que los administre o ejerza en beneficio de quien se designe en el instrumento y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición a su propietario original o al beneficiario.

El marco legal define tres figuras: el fiduciante (también llamado fideicomitente o fideicomisario) que transmite la propiedad fiduciaria de los activos, el fiduciario que mantiene la propiedad de los los activos fiduciarios cedidos y el beneficiario.

Dada la aplicación financiera del instrumento podemos encontrar que existen distintos tipos de fideicomiso: a) garantía, b) administración y, c) financiero.

a) En el fideicomiso de garantía se transfieren los bienes para que el fiduciario los conserve por un plazo determinado, hasta que se haga exigible una obligación contractual, garantizada mediante el fideicomiso. El beneficiario del fideicomiso es el acreedor de dicha obligación contractual. En caso de incumplirse la misma, el fiduciario tiene la instrucción de vender los bienes fideicomitados y pagar al acreedor con el producido, o pagarle con el producido de la administración de los mismos. Se trata de una alternativa atractiva a la prenda y a la hipoteca como instrumentos de garantía.

b) En el fideicomiso de administración, el fiduciario recibe los bienes para administrarlos y entregar los frutos al beneficiario designado. Pueden ser objeto de fideicomiso de administración todo tipo de bienes muebles o inmuebles, tangibles o intangibles.

c) En el fideicomiso financiero los beneficiarios son titulares de Certificados de Participación de la

propiedad del fideicomiso o de títulos de deuda emitidos por el fideicomiso y garantizados con su patrimonio. Sólo pueden ser fiduciarios de fideicomisos financieros las entidades de intermediación financiera (los bancos) o las entidades administradoras de fondos de inversión.

Para el caso de oferta pública de títulos, deben inscribirse en el Registro de Mercado de Valores, Secciones Emisores y Valores, del Banco Central del Uruguay (BCU) de acuerdo a lo previsto en la Ley de Mercado de Valores Nº 18.627, así como en la reglamentación interna del BCU.

Registración presupuestaria, contable y estadística.

Estándares Internacionales

Para analizar la registración contable y estadística del instrumento, utilizaremos las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y el Manual de Estadísticas Fiscales Públicas del 2014 (MEFP 2014) y el Manual de Deuda del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En particular, para una correcta registración contable, analizaremos la NICSP 29 instrumentos financieros, que trata del reconocimiento y medición de todos los pasivos financieros, incluyendo todos los derivados que deben ser reconocidos en el Estado de Situación Financiera.

Por su parte, el MEFP 2014 permite la compilación de EFP posibilitando una comparación a nivel internacional. Este manual tiene un enfoque de hoja de balance, la información se va a integrar mediante saldos iniciales, transacciones y otros flujos económicos llegando a saldos finales. Dicha información se complementa con estados de información sobre la situación de caja que se enfoca en stocks.

Asimismo, el Manual de “USUARIOS, G. P. C. Y ESTADÍSTICAS DE LA DEUDA EXTERNA” del FMI tiene un enfoque para la medición del saldo bruto de la deuda externa que promueve la coherencia y comparabilidad de las estadísticas de deuda externa con otras estadísticas macroeconómicas, como las estadísticas de balanza de pagos, la posición de inversión internacional (PII) y las cuentas nacionales. En este marco conceptual la deuda externa incluye todos los pasivos; el monto total de estos pasivos se presenta como saldo bruto de la deuda externa.

La aplicación de las NICSP ayuda a la preparación de estadísticas fiscales, con los lineamientos de MEFP 2014 ya que hay certeza de aplicación del criterio devengado. Las EFP son importantes, ya que constituyen la base para el análisis fiscal y son primordiales para formular y realizar el

seguimiento de programas fiscales sólidos, y así supervisar la ejecución de la política económica.

Normativa nacional

El TCR, dicta Ordenanzas de Contabilidad. En particular, vinculado al trabajo de tesis en cuestión, se consideran como normativa la Ordenanza N° 84 que refiere a la Clasificación de Recursos e Ingresos y la Ordenanza N° 89 que refiere a la Formulación y Presentación de los Estados Financieros.

A su vez el TCR en la Resolución N° 1235/18, aprobó el Instructivo 2018 al cual deben ajustarse las Rendiciones de Cuentas de los GD. En el mismo se detalla la información que los GD deben exponer respecto a los fideicomisos y algunas reglas de consistencia entre los Estados de Rendición de Cuentas, que afectan los rubros donde se registran los fideicomisos. El ANEXO IV incluye el Instructivo del TCR y el análisis de las principales reglas de consistencia con relación al registro presupuestal de los fideicomisos de los GD. El objetivo de este instructivo del TCR es obligar a los GD a incluir en sus estados de Rendición de Cuentas de manera consistente, toda la información relevante referente a fideicomisos según los diferentes tipos de fideicomisos. De esta forma, poder cuantificar claramente que el total del endeudamiento financiero del GD, es la suma de acreedores financieros y pasivo por fideicomiso financiero.

En el mismo sentido, fue considerado el trabajo realizado por la Subcomisión de Sistemas de Información Financiera del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), conformada por técnicos de algunas Intendencias y el TCR que concertó pautas de registración presupuestaria para la Rendición de Cuentas de los GD sobre temas diversos y en particular acordó el registro presupuestal adecuado para fideicomisos. Se concertaron las pautas de registración dependiendo de sus fuentes de ingresos, como por ejemplo las cesiones de créditos o venta de inmuebles. Este trabajo sirvió de base al Instructivo del TCR antes mencionado.

Por su parte, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) establece un conjunto de disposiciones para la contabilidad y administración financiera del Estado. Sin embargo, no se establece una forma específica de registración de fideicomisos, sino que se atiende a las reglas particulares para el reconocimiento de los ingresos cuando se perciben y egresos cuando se devengan, que darán sustento a la contabilidad presupuestal.

Desarrollo

Fideicomiso como herramienta de financiamiento

La elaboración y ejecución de políticas públicas subnacionales, ya sea departamentales o locales, requieren recursos en cantidad suficiente de manera de satisfacer las necesidades de los contribuyentes y de la sociedad en su conjunto. Los GD pueden recurrir a recursos propios, a transferencias recibidas del GC o al endeudamiento, como fue explicado anteriormente.

Debido a la necesidad de la reestructuración de deuda o a la demanda de inversiones para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, los GD requieren financiamiento adicional que pueda superar las limitaciones de la recaudación de recursos propios y las transferencias recibidas del GC. Para ello, los GD recurren a otras opciones de endeudamiento a pesar de las limitaciones del mismo, que explicaremos a continuación.

El endeudamiento para los GD presenta una serie de limitaciones. Según se establece en el Artículo 301 de la Constitución los GD, no tienen permitido emitir títulos de deuda pública ni concertar préstamos con organismos internacionales o gobiernos extranjeros sino a propuesta del Intendente, aprobada por la JD, previo informe del TCR y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General. Para solicitar otros préstamos se requerirá la mayoría absoluta de votos en la JD e informe del TCR. En caso de que el préstamo exceda el período de gobierno se requerirán dos tercios de votos del total de componentes de la JD.

Según información brindada por el Observatorio Territorio Uruguay (OTU),³ a efectos de este trabajo, se pudo constatar que para el año 2020, once de los GD tenían endeudamiento con bancos de plaza, mientras que ocho GD mantenían fideicomisos financieros activos.

De acuerdo a ello, en este contexto el uso del fideicomiso ha sido en los últimos años una herramienta importante, por la que han optado muchos GD para satisfacer sus requerimientos de financiamiento de manera significativa, para la realización de obra pública, para la reestructura de deuda o para el desarrollo de otra infraestructura necesaria para la prestación de servicios de calidad al ciudadano.

Sin embargo, en la práctica, la posibilidad de implementar fideicomisos está ligada al grado de la

³ <https://otu.opp.gub.uy/>

autonomía financiera. Considerando que cada GD dispone de la recaudación de recursos propios como base para la constitución de estos instrumentos se podría afirmar que a mayor recaudación mayor también son las posibilidades de emitir fideicomisos.

Es importante considerar que algunos GD mantienen una fuerte dependencia financiera de las transferencias del GC y por lo tanto, la escasa profundización del proceso de generación de recursos propios o de pereza fiscal, supone que estos GD posean una base menor de recursos para dedicar a la emisión de estos instrumentos.

Existen GD donde las transferencias recibidas del GC superan la recaudación de recursos propios y por lo tanto, se pone en jaque a la autonomía financiera de éstos. En estos casos, se opta por el endeudamiento bancario a través de líneas de crédito en bancos de plaza principalmente, como contingencia ante imprevistos y el fideicomiso.

Sin perjuicio de ello, la autonomía financiera sigue siendo el estandarte que promueve cada uno de los GD y, para asegurar ese camino se requiere intensificar la obtención de recursos propios o de ingresos por medio del endeudamiento, que no impone hoy una reducción de esa autonomía.

Observamos que el surgimiento de los fideicomisos posibilita disponer de liquidez con relativamente bajo riesgo y a bajo costo, por lo que como se dijo anteriormente, se ha transformado en una herramienta de uso intensivo. El desafío entonces, está en el uso del instrumento de manera sostenible para que no limite la capacidad de gestión de los GD en el mediano y largo plazo. La proliferación de fideicomisos de manera no sustentable puede a la vez afectar la autonomía financiera del propio GD y mediante un efecto dominó, contagiar problemas de sostenibilidad al GC.

Para no comprometer la capacidad de gestión del GD por el uso desmedido de estos instrumentos financieros, será necesario la elaboración de reglas de control para su uso. De no hacerlo, los GD asumirán el riesgo de no poder obtener los ingresos futuros que aseguren la cobertura de pago a los proveedores comerciales y financieros, afectando la calificación de riesgo para futuras operaciones de crédito y reduciendo las posibilidades de prestar servicios de calidad a los ciudadanos.

En este sentido, podría tomarse como base el trabajo que realizan las fiduciarias para determinar la viabilidad financiera para la emisión del fideicomiso. Con el objetivo de verificar que una decisión no compromete las capacidades futuras, se analiza el flujo de fondos del GD para el plazo de vigencia del fideicomiso, de forma de tener certeza de que se podrá cubrir las partidas de retribución de servicios personales y, de forma complementaria una revisión del entorno.

La sostenibilidad en el uso de estos instrumentos y, asegurar que no se alcance el límite para comprometer la capacidad de pago, requiere como mínimo, como se dijo, asegurar la cobertura de las partidas de retribución de servicios personales y los intereses de financiación (Cobertura Básica).

Las Calificadoras de Riesgos analizan la situación financiera de los GD mediante el estudio de un flujo de caja por el plazo del contrato, realiza un análisis de sensibilidad, un análisis del entorno político y económico, así como el control de cobertura del rubro de retribuciones personales.

En función de la entrevista realizada con la Calificadora de Riesgos CARE, se obtuvo una medida razonable que, para la emisión de fideicomisos, podría implicar una cesión de recursos de hasta un 30% de los ingresos presupuestados, pero esto queda siempre supeditado a que se puedan cubrir los gastos de funcionamiento e intereses, como se expresó anteriormente. Es decir, este 30% podría ser el límite máximo de cesión de derechos de cobro que podría disponer un GD para la constitución de un fideicomiso. Este tope determina que no se podría emitir un nuevo instrumento cuando se alcance este límite.

Sin embargo, los objetivos de análisis de la fiduciaria y eventualmente de la calificadora de riesgo, pueden diferir del análisis de sostenibilidad del propio GD e incluso del GC. La consecución de los cometidos del gobierno requiere adoptar un enfoque de mayor cautela, buscando asegurar el adecuado funcionamiento del gobierno, por lo cual se podría ampliar la reserva de recursos genuinos para cubrir los gastos de funcionamiento e intereses (Cobertura de Sustentabilidad).

Este nivel de cobertura determina que la emisión de fideicomisos sólo debería realizarse cuando el GD tenga certeza que a partir de la recaudación de recursos propios puede cubrir los gastos de funcionamiento e intereses ya que este instrumento de endeudamiento puede generar limitaciones en la gestión de los GD e incluso puede contagiar estos problemas al GC.

Analizada la información de ingresos y egresos del año 2020 de los GD con fideicomisos financieros activos, obtenida del OTU⁴ de OPP, se observa que salvo la Intendencia de Montevideo que cumple la regla de cobertura de sustentabilidad, el resto de las Intendencias Departamentales cumplen con la cobertura básica. Es imprescindible que la cobertura sea planificada con recursos propios y de hecho una mejora en la generación y recaudación de recursos propios permitiría el crecimiento de los recursos a ser dispuestos en un fideicomiso y permitir una gestión sustentable. En Anexo I se presentan los datos analizados que constan de restar a los recursos propios los

⁴ <https://otu.opp.gub.uy/>

gastos de funcionamiento y los intereses devengados para cada uno de los GD.

La pereza fiscal que se generaría por la dependencia con las transferencias del GC puede ser una patología que afecta a algunos GD. Deben promoverse acciones para disminuir las transferencias desde el nivel central e incentivar la generación de recursos genuinos. Una posibilidad para superar esta dificultad, podría ser que las transferencias sean un “premio” y no un salvamento para aquellos GD que generan recursos, que son sostenibles y se gestionan eficientemente.

Para los GD con fideicomisos activos en la actualidad y para avanzar en la determinación de los límites de la capacidad de pago futura, podríamos vincular los ingresos cedidos en relación a los ingresos totales recaudados en el mismo período. Si contemplamos la regla básica, existe un margen que refleja que aún el uso del instrumento no ha llegado a su límite. Sin embargo este resultado no contempla la cobertura de sustentabilidad por lo que si hacemos este cálculo la situación cambia y los GD dependen de las transferencias para cumplir con la gestión.

No todos los GD que tienen fideicomisos activos en la actualidad cubren con sus recursos propios los gastos de funcionamiento e intereses. La sustentabilidad de mediano y largo plazo requiere el desarrollo de nuevos recursos.

De las conversaciones mantenidas con el TCR surge que, además de estos indicadores para el estudio de la viabilidad financiera, el instrumento del fideicomiso debe reflejar los cambios a nivel de presupuesto, por lo que puede ser recomendable la presentación de una modificación presupuestal en el momento que se analiza su conveniencia.

Mediante las entrevistas realizadas hemos constatado que, nuestro país se ve inmerso en la utilización del fideicomiso para la búsqueda de nuevos posibles recursos, relacionados por ejemplo con la sostenibilidad y el ambiente. A su vez, tanto las transferencias de GC como los recursos pueden llegar a ser insuficientes para el cumplimiento de los cometidos. Con este panorama el endeudamiento se vuelve una opción elegida, siendo el fideicomiso el más conveniente por las tasas y por la posibilidad de entregar una porción de los ingresos propios a lo largo del tiempo estipulado en contrato.

Sin embargo, el instrumento del fideicomiso en Uruguay debe ser mejorado. En base al documento “Fideicomiso público o del estado”⁵ se resalta la necesidad de modificar la ley uruguaya para mejorar la utilización de la herramienta, donde se resalta primero que el fiduciario puede ser

⁵ de Pertierra Cánepa, F. M., & Chaor Naimo, N. (2020) (No. 772). Serie Documentos de Trabajo
23

también fiduciante en los fideicomisos financieros, presentando contradicciones con la esencia del contrato del fideicomiso, habiendo solo una parte y por ende no habría celebración de contrato alguno, ya que para su celebración, son necesarias dos partes. Además es necesario se modifique que el fiduciario pueda ser el beneficiario principal en los fideicomisos de garantía, ya que atrae problemas de incentivos y riesgo moral donde el fiduciario podría ejercer acciones en favor de sí mismo, en detrimento del resto de los beneficiarios.

De las entrevistas realizadas, constatamos que el instrumento de fideicomiso tiene mucho por mejorar para convertirse en un instrumento óptimo. Será necesario un relacionamiento entre las partes involucradas, con la finalidad de brindar información y un mayor control de la deuda. Es imprescindible una uniformidad de criterios en la registración del instrumento por parte de las Intendencias, aspirando a una mayor transparencia. Se tiene que establecer un tope de endeudamiento que evite situaciones críticas, considerando todos los ingresos comprometidos y el total de la deuda.

Relevamiento de fideicomisos financieros activos

Producto del relevamiento realizado, y considerando la fiduciarias REPÚBLICA Administradora de Fondos de Inversión S.A (AFISA) y Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión S.A (CONAFIN AFISA) de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), se pudo compilar de manera inédita una lista de veintitrés fideicomisos activos actuales.

Detalle de Fideicomisos

Existen dos fiduciarias financieras que operan con los GD, República AFISA y CONAFIN AFISA. República AFISA fue la primera fiduciaria financiera del Uruguay, creada en diciembre de 2003, la misma se encuentra autorizada por el BCU para actuar en la gestión y administración de Fideicomisos Financieros de Oferta Privada y Pública, así como Fondos de Inversión. Por su parte, CONAFIN AFISA es el fiduciario financiero de la CND.

Los fideicomisos financieros de los GC actualmente administrados por República AFISA son:

- Tributos Departamentales para la Construcción del Pavimento y Drenajes Pluviales en Ciudad de la Costa
- Vivienda Social de Maldonado

- Parque Industrial de Río Negro
- Fondo de Inversión Departamental
- Reestructuración de Pasivos Canelones I
- Obras Viales e infraestructura de Canelones
- Rivera II
- San José
- UTE Reestructuración Deudas de Intendencias por Alumbrado Público
- Florida I
- Río Negro Obras I
- Paysandú II
- Fondo Capital I
- Salto Daymán
- Canelones III
- Planes y Programas de Vivienda Maldonado
- San José II
- Financiamiento Recambio de Luminarias de Canelones I
- Fondo Agroalimentario

Los fideicomisos actualmente administrados por CONAFIN AFISA son:

- Rocha crece contigo
- Fideicomiso de administración: Fondo de Infraestructura Metropolitana de Montevideo
- Fideicomiso de administración: Fondo de Infraestructura de Canelones
- Fideicomiso de Administración de terrenos para soluciones habitacionales de la Intendencia Departamental de Flores

A su vez, se pudo identificar distintos tipos de fideicomisos existentes y destino de los mismos:

- Fideicomisos de inversión
- Fideicomisos para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios
- Fideicomisos para el desarrollo de obras de infraestructura
- Fideicomisos para asegurar el cumplimiento de acuerdos
- Fideicomisos para neutralizar riesgos en la compraventa de paquetes accionarios

- Fideicomisos para la administración de la liquidación de instituciones financieras
- Fideicomisos para la administración de bienes para personas, familias o fundaciones.

El detalle construido de los fideicomisos es enumerativo, ya que no fue posible clasificarlos por tipo de fideicomisos, los cuales en su mayoría son destinados al financiamiento de obras de infraestructura o repago de las deudas reestructuradas y, conforman una fuente de financiamiento cada vez más utilizada. El patrimonio fiduciario se constituye con créditos cedidos de tributos, inmuebles u otro tipo de activos de los respectivos GD. En algunos casos, se realizan emisiones de títulos de deuda de oferta privada y pública como forma de pre-financiar las obras proyectadas.

Consideramos de manera muy relevante, que este listado puede servir de base para desarrollos posteriores en la materia.

Registros de los Fideicomisos

Analizamos los registros presupuestales, patrimoniales y estadísticos, desde el enfoque de los GD y del GC, para el caso que los GD instrumenten el fideicomiso como fuente de financiamiento, considerando el marco legal existente.

Registración presupuestaria en el GD

Cada GD registra en el Sistema de Información Financiera (SIFI), los hechos económicos asociados al fideicomiso. En la Contabilidad Presupuestal, recién se reconoce el pasivo con el fideicomiso cuando ingresa el dinero a la Intendencia, o cuando el fideicomiso paga a los proveedores por cuenta y orden de la Intendencia.

Si consideramos un ejemplo de la cesión de derechos sobre tributos para realización de obra pública, en ese caso se trata de un fideicomiso exclusivamente financiero donde es el propio GD el que realiza las obras, por lo que se siguen los procedimientos de contratación que corresponden al GD y los comprobantes de compra son a nombre de este mismo. El repago al fideicomiso, se produce mediante la cesión de la cobranza de tributos.

Cuando se ejecuta la obra, en la contabilidad presupuestal se reconoce el gasto imputando al objeto del gasto que corresponda (previa verificación de disponibilidad presupuestal), contra cuentas de pasivo que en la contabilidad presupuestal es contra “Obligaciones Presupuestales Impagas” (OPIS).

Luego de ejecutada la obra, el GD rinde cuentas al fiduciario de lo ejecutado, presentando los comprobantes correspondientes, y se plantean las siguientes situaciones: a) el dinero le es transferido al GD para que le pague a los proveedores que contrató para la ejecución de la obra, o b) el propio fiduciario efectúa los pagos en forma directa a los proveedores, pero por cuenta y orden del GD.

En el caso a), el fiduciario le transfiere al GD los fondos que le fueron rendidos y el GD efectúa el pago a los proveedores. Al ingresar el dinero, se debita la cuenta del Banco correspondiente, y se acredita, es decir se reconoce el Pasivo con el Fideicomiso. Al efectuarse el pago a los proveedores, se da de baja las deudas correspondientes a los proveedores contra Banco. En el caso b), el fideicomiso le paga directamente a los proveedores por cuenta y orden del GD. En esa oportunidad, en la contabilidad presupuestal, se dan de baja los acreedores por obra y se reconoce el Pasivo con el Fideicomiso.

En cuanto a la información presentada en la Rendición de Cuentas de los GD, el ingreso de fondos proveniente de un fideicomiso se expone en el Estado N° 3.4.2 Financiamiento de Terceros mientras que las amortizaciones de capital lo veremos reflejado en el Estado N° 3.6.1 Movimiento de fondos y valores.

Mientras que la evolución del endeudamiento financiero se refleja en los Estados N° 9 y N° 17. El primero de ellos de carácter más financiero, con foco en la identificación del ingreso de los fondos, la amortización del capital y los intereses y el segundo de carácter más informativo, incluyendo la información detallada (descripción, fecha de contrato, partes intervinientes, plazo, importe total, detalle de obras y ejecutado en el ejercicio).

De la información brindada para el presente trabajo por el OTU, se pudo verificar que los GD de Canelones, Maldonado, Florida, Montevideo, Río Negro, Salto y San José presentaron en el año 2020⁶ el Estado N° 9 de Evolución del Endeudamiento Financiero, mientras que el Estado N° 17 de Fideicomiso de acuerdo al instructivo solamente fue presentado por Salto.

Registro contabilidad patrimonial en los GD

Si bien la contabilidad patrimonial es un requerimiento establecido por el TCR a través de la Ordenanza N° 89, en la práctica no se ha implementado aún en los GD, a pesar de algunos intentos de desarrollo de registros del patrimonio propio de cada GD. En el relevamiento efectuado para la

⁶ último año procesado a la fecha de presentación de este trabajo

realización de este trabajo de tesis, se ha constatado que no se llevan explícitamente registros presupuestales de los fideicomisos en los GD.

Sin embargo, la OPP a través de su Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Institucional está llevando adelante el proyecto de implementación del SIFI, basado en criterios de registros únicos y homogéneos para todos los GD. En la actualidad, ya hay doce Intendencias Departamentales (Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres) que poseen el mismo programa de gestión con procesos comunes de registración presupuestaria y con las posibilidades reales de promover una contabilidad patrimonial a nivel subnacional en Uruguay. Al momento de este trabajo se encuentran en proceso de implementación las Intendencias Departamentales de Paysandú y Río Negro.

Esta herramienta permite la emisión y presentación de las Rendiciones de Cuentas que se generan de forma automática, así como registrar y adicionalmente, exponer la información desde una perspectiva patrimonial. El sistema SIFI es un software de doble registro, que a partir de la incorporación de la contabilidad presupuestal se genera en forma simultánea la contabilidad patrimonial, pero a la fecha no se cuenta con datos sobre por ejemplo, los bienes del activo fijo y el endeudamiento. Algunos GD han avanzado en recopilar esta información e ingresarla al sistema, por lo tanto, se espera que de superar estas limitaciones en los años siguientes se pueda disponer de la contabilidad patrimonial de este subsector.

OPP dictó una serie de talleres de capacitación para los GD con el apoyo de la Facultad de Ciencias Económicas y en particular, uno de ellos estuvo dedicado al fideicomiso donde, se analizó el instrumento desde el punto de vista legal y se avanzó con el aporte de una consultora en la determinación de la manera de registro patrimonial por el fiduciario y los GD (Anexo II).

El uso del fideicomiso implica una registración contable tanto para el fiduciario como para el fideicomitente/beneficiario. En nuestra legislación, como se mencionó, el fideicomitente y el beneficiario, pueden ser la misma institución, lo cual puede ser interpretado como una irregularidad legal desde el punto de vista de la legislación comparada, en términos de los fideicomisos.

El fideicomiso por sí mismo es un patrimonio separado o de afectación por lo que, a efectos del presente trabajo, lo que nos interesa es la registración desde el punto de vista del fideicomitente/beneficiario (GD).

Registro estadístico

En cuanto al registro en las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) y en las Estadísticas de Deuda Pública (EDP), de acuerdo a lo manifestado por la responsable del proceso de compilación en BCU, existe una limitante importante en la cobertura del sector institucional GD y es que no se compila su resultado fiscal “sobre la línea”, ni se cuenta con una fuente directa de información estadística de cada GD como sí sucede con las otras instituciones que se encuentran bajo la cobertura institucional del SPG. Es decir, no se cuenta con una compilación de ingresos menos egresos para los GD, sino que solamente se compila el resultado fiscal mediante el cálculo de su financiamiento, por la variación de sus saldos financieros obtenidos de distintas fuentes indirectas, lo cual complejiza la obtención de la información estadística de este sector institucional. Dichas fuentes refieren fundamentalmente a saldos bancarios y préstamos internacionales canalizados hacia GD, con las cuales se captaban los principales flujos de financiamiento de dichas instituciones. Sin embargo, en la medida que los GD comienzan a utilizar los fideicomisos como fuentes de financiamiento, establecen posiciones financieras y realizan transacciones que las fuentes actuales no captan o registran con rezago, lo que genera limitantes para las estadísticas fiscales.

Cabe aclarar que cada GD en ocasión de la rendición de cuentas anual presenta su balance presupuestal, con apertura de rubros de ingresos y egresos (con la excepción del gasto de las Juntas departamentales que en general se presenta separado y sin mayor apertura).

La información de los balances presupuestales es preparada de acuerdo a criterios que, si bien en general son convergentes entre los departamentos, no están totalmente unificados. Por tanto, si bien dichos datos podrían tomarse como punto de partida, la transformación de los mismos en información con valor estadístico presenta un desafío importante.

Para superar esta limitante, los organismos responsables de la compilación de EFP se encuentran trabajando en un proyecto de fortalecimiento de las EFP, que busca disminuir las brechas respecto al estándar internacional, pautado por el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI.

De acuerdo a dicho Manual, los fideicomisos bajo el control de una institución del SPG deben ser consolidados con dicha institución. En esta línea, se está trabajando en una hoja de ruta que permita contar con series de tiempo de las estadísticas de los fideicomisos de los GD y realizar los ajustes necesarios sugeridos por el estándar internacional.

En colaboración con la Dirección General de Registros a partir de este año se cuenta con un listado de fideicomisos que se actualiza desde su constitución. Respecto a los creados anteriormente, se está analizando información financiera provista por los fiduciarios para realizar las correcciones. Adicionalmente, OPP como nexos con los GD, está procurando establecer una fuente directa de información con éstos que cumpla con los requisitos que las estadísticas fiscales requieren.

Conclusiones

Estamos en condiciones de concluir que el endeudamiento es una herramienta utilizada por la mayoría de los GD para obtener financiamiento adicional a los recursos propios y a las transferencias del GC. Como fue indicado en el desarrollo, para el ejercicio 2020, once intendencias tomaron endeudamiento con bancos de plaza, mientras que ocho GD habían constituido fideicomisos financieros para la realización de obras y con ello, poder prestar mejores servicios a los ciudadanos dentro de su territorio.

Los fideicomisos financieros permiten obtener importantes ingresos, en su mayoría mediante la cesión de derechos de cobro de los recursos propios de los GD pero su utilización puede imponer limitaciones a la gestión que no sólo compromete al gobierno actual sino por el plazo de contrato a futuras administraciones.

Sin embargo, el endeudamiento mediante fideicomisos puede generar limitaciones en la gestión de los GD e incluso pueden transmitir esos problemas al GC, por lo tanto, entendemos que deberían existir reglas de control de los mismos. Dichas reglas de control deberían ser generadas y acordadas en los ámbitos de discusión de la política departamental, como el Congreso de Intendentes. Asimismo, dado los posibles problemas de contagio al GC, estas reglas de control podrían ser validadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Una forma de poner en práctica estos elementos de control podría ser la implementación de una agencia de gestión de deuda de los gobiernos subnacionales, la cual podría estar ubicada estratégicamente en el Congreso de Intendentes. Los principales cometidos de esta agencia de gestión de deuda subnacional podrían ser la administración de deuda con independencia a cada GD, emitir alertas sobre los niveles de endeudamiento y desarrollar una adecuada planificación de deuda subnacional. Dicha agencia podría estar integrada por funcionarios de los GD, contar con el apoyo técnico de la OPP y con asesoramiento del MEF.

La falta de controles en la línea con lo mencionado anteriormente, pondría en riesgo la sostenibilidad de los GD, afectando la generación de recursos propios, necesitando al salvataje del

GC a través de las transferencias desde el nivel central y con ello lapidar la tan defendida autonomía financiera.

Dicho de otra forma, la utilización inadecuada o sin control del fideicomiso, desde nuestro análisis, en tanto no sólo comprometería la capacidad futura de los GD, sino su propia autonomía financiera, al no ser autosuficientes. Es preciso la adopción de indicadores generando alertas a la situación fronterá, que permita lograr la cobertura que favorezca la sostenibilidad y asegurar la cesión de ingresos necesaria para cumplir las obligaciones emergentes de los fideicomisos, manteniendo la categorización de riesgo.

Es necesario que se asuma la responsabilidad fiscal para establecer reglas para monitorear la generación de los ingresos, la emisión de los fideicomisos y la revisión de su impacto en las condiciones futuras de los GD.

La meta por tanto, para alargar la vida en la utilización de estos instrumentos financieros, será disponer de mayores recursos capaces de ser cedidos a los fideicomisos y para ellos se requiere un cambio a nivel de la generación de los recursos propios, incrementando las finanzas sin afectar al buen pagador.

En esta línea parece recomendable fomentar la reducción de la morosidad, el foco debe estar en reducir el 30% promedio de morosidad estructural, pero no a raíz de condonar los intereses a través de quitas sino a través de instrumentos y procedimientos que permitan modificar los comportamientos del contribuyente que no cumple y corrigiendo el mal mensaje hacia los contribuyentes que sí cumplen día a día.

La autosuficiencia financiera que hablamos up supra se obtiene en la medida que se entienda que debe asegurarse un mínimo de recursos para la sostenibilidad del GD en el tiempo. Los GD deben convencerse de la necesidad de reducir la pereza fiscal para nutrirse de recursos que puedan ingresar a la arcas, con capacidad de ser cedidos a éstos u otros instrumentos financieros.

Es fundamental generar una cultura de pago en los ciudadanos por parte de los GD y capaz que para ello sea necesario revisar las tarifas, generando recursos que puedan abonar los contribuyentes de manera de evitar la evasión agrandando la base, aumentando la confianza con los ciudadanos y los controles contra la evasión de manera de que, el costo de no pagar sea ejemplificante.

Sin perjuicio de todo lo dicho hasta ahora sobre las necesidades de control al endeudamiento de los

GD, el desarrollo de este trabajo nos permite afirmar que aún no se ha alcanzado el límite en la utilización de los fideicomisos, sin embargo persiste la responsabilidad de monitoreo y seguimiento de la recaudación, y de los pagos futuros de los GD, con el objetivo de no alterar su autonomía financiera. .

Como corolario de nuestro análisis, se proponen dos reglas de control, que sin duda alguna pueden ser perfeccionadas. Las mismas están basadas en que los GD deben fortalecer el control sobre los fideicomisos y para ello, se deberá controlar la regla básica y la regla de sustentabilidad.

Para cumplir con la regla básica se debe verificar que con los recursos propios se cubren las retribuciones personales (Grupo 0) y los intereses devengados y otros gastos de la deuda (Grupo 6). En este caso se obtiene una cobertura mínima pero no asegura la sustentabilidad a mediano y largo plazo. Cuando no se obtiene este nivel de cobertura los GD deben respaldarse en las transferencias del GC para el cumplimiento de sus obligaciones y la realización de obras. El desafío para los GD será generar nuevos recursos propios que permitan una mayor autosuficiencia financiera respecto al GC.

Para avanzar hacia una gestión sustentable, los GD deben poder cumplir la regla de cobertura de sustentabilidad. Esta determina que los recursos propios existentes puedan cubrir los gastos de funcionamiento (Grupo 0 - Retribuciones personales, Grupo 1 - Bienes de consumo, Grupo 2 - Servicios no personales y Grupo 5 - Transferencias, principalmente) y los intereses devengados y otros gastos de la deuda (Grupo 6).

Adicionalmente, podemos concluir que se observan oportunidades de mejora en el registro, tanto estadístico como contable y presupuestal. Dentro de las mejoras en los registros de las EFP entendemos como imprescindible contar con un resultado “sobre la línea” del subsector gobierno departamentales para poder identificar claramente todos los impactos de los fideicomisos tanto en los ingresos como en los gastos. Además, sería conveniente establecer canales de comunicación más fluidos entre todos los actores del sector público que participan en la operativa de estos instrumentos financieros, para el ellos, el rol de OPP se entiende relevante como nexo institucional. El proceso de fortalecimiento de las EFP que se está llevando adelante, debería ser el marco óptimo para realizar estas mejoras

Desde el punto de vista de los registros presupuestales, también se observan oportunidades de mejora, la entrevista con el TCR permite concluir que existe una necesidad de que los GD registren adecuadamente el instrumento y sean reportados junto con todas las demás deudas financieras en

los cuadros de Rendición de Cuentas. Sin embargo, las Intendencias no registran el fideicomiso de esa manera (a partir de la Rendición de Cuentas 2021 es obligatorio). Con base en la misma entrevista estamos en condiciones de plantear dos recomendaciones a considerar: la primera, debería realizarse una modificación presupuestal contemplando esto ya que el fideicomiso impacta en un presupuesto ya elaborado y aprobado. En segundo lugar, se recomienda un posible indicador para medir el tope de endeudamiento de los GD, considerando el total cedido sobre el total de los ingresos.

Sin duda alguna otro aspecto muy relevante a mejorar en cuanto a los registros, es la carencia de contabilidad patrimonial de los GD, en base a la investigación realizada es esperable que en los próximos años pueda implementarse en los GD la contabilidad patrimonial

Los cambios tecnológicos a nivel de sistemas de información de los gobiernos subnacionales y la implementación de la contabilidad patrimonial permitirán en los próximos años mejorar la calidad de la información sobre estos instrumentos.

Para finalizar estamos en condiciones de afirmar que el escaso desarrollo de la base de recursos genuinos de los GD y no implementar políticas tendientes a disminuir la morosidad estructural de cada organismo impactarán en implementar una limitación en la constitución de los fideicomisos y en un crecimiento de la dependencia de las transferencias del GC.

Asimismo, podemos afirmar que el mecanismo de deuda subnacional en Uruguay, no está siendo óptimo ya que está sujeto a las transferencias del GC. Un mecanismo más eficiente podría ser la emisión de bonos sujetos a sus ingresos. Sin embargo, este instrumento no puede ser utilizado por parte de gobiernos departamentales, ya que existe una limitante legal.

Por último es importante destacar que la imposibilidad de declaración de “quiebra” que sucede en otros países con los organismos subnacionales y la certeza en el salvataje eventual del GC, promueve la mayor dependencia por las transferencias del GC por lo que es necesario replantear la manera en que se asignan las mismas desde el GC. La concesión de transferencias basadas en premiar gestiones eficientes y saludables podría apoyar la concepción del uso más extendido de este instrumento y la sostenibilidad fiscal.

Limitaciones al alcance

Dado que centramos el análisis de nuestra investigación en los fideicomisos financieros, para acotar el universo de estudio, el presente trabajo de tesis no incluye el análisis de los fideicomisos de garantía ni de administración, sólo se incluyó la definición de los mismos.

En base a la información disponible, se focalizó el trabajo en los fideicomisos financieros activos a la fecha, no pudiendo asegurar que la lista construida contenga todos los fideicomisos financieros existentes hasta la fecha.

Tampoco fue posible relevar la información del porcentaje de ingresos cedidos al instrumento para el total de GC ni analizar el endeudamiento total que tienen los GD con bancos de plaza, con organismos multilaterales de crédito o fideicomisos.

Para la realización del trabajo sólo se pudo acceder a información de los GD correspondiente al año 2020 no teniendo en la actualidad otras cifras. Esta limitación es importante por cuanto otra información puede determinar conclusiones distintas.

Por último, el presente trabajo no abarca el estudio del “Fondo de Asimetrías” previsto en la ley N°19924 Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones para el ejercicio 2020-2024.

Bibliografía

- De Clerck, M. S., & Wickens, T. (2017). *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014: Manual*. International Monetary Fund.
- *USUARIOS, G. P. C. Y. ESTADÍSTICAS DE LA DEUDA EXTERNA.*
- de la Fuente, J. M. R., & Cossani, M. C. V. Eds. 2016 Manual de gobiernos locales en Iberoamérica. Universidad Autónoma de Chile
- de Pertierra Cánepa, F. M., & Chaor Naimo, N. (2020). Fideicomiso público o del estado (No. 772). Serie Documentos de Trabajo
- de Goinheix, M. F. Y. S. “Análisis del nivel autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay”
- de Jiménez, J. P., & Ruelas, I. (2016) “El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: evolución, institucionalidad y desafíos”
- Caicedo, B. E. M. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 4(4), 141-157.
- Delpiazzo, C. E. (Ed.). (2021). Texto ordenado de contabilidad y administración financiera, TOCAF. FCU, Fundación de Cultura Universitaria.
- Gómez, A. E., & Velazco, L. P. (2011). Aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

ANEXOS

Anexo I Cuadros extraídos de OTU

Cuadro 1 - Ingresos 2020 en pesos corrientes de Patente de Rodados, Contribución Inmobiliaria Urbana y Contribución Rural de GD

GD	Patente de Rodados	Contribución Urbana	Contribución Rural
Artigas	169.529.935	40.081.966	154.008.082
Canelones	1.743.883.391	1.054.721.113	127.085.809
Cerro Largo	242.549.681	72.097.234	168.743.470
Colonia	784.861.304	212.456.099	192.056.142
Durazno	236.069.079	67.437.112	229.366.325
Flores	225.476.843	13.530.940	134.255.749
Florida	284.987.045	52.010.052	232.547.389
Lavalleja	215.717.694	92.729.552	135.342.350
Montevideo	4.393.246.093	5.916.255.286	-----
Maldonado	1.280.552.972	1.983.038.009	67.729.928
Paysandú	389.614.074	81.440.609	227.590.728
Río Negro	263.331.682	47.611.179	247.231.721
Rivera	289.805.886	124.405.570	107.555.163
Rocha	299.318.894	251.400.784	151.172.823
Salto	411.827.805	140.059.064	213.556.201
San José	591.119.044	66.375.522	173.826.277
Soriano	343.478.538	60.954.555	230.131.776
Tacuarembó	354.632.937	90.271.571	204.033.787
Treinta y Tres	156.746.054	28.985.501	115.870.457

Cuadro 2 - Transferencias 2020 en pesos corrientes

GD	Art. 214	Art. 298	Total
Artigas	757.795.179	144.672.359	1.016.249.068
Canelones	1.343.878.260	244.776.328	2.497.612.144
Cerro Largo	777.807.376	131.272.121	1.056.852.508
Colonia	650.467.120	72.883.326	1.014.633.842
Durazno	684.417.125	97.516.190	1.030.894.646
Flores	370.100.692	27.062.428	459.295.966
Florida	601.948.412	101.415.149	861.652.722
Lavalleja	588.385.069	111.585.012	831.874.171
Maldonado	1.026.957.678	58.563.530	1.324.520.801
Montevideo	2.233.850.846	No Aplica	3.152.358.255
Paysandú	855.434.192	89.161.092	1.169.836.657
Río Negro	631.785.458	55.883.318	832.964.150
Rivera	708.824.843	141.426.020	974.602.103
Rocha	669.522.992	71.183.989	902.524.279
Salto	908.181.887	157.936.947	1.256.639.520
San José	558.019.495	78.132.467	835.320.380
Soriano	711.073.043	80.091.958	920.727.559
Tacuarembó	837.367.815	168.025.750	1.231.116.612
Treinta y Tres	611.039.070	77.618.247	751.922.009

Cuadro 3 - Egresos 2020 por Retribuciones Personales en pesos corrientes. Fuente: OTU

GD	Rubro 0 - Retribuciones Personales
Artigas	995.296.694
Canelones	3.799.293.090
Cerro Largo	968.865.760
Colonia	1.240.261.168
Durazno	810.284.098
Flores	555.226.575
Florida	893.171.672
Lavalleja	987.923.446
Montevideo	11.317.565.800
Maldonado	3.232.908.658
Paysandú	1.301.888.273
Río Negro	988.074.682
Rivera	812.629.394
Rocha	1.348.576.130
Salto	1.546.503.297
San José	794.657.674
Soriano	1.016.253.913
Tacuarembó	1.104.340.916
Treinta y Tres	648.576.836

Cuadro 4 - Egresos 2020 por Gastos de Funcionamiento e intereses devengados en pesos corrientes en GD. Fuente: OTU

GD	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 5	Grupo 6
Artigas	191.580.484	141.084.097	21.430.337	-----
Canelones	414.678.374	2.116.240.072	98.099.281	143.217.652
Cerro Largo	246.329.901	370.770.939	41.170.038	16.231.184
Colonia	343.491.809	755.420.446	25.105.168	36.603.843
Durazno	153.602.346	206.961.887	32.420.793	-----
Flores	115.286.590	205.198.204	27.190.712	3.886.060
Florida	208.090.755	274.045.663	35.102.236	79.485.828
Lavalleja	262.613.891	131.071.803	21.336.758	387.944
Montevideo	645.636.442	5.114.959.388	3.099.276.919	419.412.075
Maldonado	353.912.064	2.267.173.929	155.315.131	249.054.007
Paysandú	126.707.387	284.121.680	29.743.046	59.155.048
Río Negro	98.878.382	156.134.717	29.954.865	38.495.877
Rivera	173.430.891	365.962.098	56.656.849	33.583.488
Rocha	209.745.033	269.677.638	30.147.775	14.812.971
Salto	400.339.243	342.932.635	26.159.650	2.835.790
San José	70.353.848	307.997.007	54.999.421	6.614.533
Soriano	108.138.733	268.737.572	39.842.189	-----
Tacuarembó	142.731.038	233.227.461	61.684.244	15.910.935
Treinta y Tres	164.447.609	265.899.630	16.802.903	5.533.621

Nota: Existen otros Grupos que se engloban dentro de los gastos de funcionamiento. Se concluye en estos que son los más significativos.

Cuadro 5 - Recursos locales. Fuente: OTU

GD	Recaudación de Recursos Propios (%)
Artigas	989.065.304 (59,6%)
Canelones	5.641.226.371 (71,4%)
Cerro Largo	1.074.228.142 (58,9%)
Colonia	1.833.114.801 (65,6%)
Durazno	1.010.406.208 (52,6%)
Flores	590.333.464 (57,5%)
Florida	870.945.067 (49,3%)
Lavalleja	653.729.705 (44,6%)
Maldonado	5.981.735.082 (81,7%)
Montevideo	22.137.371.492 (88,4%)
Paysandú	1.329.631.637 (56%)
Río Negro	776.425.421 (47,6%)
Rivera	963.428.404 (53,5%)
Rocha	1.291.338.369 (58%)
Salto	1.240.010.362 (48,8%)
San José	1.222.492.520 (60,6%)
Soriano	1.034.554.640 (54,3%)
Tacuarembó	1.154.240.158 (48,3%)
Treinta y Tres	499.526.244 (41,9%)

Nota: Se incluyen los recursos propios sin mención a las transferencias porque se quiere determinar la viabilidad del instrumento financiero que se constituye mediante la cesión de derechos de cobro.

Cuadro 6 - Cobertura Básica. Elaboración propia

GD	Recursos propios	Retribuciones personales e intereses	Diferencia
Artigas	989.065.304	995.296.694	- 6.231.390
Canelones	5.641.226.371	3.942.510.742	1.698.715.629
Cerro Largo	1.074.228.142	985.096.944	89.131.198
Colonia	1.833.114.801	1.276.865.011	556.249.790
Durazno	1.010.406.208	810.284.098	200.122.110
Flores	590.333.464	559.112.635	31.220.829
Florida	870.945.067	972.657.500	-101.712.433
Lavalleja	653.729.705	988.311.390	-334.581.685
Maldonado	5.981.735.082	3.481.962.665	2.499.772.417
Montevideo	22.137.371.492	11.736.977.875	10.400.393.617
Paysandú	1.329.631.637	1.361.043.321	-31.411.684
Río Negro	776.425.421	1.026.570.559	-250.145.138
Rivera	963.428.404	846.212.882	117.215.522
Rocha	1.291.338.369	1.363.389.101	-72.050.732
Salto	1.240.010.362	1.549.339.087	-309.328.725
San José	1.222.492.520	801.272.207	421.220.313
Soriano	1.034.554.640	1.016.253.913	18.300.727
Tacuarembó	1.154.240.158	1.120.251.851	33.988.307
Treinta y Tres	499.526.244	654.110.457	-154.584.213

Cuadro 7 -Cobertura de Sustentabilidad. Elaboración propia.

GD	Recursos propios	Gastos Funcionamiento e intereses	Diferencia
Artigas	989.065.304	1.349.391.612	-360.326.308
Canelones	5.641.226.371	6.571.528.469	-930.302.098
Cerro Largo	1.074.228.142	1.643.367.822	-569.139.680
Colonia	1.833.114.801	2.400.882.434	-567.767.633
Durazno	1.010.406.208	1.203.269.124	-192.862.916
Flores	590.333.464	906.788.141	-316.454.677
Florida	870.945.067	1.489.896.154	-618.951.087
Lavalleja	653.729.705	1.403.333.842	-749.604.137
Maldonado	5.981.735.082	6.258.363.789	-276.628.707
Montevideo	22.137.371.492	20.596.850.624	1.540.520.868
Paysandú	1.329.631.637	1.801.615.434	-471.983.797
Río Negro	776.425.421	1.311.538.523	-535.113.102
Rivera	963.428.404	1.442.262.720	-478.834.316
Rocha	1.291.338.369	1.872.959.547	-581.621.178
Salto	1.240.010.362	2.318.770.615	-1.078.760.253
San José	1.222.492.520	1.234.622.483	-12.129.963
Soriano	1.034.554.640	1.432.972.407	-397.417.767
Tacuarembó	1.154.240.158	1.557.894.594	-403.654.436
Treinta y Tres	499.526.244	1.101.260.599	-601.734.355

- Considerando Recursos Propios, sólo Mdeo. podría constituir fideicomisos
- El resto de los GD requiere de las transferencias para cubrir sus gastos de funcionamiento e intereses.

Cuadro 8 - Relación de recursos cedidos respecto a los Ingresos de origen departamental 2020.

Elaboración propia.

GD	% Recursos Cedidos
Canelones	4,33%
Río Negro	7,62%
Rivera	3,87%
Salto	15,17%

Nota: A la fecha del trabajo no se obtuvo la totalidad de cesiones por Intendencia a la fecha de presentación del trabajo.

ANEXO II Registración patrimonial de un fideicomiso financiero por un GD.

Se presentan en forma esquemática los registros patrimoniales de:

- a) Emisión de títulos de deuda pública. La Intendencia no realiza la registración.
- b) Devengamiento de los intereses de los títulos emitidos.

Resultado por participación en Fideicomiso
Participación en Fideicomiso (Activo)

- c) Actualización de la cesión de derechos de cobro.

Participación en Fideicomiso (Activo)
Pasivo Financiero con Fideicomiso

- d) Pagos por participación.

Obra
Participación en Fideicomiso (Activo)

- e) Recaudación de tributos

Cuentas a Pagar a Fideicomiso
Ingresos por Tributos

Anexo III Entrevistas

Entrevista - Cra. Mariana Suarez

Tribunal de Cuentas de la República

¿Cuál es el tratamiento que el fideicomiso debería tener?

El fideicomiso debe incluirse en las transacciones ya que debemos asemejarse a deuda financiera. El lineamiento para su tratamiento está incluido en el artículo 301 de la Constitución donde expresamente se establece la asimilación a pasivo.

Como pasivo financiero la información de fideicomiso debe ser expuesta como deuda financiera en los cuadros de rendición de cuentas. Los recursos provenientes de operaciones comunes deben mostrarse separadas de las financieras por la ordenanza 89.

¿Cuál debería ser el monto de deuda a registrar?

Debe considerarse el cronograma de pago a una fecha . Si se transfiere x de derechos de cobro deberá registrarse $(x+1)-x$. Esto es que solo deberá registrarse el capital que falta pagar. Los intereses se registran por el devengado, año a año.

¿Cómo impactan las diferencias de cambio?

Los fideicomisos se emiten por lo general en UI por lo que debe reconocerse primero la diferencia de cambio incrementando el pasivo financiero previo a cualquier disminución.

¿Cómo debería medirse el impacto de los fideicomisos sobre la gestión?

Habitualmente se solicita que cada fideicomiso tenga un flujo de fondos y se aprueba con ello. Entiendo que la utilización de estos instrumentos determina partidas para pagar los intereses que se generan por lo que impacta al presupuesto. Si se realizan con un presupuesto ya elaborado implica que no se lleven a cabo gastos previstos por lo que debería ser acompañado de una modificación presupuestal.

La Constitución en el artículo 301 no establece que se debe controlar la capacidad de repago pero para un control eficiente se debería hacer. No existe hoy un informe que determine la manera en que los fideicomisos condicionan la capacidad futura de los gobiernos subnacionales.

El TCR en la actualidad solo controla la legalidad es decir si se han cumplido con las mayorías legislativas en función del plazo del instrumento. Por ejemplo, si el plazo supera el período de gobierno que cuente con mayorías especiales.

El control de cómo impacta sobre la realidad del gobierno departamental es legislativo.

¿Cuál sería el tope?

La cesión de derechos de cobro debería contemplar los gastos de funcionamiento y rubro cero. A esto se podría agregar los activos ya cedidos.

Un indicador que podría establecerse es que el período de repago no supere la vida útil de las obras que se vayan a realizar con el instrumento.

Una solución para no pensar en que condicionan el funcionamiento de los gobiernos es que el plazo máximo esté condicionado a su período de gobierno.

¿Cuál podría ser un indicador?

Total de partida cedida de todo el GD / total de ingresos

Entrevista - Cr. Gabriel Camacho

Intendencia de Canelones

¿Por qué se recurrió al fideicomiso como instrumento de financiación?

La IDC al 2010 llegaba con tres presupuestos deficitarios. Había una baja expectativa de solución por el alto pasivo, el déficit del ejercicio y la necesidad de obras y servicios. Más de 120 millones de dólares de pasivo. Era necesario cumplir con el pago de sentencias.

La recaudación proveniente de rentas representaba un 15-20% del total de ingresos.

Los dos tributos de más cobra eran la contribución urbana y la patente. Con ello se hizo un análisis de potencial recaudador. La morosidad en el momento era cercana al 50%.

El SUCIVE generó un impacto positivo desde la recaudación del impuesto.

En 2012 se hizo un censo foto aéreo mediante un convenio con la Dirección de Catastro donde se actualizaron los padrones. Más de 50 mil baldíos pasaron a tributar por las casas que tenían. El presupuesto se duplicó.

En 2011 no llegaban fondos a la ID por deudas. En 2013 se llegó a un equilibrio en las rendiciones de cuentas. Para concretar esto se hizo un primer fideicomiso para asumir la deuda. Era importante porque se requerían mayorías especiales (21 votos o más).

Una vez que se asumieron las deudas se hizo un segundo fideicomiso para realizar obras. El fideicomiso permite desarrollar obras con llave en mano garantizadas por el flujo de cobros cedidos.

Para el estudio del Fideicomiso Care revisa los votos necesarios de la Junta Departamental y las implicancias de un riesgo político.

Como reglas para la emisión de un fideicomiso se debe asegurar cubrir los sueldos y las cuotas de amortización anual.

Actualmente se dispone del 15% del presupuesto para pago de fideicomiso.

El crecimiento del presupuesto les ha permitido crecer.

Plantea la necesidad de la asignación de la responsabilidad fiscal. No existe “ley de Quiebra” como en EEUU. Si no se repaga se llama a convocatoria de acreedores. Se requiere que un organismo sea el encargado de monitorear. El TCR controla solo la legalidad.

Entrevista Ec. Mauricio Zunino

Intendencia de Montevideo

Teniendo otros métodos de financiamiento como son los ingresos propios y las transferencias que se reciben del gobierno nacional. En su opinión y considerando su experiencia en la aplicación de este instrumento financiero, ¿el fideicomiso es eficaz y útil para el gobierno departamental? ¿Se considera necesario para cumplir las metas presupuestales?

Las intendencias deben buscar mecanismos para financiar obras de infraestructura.

El fideicomiso te permite financiar inversiones a largo plazo, cubriendo los flujos de repago, comprometiendo ingresos fijos como son los tributos, permitiendo realizar las inversiones a tasas razonables.

Las transferencias del gobierno central para la Intendencia de Montevideo representan actualmente un 9% del total de ingresos, por lo tanto son mínimas en el presupuesto.

Hemos usado el instrumento para el fondo capital actualmente líquido su integración, el fondo agroalimentario y ahora en este periodo “Montevideo se adelanta”. El MAM es un fideicomiso de administración.

Después contamos con préstamos multilaterales de crédito con el BID, destinados al saneamiento, que viene desde los años 90’, contando con tasas preferenciales, los cuales son de deuda

soberana. (gobierno nacional es garante de última instancia). Esto tiene una desventaja ya que se necesita autorización del MEF y Gobierno Nacional.

¿Cómo y cuál sería el impacto de un fideicomiso de hoy en el patrimonio de mañana de la Intendencia? ¿Se han realizado proyecciones que permitan estimar los efectos futuros?

Hoy hemos cedido un 5% de la recaudación del SUCIVE.

El fideicomiso de recambio de luminarias LED se paga trimestralmente y tiene comprometido los ingresos no SUCIVE que se cobran en la red de cobranza Redpagos, se puede ceder hasta un 50%, hoy se está cediendo un 20%.

Cuando asumimos estuvimos pensando en crear un Fondo Capital 2 para inversiones pero quedó diluido en la Junta Departamental. Se tenía un interés importante en avanzar en eso, la IMM es un cliente muy bien visto.

La Intendencia cuenta con una línea de crédito contingente con el BROU, es una línea de emergencia, que no recuerdo si se ha llegado a utilizar. Esta línea se renueva todos los años.

Tenemos una línea de crédito con el BROU tomada por la administración pasada, a 5 años para asistencia al sistema de transporte.

¿Cómo debiera reconocerse el pasivo generado por el fideicomiso a lo largo del plazo?

No contamos con contabilidad patrimonial, con lo cual el registro se hace de acuerdo a la contabilidad presupuestal: registro los gastos de interés u honorarios, la amortización y la obra ejecutada. No se va a tener el total de deuda.

Que no haya un formato universalizado hace que cada uno registre como le parece, si se logra un acuerdo sería beneficioso.

De acuerdo a los tipos de Fideicomisos existentes, en particular el Fideicomiso Financiero, cuál sería el límite de cantidad de Fideicomisos Financieros a estructurar para cada Intendencia, o cuál sería un indicador de tope de endeudamiento, considerando un período de flujo de ingresos proyectados de acuerdo al plazo de vigencia de los mismos?

Tienes que tener un criterio de razonabilidad. Hoy la Intendencia de Montevideo no condiciona gobiernos futuros.

Se tiene que tener en cuenta la lógica de mercado, hasta donde me van a prestar, si tengo todos los ingresos comprometidos no me van a prestar.

No hicimos un análisis de cuál sería el total de ingreso a comprometer, no existe esa preocupación en la Intendencia.

En la entrevista con Axel Radics del BID nos dijo que la mejor herramienta para financiamiento es la emisión de bonos, surgió la noticia que la Intendencia de Montevideo lo consideró, ¿cómo fue la situación?

No contamos con forma jurídica para hacerlo, a no ser que se haga de otra forma “dibujada” a través de intermediario por ejemplo mediante fideicomiso.

Hacemos colocaciones a corto plazo con el excedente de liquidez. La intendencia cuenta con grandes ingresos a principio del año y más obligaciones al final del mismo, capitalizando estos ingresos logramos cumplir con esas obligaciones.

Entrevista Cr. Alejandro Casaretto

Intendencia de Río Negro

¿Cuál fue el proceso de decisión de utilizar el fideicomiso?

Es un instrumento subutilizado, tiene un potencial muy fuerte. El instrumento tiene mucha utilidad, generando activos. Pero su utilización debe ser razonable, para no abusar de su uso en el largo plazo.

¿Qué fideicomisos tiene hoy?

El Fondo de eficiencia energética que está a nivel de todas las Intendencias, con UTE. Tenemos tres fideicomisos complementarios: un fideicomiso financiero de obra que se constituyó el 10/04/2015, un fideicomiso de mejora de gestión dada la difícil situación que había con la morosidad pero se terminó rescindiendo por la no conformidad de una administración que entro

y por último el Parque Industrial y Tecnológico de Río Negro.

En resumen:

Algunos compartidos con otras Intendencias:

-SUCIVE

-Fondo de Eficiencia Energética – UTE

Otros gestionados o suscritos sólo por la Intendencia de Río Negro:

-Fideicomiso de Obras. 10-04-2015

-Recomposición de morosidad

-Parque Industrial y Tecnológico de Río Negro

¿Han pensado en otras fuentes de financiamiento? aparte de las existentes.

Nosotros tenemos una línea bancaria.

Tenemos un descalce entre ingreso y gastos. En los gastos tenemos un costo fijo muy alto, necesitamos fondos de capital de trabajo, son líneas que no superan el periodo de gobierno. Tenemos deuda de la línea de crédito del periodo anterior.

Tenemos cinco millones de capital de trabajo con banca privada hasta fin del período.

¿Qué valoración hace al respecto?

La obra se tiene que ejecutar con los fondos que se recaudan, no se puede generar un endeudamiento. Las intendencias tienen mucho gasto de funcionamiento. No se debería tomar mayor endeudamiento, salvo el espacio que queda para el fideicomiso. Como regla, la cesión de ingresos no debe superar el monto que al menos no permita cubrir los gastos del Rubro 0 y gastos de funcionamiento en un determinado %.

Entramos en SIFI a partir del 1ero de marzo de 2023 y contamos con contabilidad patrimonial. Hay que hacer una autocrítica fuerte, reflejar contablemente es algo básico, para darle

transparencia.

¿Cómo registran las transacciones que se generan en el fideicomiso?

La IRN no contabilizó ni reflejó de forma adecuada los fideicomisos de los cuales formaba parte como fideicomitente. En general los que tenían impacto en la contabilidad presupuestal eran el fideicomiso financiero de obras y el de CIR. A partir de la rendición de cuentas 2020 se están registrando correctamente.

No es una buena señal para la ciudadanía ni para el instrumento fideicomiso que los GD no reflejen adecuadamente en sus balances, ya sean presupuestales o patrimoniales, los efectos de los mismos.

¿Cuánto es el monto cedido al fideicomiso?

El monto cedido en cada fideicomiso, en general se refleja en el porcentaje de afectación en garantía del SUCIVE.

¿Qué toman en cuenta para medir que no afecte la capacidad de pago futuro de la Intendencia?

Al momento de analizar la viabilidad de estructurar este tipo de instrumentos se realiza una proyección económica financiera por el plazo de afectación del mismo. Este aspecto es clave para evaluar la capacidad máxima de afectación de los flujos futuros.

Estos instrumentos superen o no el período de gobierno son considerados por el TCR como concertación de préstamos o empréstitos por lo que deben cumplir con el artículo 301 de la Constitución. Esto implica que previamente a la tramitación de los mismos por la Junta Departamental, se debe requerir la opinión del TCR. Esto se debe a que este organismo debe ilustrar a la Junta Departamental sobre los aspectos de la iniciativa del Intendente, debiendo informar en este sentido sobre la legalidad de la operación proyectada y las posibilidades financieras del Organismo para hacer a los servicios de la deuda que se propone contraer.

Además de la opinión de la propia Intendencia, en todos los casos se cuenta con la opinión técnica del TCR.

Entrevista - Axel Radics

Banco Interamericano de Desarrollo

¿Qué opinión tiene del fideicomiso en Uruguay?

Es un tema con mucho potencial en Uruguay, después de Argentina. Las tendencias de Uruguay tienen mucho ingreso propio, se ha mejorado muchísimo con SUCIVE y la contribución inmobiliaria.

El mecanismo de deuda subnacional uruguayo no es óptimo, atar el mecanismo de deuda a una transferencia, te ata a ese ingreso.

¿Existen otros instrumentos financieros en el mundo que se estén desarrollando y que aún no han llegado a nuestro país?

El mecanismo más eficiente es la emisión de bonos, atado a todos los ingresos de la organización, el bono lo usas para lo que quiera la Intendencia.

Las condiciones para que la emisión de bonos se pueda dar, tiene que aclararse quién va a dar ese paso, si el MEF o la OPP (liderazgo). Para que el liderazgo sea efectivo se requiere transparencia sobre el flujo y stock de deuda y claridad en las reglas fiscales de manera que el GC no tenga que rescatar.

La deuda es un instrumento de desarrollo, permite mejorar la capacidad de hacer proyectos. Los mecanismos más sanos para endeudarse son: primero el bono, segundo endeudamiento bancario y tercero el fideicomiso.

No es el óptimo el fideicomiso pues existe riesgo de insolvencia o salvataje.

En Argentina y Colombia se han utilizado los bonos, en Brasil la deuda con bancos y en México el Fideicomiso

¿Cómo se refleja el fideicomiso en los registros? ¿Cómo alertar de un nivel de deuda excesivo?

Hay que meter toda la deuda en el sistema, siendo transparente, tiene que haber regla fiscal, un sistema de alerta temprana.

Se tienen que tener en cuenta otros mecanismos de financiamiento, el fideicomiso en Uruguay no es eficiente.

En México se comprobó que el fideicomiso se usó abusivamente comprometiendo las finanzas. Abusar de la herramienta no te permite ver alternativas más óptimas. La falta de regulación hace que la deuda sea abusiva. Tiene que haber un rector para evitar riesgo de salvataje.

¿Cuál sería el límite del fideicomiso sobre los ingresos?

La deuda no puede superar el 100% de los ingresos anuales. La regla es que la deuda sobre los ingresos debe ser menor o igual a 1.

El fideicomiso es una herramienta que permite el apalancamiento con deuda para el crecimiento del gasto.

El mejor marco de regulación de deuda subnacional lo tiene Colombia, consecuencia de una crisis en 1990 y principios de los 2000. Se elaboró una ley "semáforo", controlando los rangos de deuda. Cuando esta en rojo o amarillo tienen que hacer un plan de saneamiento.

Se debe promover la obtención de recursos propios para poder ceder a estas herramientas más eficientes de la emisión de bonos. Se genera un círculo virtuoso.

Entrevista - Michael Borchardt

Ex Director de Presupuesto Nacional

Entrevista abierta sobre fideicomiso.

Se tiene que analizar el menú de endeudamiento que tienen las Intendencias. Existen limitaciones para tomar deuda financiera por parte de los gobiernos departamentales. Hay una intención del constituyente de limitar la deuda para los gobiernos departamentales.

La emisión de deuda debe estar regulada.

Está bueno tener acceso al financiamiento “barato”, pero no se puede abusar del instrumento.

Las intendencias deben incluir el fideicomiso en sus registros. El fondo de asimetría votado en la rendición de cuentas, se va a incluir en el presupuesto.

Recomendaciones:

- Considerar el endeudamiento en su conjunto.
- Ver el correcto uso del fideicomiso
- Cada vez que se opta por el fideicomiso debería hacerse una modificación presupuestal en esa Intendencia, agregando la deuda financiera.
- Se debe fijar un tope de endeudamiento, para no comprometer el futuro de la Intendencia y evitar el riesgo de liquidez.
- El gobierno nacional no tiene potestades jurídicas para limitar el endeudamiento.

Es un buen instrumento, pero peligroso. No hay sanciones por abuso.

Las fuentes de ingreso de las Intendencias son acotadas.

No existe un total de endeudamiento de las Intendencias, para tener una transparencia de la deuda

con todo el universo de posibilidades: proveedores, bancarios, financieros, etc.

Se debería estandarizar la forma de registraci3n del instrumento, con la ayuda del TCR, OPP y Congreso de Intendentes, trabajo conjunto de las instituciones.

Si las Intendencias no pueden asumir sus deudas van a influir en la deuda fiscal del pa3s.

Entrevista - Ver3nica Espa3a

Banco Central del Uruguay

Registro en las estad3sticas de las finanzas p3blicas y en las estad3sticas de deuda de los fideicomisos de los Gobiernos Departamentales.

Si hay algo que afecte a las cuentas subnacionales solo se va a corregir cuando se hace el balance. Se identifica cuando se genera un activo o pasivo.

Es importante la informaci3n bancaria para detectar estos movimientos o la informaci3n que proporcionan los fiduciarios. No hay informaci3n de los GD

El BCU registra el d3ficit y la deuda.

Trabajamos con los resultados bajo la l3nea

Los fideicomisos surgen como una apertura y posibilidad de financiamiento.

Estamos trabajando para lograr obtener la informaci3n estad3stica de los gobiernos departamentales, lo que se nos dificulta ya que este sector institucional no maneja resultados bajo la l3nea. No tenemos la informaci3n cuando se constituyen sino cuando se paga (movimientos bancarios) ah3 se incorpora a la estad3stica. Hay un desembolso, baja la cuenta y se incorpora el pago, no el instrumento fideicomiso. Aspiramos a poder incorporar antes el instrumento, cuando se constituye. No tenemos la cobertura de estos instrumentos. De gobierno nacional y empresas

públicas se tiene cobertura, con los gobiernos departamentales se dificulta por no contar con un sobre la línea.

Hay un desembolso del fideicomiso X, incorporo todo el fideicomiso a la estadística, pasa un el tiempo entre la constitución y el pago, la idea es reducir al máximo ese retraso.

La idea es construir un listado en base a herramientas e información, con la ayuda de otras instituciones como OPP generando nexos.

Entrevista a Jonathan Crokker

Gerente General de República AFISA

Ventajas y desventajas del fideicomiso de administración

Creo que las principales ventajas son 3:

Viabilizar negocios entre inversores: Es una herramienta idónea para asegurarle a inversores que no se conocen que el manejo del dinero se hace de forma transparente. Asimismo el fideicomiso permite “separar” el patrimonio fiduciario del patrimonio de los fideicomitentes.

Mitigación de Riesgos: En operaciones de financiamiento la cesión de flujos de dinero a un fideicomiso permite separar del Deudor (fideicomitente), la administración de ese dinero. El fiduciario recibe el dinero y paga directamente a los acreedores. Estas estructuras en general mejoran el costo de acceso a financiamiento (tasa de interés).

Flexibilidad: Al surgir de un contrato, en el mismo se pueden poner todas las cláusulas y disposiciones que los participantes entiendan convenientes.

Plazos

El plazo de duración del fideicomiso lo establecen las partes. El máximo legal es 30 años.

Tiempos mínimos de confección de un fideicomiso de administración

Depende de la complejidad del mismo y el expertise del Fiduciario. El mínimo se encuentra entre 1 y 2 meses para estructuras simples, pudiendo llegar a tiempos sensiblemente mayores si hablamos de proyectos complejos

¿Costos de administración son un porcentaje?, es un monto fijo en UR por ejemplo.

En general se cobra un monto fijo por administración y luego se agrega montos variables por determinadas tareas puntuales. Las tarifas en general son definidas en UI o USD, según lo acordado con el cliente.

-

¿Qué impuestos tributaría el fideicomiso de administración?

IRAE, IP y demás tributos que paga una S.A. A efectos tributarios se trata como si fuera una empresa.

-

¿Cómo se hace el pasaje de los bienes al fideicomiso?

Según el tipo de bienes, pero es a través del contrato de fideicomiso. En caso de estar involucrados inmuebles debe hacerse en escritura pública. Cuando se ceden créditos, se identifican en el contrato y luego se notifica al Cedido. En caso de dinero no hay más formalidad que el contrato y la entrega del dinero al fiduciario.

-

¿Hay un contrato? ¿Cuáles son las formalidades?

Si. Siempre hay un contrato. Si no hay inmuebles que obliguen a realizar escritura pública, es un documento privado que se registra en el Registro de Actos Personales del MEC.

¿El administrador debe ser una persona física o jurídica autorizada por el BCU? Cómo tributaría?. ¿Incompatibilidades? (por ejemplo si estar jubilado imposibilita en caso de persona física, etc.)

El fiduciario de un fideicomiso de administración puede ser cualquier persona física o jurídica. Para Fideicomisos Financieros si hay restricción (solo bancos y Afaps). Tributa como cualquier persona que brinda un servicio (por sus comisiones cobradas).

Sobre las incompatibilidades de una persona física no sabría contestarte con certeza. Entiendo que debe ser alguien habilitado para ejercer el comercio.

¿Ustedes administran estos fideicomisos?

Si. Administramos más de 70 fideicomisos de todo tipo (financieros, administración, garantía, etc)

Me interesaría saber los roles más necesarios para intervenir en un fideicomiso (escribano, contador, abogado, etc) y que requiere hacer cada uno.

Se necesita un equipo multidisciplinario con contadores/economistas (estructura financiera y tributaria), abogados (armado contrato) y según el caso otros especialistas (por ej en uno inmobiliario necesitarás alguien del rubro, de obras algún ingeniero, en uno de otorgamiento de préstamos, alguien que sepa de análisis de proyectos, etc)"

Además agregó otras posibles preguntas:

De acuerdo a los tipos de Fideicomisos existentes, en particular el Fideicomiso Financiero, cuál sería el límite de cantidad de Fideicomisos Financieros a estructurar para cada Intendencia, ¿cuál sería un indicador de tope de endeudamiento, considerando un período de flujo de ingresos proyectados de acuerdo al plazo de vigencia de los mismos?

Desde el punto de vista formal no hay limitante. La limitante formal estará en que para cada fideicomiso financiero la intendencia deberá contar con aprobación de la Junta Departamental. En fideicomisos dentro del periodo de gobierno necesita aprobación de la mayoría absoluta de votos (16 ediles) y si excede el periodo de gobierno de 2/3 de miembros (21 ediles). Pero luego, se debe hacer un análisis de suficiencia económico/financiera del fideicomiso a constituir.

Aquí una imagen puede ser útil es la de la vaca y la leche.

Primero debemos ver que la leche que da la vaca y la que se cede al fideicomiso sea suficiente. Además debemos cuidar que la vaca no se muera y siga dando leche. Si la vaca se muere no importa la leche cedida, no la voy a recibir.

Este análisis podemos dividirlo en dos partes.

1. Suficiencia del flujo (“la leche”)

Para esto tampoco existe un ratio formal o covenant a cubrir. Lo que se busca es que la estructura sea lo suficientemente robusta para resultar adecuada al financiador.

Los fideicomisos se estructuran con algún flujo específico (para intendencias puede ser sólo contribución inmobiliaria solo sucive-patente o en algún caso con la suma de ambos).

Dentro del fideicomiso debemos asegurarnos que ingrese el flujo necesario para repagar la deuda emitida.

Como criterio general nosotros consideramos un ratio de 3 a 1. Esto es la suma de las cesiones a los fideicomisos sobre el flujo específico ronde un tercio del flujo (30%) total estimado anual.

Si por SUCIVE se cobra 100 pesos al año, lo deseable es que las cesiones sean aprox 30 pesos. Si el crédito a ceder no cubre ese ratio, lo que hacemos es afectar algún otro flujo para llegar.

Este criterio no es rígido, por ejemplo puede pasar que para un periodo de 15 años, en los primeros años, el flujo afectado es un 40% o 50% porque están finalizando otro endeudamiento y luego el ratio se estabiliza. Se evalúa caso a caso y también se puede esculpir “esculpir” el repago para bajar esos porcentajes en los primeros años.

2. Afectación del presupuesto de la intendencia (la “vaca”)

Además del control propio del fideicomiso, es relevante chequear que el flujo cedido no afecte el normal funcionamiento de la intendencia. Esa revisión normalmente es realizada por la calificadora de riesgo, si se contrata para esa operación. Sino lo chequeamos nosotros.

La calificadora revisa que todos los ingresos anuales de la intendencia menos las cesiones firmadas (a fideicomisos y por otro motivo) sean superiores al rubro 0 (sueldos). Acá lo que se revisa es que no pase que se cedan ingresos que no permitan ni siquiera pagar los salarios de las intendencias.

Aquí pueden acceder al manual de CARE

https://www.care.com.uy/uploads/manuales-y-notas/2022_11_1_14_39_37Manual-Finanzas-Estructuradas-Intendencias-Vs-III-set-2022-a-BCU.pdf

Luego de definido un posible indicador (ratio, porcentaje, etc.), ¿cuál sería el tope de endeudamiento de acuerdo al indicador definido?

Creo que quedó respondida en la anterior. Solo aclarar que más allá del endeudamiento total, lo importante es el ratio de servicio de deuda anual vs los ingresos anual

Consideras hacer algún otro aporte o recomendación respecto del tema.

Solo comentar que el fideicomiso ha resultado un instrumento de mucha utilidad para las intendencias y ha contribuido al desarrollo de los Departamentos.

Esto por varios motivos:

Les permite acceder a financiamiento de largo plazo que de otra forma no podrían acceder. Esto es importante porque las grandes obras de infraestructura con vida útil de 20/30 años es muy difícil que se puedan hacer con deuda de corto.

Al crear estas estructuras fiduciarias las Intendencias deben comprometerse a remitir información periódica a las calificadoras de riesgo, acreedores, la fiduciaria, etc. Esto ha generado que las intendencias generen información con mayor periodicidad y ha fomentado más control financiero.

Los fideicomisos no sólo emiten deuda. También aseguran que los fondos fluyan a las obras/inversiones específicas que se indican en el contrato. Esto permite que ese dinero no se “mezcle” con la caja corriente de las intendencias. El dinero se aísla y solo puede usarse para los fines definidos.

Entrevista - Cr. Jorge Jauri

Socio Director Calificadora de Riesgo

Considerando que los fideicomisos se vienen utilizando como una herramienta de financiación. ¿Se verifican los límites razonables de endeudamiento acumulado al inicio de la calificación de un nuevo producto?

La respuesta es que sí, naturalmente, independientemente que cuando los productos son privados, el Fiduciario no siempre cumple la obligación no escrita pero, reiterada siempre, de avisar cualquier endeudamiento nuevo.

El mapa de endeudamiento y amortizaciones, siempre vinculado con la disponibilidad presupuestal pueden ubicarlo en cualquier calificación que se financie asiduamente en el mercado de valores plena o marginalmente. Vean Canelones en particular, o Salto, crítico en su momento.

¿Cuándo se analiza la viabilidad financiera de un fideicomiso financiero cuál es la TIR razonable que se utiliza?

En lo que refiere a la TIR “razonable” los disclaimers sobre el límite de nuestra opinión son constantes y normados por el BCU, además. En el Manual de Calificación de Fideicomisos estructurados por Intendencias hemos agregado un complemento al imperativo de preservación del rubro O en la versión III del Manual registrada en octubre pasado.

¿Existe un detalle de los montos de fideicomisos emitidos o recursos cedidos a los fideicomisos?

La pregunta acerca de montos de FF públicos y/o privados emitidos, no tenemos respuesta y en lo que refiere a los públicos se puede hacer un pequeño trabajo sobre el análisis de los análisis

trimestrales del BCU. En los públicos BEVSA es una buena fuente pero, también, requiere una visita porque sumar la información de la web es un poco complicado, al igual que los productos en el registro del BCU. La web de la BVM es un poco complicada. Nosotros tenemos una estimación pero más allá de la dominancia de la calificadora en este mercado no me animo a trasladarles un número.

Lo del Tribunal de Cuentas está bien, pero normalmente los flujos contienen ingresos y gastos/inversiones. Eso pasa por el TC y el análisis jurídico da cuenta de ese requisito en cada calificación original.

ANEXO IV Instructivo del TCR

- A) INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACIÓN DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES.**
- B) COHERENCIA DE ESTADOS DE RENDICIONES DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES**

Referente a Fideicomisos

- A) INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACIÓN DE LAS RENDICIONES DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES:**

El documento debe ser remitido mediante Oficio del Sr. Intendente o Contador Delegado al Tribunal de Cuentas. El referido Oficio no debe formar parte del documento.

El documento contendrá como mínimo la siguiente información:

1. INDICE

2. TRÁMITE

2.1 Oficio de la Contaduría al Sr. Intendente.

2.2 Oficio del Sr. Intendente a la Junta Departamental.

3. ESTADOS

Los estados deberán expresarse en pesos uruguayos sin centésimos debiendo remitirse además en formato electrónico (excel) y se ajustarán al siguiente detalle:

3.1 ESTADO Nº 1: RESULTADO ACUMULADO

3.1.1 ESTADO 1.1 Determinación del Resultado acumulado

ACTIVO

Caja	-----	
Bancos	-----	
Instrumentos financieros	-----	
Certificados de crédito DGI	-----	
Extrapresupuestos a cobrar	-----	
Activo por fideicomiso	-----	
Total del activo	<hr/>	---

PASIVO

Obligaciones Impagas (OPIS)	presup.	-----
-----------------------------	---------	-------

Acreeedores financieros	-----	

Convenios		
Indisponibles	-----	
Extrapresupu esto a pagar	-----	
Pasivo por fideicomio	-----	
Total del pasivo	-----	
RESULTADO ACUMULADO	-----	
Aplicación del superávit		-----
Res. Acum. luego de Ap. de superávit		---

Situación en materia de fondos con la Junta Departamental (*)		

(*) Aclarar si es a favor de la Intendencia o del Legislativo

Ver NOTA 1

3.1.2

ESTADO 1.2 Verificación del Resultado acumulado

Resultado acumulado del año anterior	----- -----
Ajustes al saldo inicial de Resultados acumulados	----- -----
Ajustes propuestos por el TCR en dictámenes anteriores	
no considerados en renglón anterior	----- -----
Resultado del Ejercicio (Estado 2)	----- -----
Aplicación del superávit (Estado 18)	----- -----
Resultado acumulado al cierre del Ejercicio	<hr/> ----- -----

Corresponde verificar que el Resultado acumulado al cierre del Ejercicio anterior con los ajustes que pudieran corresponder, más menos el Resultado del Ejercicio, sea igual al Resultado Acumulado, (diferencia entre los activos y pasivos expuestos

en el Estado 1.1 “Determinación del Resultado acumulado”).

1.3 Anexo: saldos a cobrar que no integran la determinación del Resultado acumulado

Cheques diferidos a cobrar	\$	-
Vouchers de tarjetas de crédito a cobrar	\$	-
Cobranza descentralizada	\$	-
Otros	\$	-
.....	\$	-
Total		<hr/> \$ -

A modo informativo, se incluye un detalle de los cheques diferidos, vouchers de tarjetas de crédito, cobranza descentralizada cobrada en las redes de cobranza tercerizadas pero que no han ingresado efectivamente a las cuentas de la Intendencia, así como otros activos que se entienda pertinente incluir y no formen parte de los estados exigidos en el presente instructivo.

3.2 ESTADO Nº 2: RESULTADO DEL EJERCICIO

Recursos

Origen Departamental	-----

Origen Nacional	-----

Total Recaudado	-----

Gastos	
Retribuciones Personales	-----

Gastos de funcionamiento	-----

Inversiones	-----

Junta Departamental	-----

Total Gastado	----- -----
Otros Ingresos	
Ajustes por OPIS	----- -----
Resultados extra presupuestales	----- -----
Diferencia de cambio ganada por endeud. Financiero (Estado 9)	----- -----
Diferencia de cambio ganada por Convenios de pago (Estado 10)	----- -----
Total Otros ingresos	----- -----
Otras pérdidas	
Diferencia de cambio perdida por endeud. Financiero (Estado 9)	----- -----
Diferencia de cambio perdida por Convenios de pago (Estado 10)	----- -----
Total Otras pérdidas	----- -----

Las retribuciones personales correspondientes a Inversiones deberán incluirse en dicho concepto, dejándose expresa constancia de ello.

Ver Nota 2

3.3 ESTADO Nº 4: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CON RELACIÓN

A LOS RECURSOS

Este estado se presentará de acuerdo con la clasificación aprobada por este Tribunal en la Ordenanza Nº 84 de 7 de junio de 2006.

3.3.1 Ejecución del Presupuesto con relación a los recursos

Recursos	Esti mad o	Re cau da do	E n m á s	En m en os
Origen departamental				
.....	\$			
.			
			
Sub-total	\$			
			
			
Origen nacional				
.....	\$			
.			

Sub-total	\$

Total Recursos	\$

Ver NOTA 6

3.3.2 **Financiamiento de terceros**

Total

Ver NOTA 7

3.4 ESTADO Nº 5: RECURSOS CON DESTINO ESPECÍFICO

Se detallarán en este estado todos los recursos del Gobierno Departamental tanto de origen departamental como nacional que, de acuerdo con el Presupuesto y/o Modificación Presupuestal vigente, fueron afectados a un destino específico.

Ver NOTA 8

3.5 ESTADO Nº 6: MOVIMIENTO DE FONDOS Y VALORES

3.5.1 Movimiento de Fondos y Valores

**Saldo al cierre del ejercicio anterior de
caja, bancos y valores**

\$ -

Ingresos

Presupuestales

\$ -

Extrapresupuestales

\$ -

Indisponibles

\$ -

Financieros	\$	-
Total ingresos		<hr/> \$ -
Egresos		
Presupuestales del ejercicio	\$	-
Pago de OPIS de ejercicios anteriores (*)	\$	-
Extrapresupuestales	\$	-
Indisponibles	\$	-
Egresos por deudas financieras (capital)	\$	-
Egresos por pagos de convenios (capital)	\$	-
Total egresos		<hr/> \$ -
Saldo al cierre del ejercicio de caja, bancos y valores		<hr/> \$ -

(*) OPIS: Obligaciones presupuestales impagas

Ver NOTA 9

3.5.2

Descomposición del saldo de caja, bancos y valores

Cajas

Tesorería	\$
Central	-
Municipio de	\$
	-
Junta Local	\$
de...	-
Oficina	\$
recaudadora	-
de	
.....	
Total cajas	<hr/> \$
	-

Bancos

BROU cta.xxx	\$
	-
.....	
Total Bancos	<hr/> \$
	-

Valores

Certificados de	\$
créditos	-

Instrumentos financieros	\$	-
.....		
Total valores	\$	-
Saldo de caja, bancos y valores al cierre	\$	-

Ver NOTA 10

3.5.3 Anexo de "Otros valores"

Vales a rendir	\$	-
Guías	\$	-
Placas vehiculares	\$	-
Timbres	\$	-
Saldo de Otros valores	\$	-

3.6

ESTADO Nº 8: OBLIGACIONES PRESUPUESTALES IMPAGAS

3.6.1 Evolución de las obligaciones presupuestales impagas

A f c	S a l d o a l i n i c i o	Gene rado en el ejerc icio	Pa ga do en el eje rci cio	Aju stes que afec tan resu ltad os	Aju ste s qu e no afe cta n res ult ad os	S a l d o a l c i e r r e
-------------	---	--	---	---	---	---

\$

-

\$

--

1

--

c

-

t

é

l

Si deben darse de baja determinadas obligaciones en razón de que no corresponde ya abonarlas, deberá indicarse el detalle de las mismas, el motivo por el que se dan de baja y la resolución del jerarca que lo autoriza.

Ver NOTA 13

3.6.2 **Detalle de obligaciones presupuestales impagas**

Deberá incluirse el detalle del total de las obligaciones que figura en el cuadro anterior, discriminadas por Ejercicio, individualizándose en todos los casos al acreedor.

Se deberán adjuntar las certificaciones de los organismos públicos con el detalle de las deudas y las conciliaciones respectivas en los casos que corresponda.

En aquellos casos en que los organismos públicos no respondan a la circularización realizada, se deberá adjuntar copia de la nota de circularización enviada y dejar constancia de que no se recibió la respuesta.

3.7 **ESTADO Nº 9: EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO FINANCIERO**

Acree dor	Sal do ini ci al	Al ta s	Dif . de ca mbi o	Dif. de ca mbi o	Pa go s de	Su b tot al	Inter eses perdi dos	Pag os de inter eses	T ot al
		perdida		gan ada	capit al	(*)			

Total

Se deberán incluir fotocopias de todos los documentos correspondientes, incluyendo tanto los firmados en el presente Ejercicio como en los anteriores.

(*) Este Sub total es lo que debe coincidir con el saldo a pagar de “Acreedores financieros” en el Estado de Determinación del Resultado Acumulado.

La diferencia de cambio perdida y ganada que se muestra en este Estado es la que se muestra también en el Estado 2.

Ver NOTA 14

3.8 ESTADO N° 17: FIDEICOMISOS

Se debe incluir información detallada de los importes ingresados al Gobierno Departamental, en concepto de cada fideicomiso, así como el detalle de las obras en las que se han aplicado los mismos y las partidas cedidas por la Intendencia, en cada Ejercicio.

Detallar para cada fideicomiso existente:

.....

FIDEICOMISO xxx

Tipo de fideicomiso:

Descripción: (forma de pago por parte de la Intendencia, tributos comprometidos, forma de funcionar el instrumento, especificar si las obras son ejecutadas por la propia Intendencia o por el fideicomiso, quien paga a los acreedores, en caso de que pague el fideicomiso, aclarar si lo hace por cuenta y orden de la Intendencia, así como toda otra información necesaria para entender su funcionamiento).

Fecha del contrato:

Partes intervinientes:

Plazo:

Objeto del fideicomiso:

Importe total \$:

Importe ingresado al Gobierno Dptal. en ejercicios anteriores	\$ -----
Partidas cedidas en ejercicios anteriores	\$ -----
Importe ingresado al Gobierno Departamental en el ejercicio	\$ -----
Partidas cedidas en el presente ejercicio	\$ -----
Ejecución de obras en ejercicios anteriores	\$ -----

Detalle de Obras ejecutadas en el presente ejercicio por parte de la Intendencia:

Obra	importe ejecutado en \$
.....
.....
.....	<u>.....</u>
Total ejecutado en el ejercicio (*1)	\$
.....	

(*1) Cuando las obras son ejecutadas por la Intendencia, estos importes además deben estar incluidos en los objetos de gastos correspondientes.

Detalle de Obras ejecutadas en el presente Ejercicio por parte del fideicomiso:

Obra	importe ejecutado en \$
.....
.....
.....	<u>.....</u>
Total ejecutado en el Ejercicio (*2)	\$
.....	

(*2) Cuando las obras son ejecutadas directamente por el fideicomiso, se muestran en este cuadro pero no forman parte de los objetos de gastos hasta que la obra sea transferida por parte del fideicomiso a la Intendencia.

.....

ACLARACIONES

NOTA 1 (Resultado acumulado)

1.1- Los saldos de caja, banco, instrumentos financieros y Certificados de Créditos DGI, deben coincidir con los respectivos saldos del Estado 6 “Movimientos de Fondos y Valores”. 1.2- El saldo de extrapresupuesto a cobrar debe coincidir con el “Saldo final a cobrar” del Estado 13 “Fondos Extrapresupuestales”.

1.2- El saldo de las obligaciones presupuestales impagas se corresponde con el “Saldo al cierre” del Estado N° 3.8.1 “Evolución de las Obligaciones Presupuestales Impagas”.

1.3- El saldo de “Acreedores financieros” debe coincidir con la columna “Sub total” del Estado 9 “Evolución del Endeudamiento Financiero”.

1.4- El saldo de “Convenios” se corresponde con la columna “Sub total” del Estado 10 “Estado de Evolución de Convenios de pago”.

1.5- El pasivo por “Indisponibles” se corresponde con el “Saldo final” del Estado 12 “Fondos Indisponibles” incluyendo los indisponibles por “Tributos a devolver”.

1.6- El pasivo de “Extrapresupuestos a pagar” se corresponde con el “Saldo final a pagar” del Estado 13 “Fondos Extrapresupuestales”. Se debe tener en cuenta que no se netean los fondos extrapresupuestales a cobrar y a pagar.

1.7- Luego de determinado el Resultado Acumulado, corresponde mostrar la Situación en materia de fondos con la Junta Departamental especificando si es a favor de la Intendencia o del Legislativo. El saldo es a favor de la Intendencia si el

saldo de caja y Banco al 31/12 del Legislativo, supera todas las obligaciones del mismo (incluyendo las OPIS, los fondos indisponibles a pagar y extrapresupuestos a pagar si existieran) El saldo es a favor del Legislativo en la situación inversa.

NOTA 2 (Resultado del Ejercicio)

2.1- El “Total Recaudado” debe coincidir con el total del Estado N° 3.4.1 “Ejecución del Presupuesto en relación a los recursos”, al igual que la apertura en Origen Departamental y Origen Nacional.

2.2- El “Total Gastado” debe coincidir con el total ejecutado expuesto en los Estados.

3.3.1 “Ejecución resumida a nivel de grupo”, 3.3.2 “Ejecución a nivel de objeto” y 3.3.3 “Ejecución por tipo de gasto”. Asimismo, la apertura de los gastos en “Retribuciones Personales”, “Gastos de Funcionamiento”, “Inversiones” y “Junta Departamental” debe coincidir con la apertura expuesta en el Estado 3.3.3 “Ejecución por tipo de gasto”.

2.3- Respecto de la Junta Departamental, lo “ejecutado” corresponde a los fondos transferidos directa o indirectamente al Legislativo,(incluyendo las partidas que le son descontadas al Gobierno Departamental por parte del Gobierno Nacional para pagar obligaciones del Legislativo, tales como BPS, IRPF, Fondo Nacional de Viviendas, así como otros pagos que realice la Intendencia de obligaciones de la Junta Departamental.)

2.4- La línea correspondiente a “Ajustes por OPIS” muestra los ajustes de las obligaciones presupuestales impagas que corresponde dar de baja. Esta línea debe coincidir con el total de la columna “Ajustes que afectan resultados” del Estado 3.8.1 “Evolución de las Obligaciones Presupuestales Impagas”. Se debe tener en cuenta que el ajuste correspondiente a Obligaciones Presupuestales Impagas en el Estado de Resultado del ejercicio, sólo puede ser positivo, como “ganancia” ya sea por caducar las Obligaciones presupuestales impagas que vencieron al amparo de las normas correspondientes, o porque se demuestre en forma fehaciente que no

corresponden. En caso de detectarse Obligaciones Presupuestales Impagas que correspondan a gastos devengados en ejercicios anteriores, que no fueron contabilizados en su oportunidad, corresponde ajustar el resultado acumulado al inicio.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en caso de detectarse Obligaciones Presupuestales Impagas no incluidas como impagas en la ejecución por objeto de gasto, por corresponder a gastos del presente ejercicio que no fueron imputados a los objetos presupuestales correspondientes, no corresponde exponerlas como ajustes en forma directa en el Resultado del ejercicio, sino que corresponde afectar los objetos de gastos correspondientes.

2.5- Los “Resultados Extrapresupuestales”, deben coincidir con la columna “A Resultados” del Estado N° 13 “Fondos Extrapresupuestales” y por la definición de “fondos extrapresupuestales” del referido Estado 13, siempre se trata de un ajuste positivo, es decir “ganancia”, nunca de gastos.

2.6- Las diferencias de cambio perdidas y ganadas se refieren exclusivamente a las originadas como consecuencia de reexpresar las deudas por convenios y deudas financieras a la cotización de cierre del ejercicio. Por lo expuesto, las diferencias de cambio del Estado de Resultado del ejercicio, deben coincidir con las diferencias de cambio expuestas en los Estados correspondientes a la Evolución del endeudamiento financiero (Estado N° 9) y al Estado de Evolución de convenios de pago (Estado N° 10).

Se debe tener en cuenta que las diferencias de cambio que se originen en gastos, se deben imputar al objeto del gasto que las generó (sean negativas o positivas). Las diferencias de cambio que se originen por reexpresar activos en moneda extranjera a la cotización de cierre del ejercicio, tales como Caja, Bancos, etc., en caso de ser perdidas, se deben imputar al objeto del gasto 621 o el que corresponda de acuerdo al Clasificador de gastos vigente al momento de presentarse el Presupuesto Quinquenal, y en caso de ser ganadas se deben reconocer en el Estado correspondiente a “Ejecución del Presupuesto en relación a los recursos”(Estado N° 4) , en el capítulo de “Ingresos financieros”. Asimismo, las diferencias de cotización que se originen al reexpresar las Obligaciones Presupuestales impagas de ejercicios anteriores, a la cotización de cierre del ejercicio, si son perdidas se deben imputar al objeto del gasto que las generó y si son ganadas, se deben reconocer en el Estado correspondiente a “Ejecución del

Presupuesto en relación a los recursos” (Estado N° 4) , en el capítulo de “Ingresos financieros”.

2.7- No corresponde que en este estado de “Resultado del ejercicio”, se incluyan otros gastos que no sean los que se correspondan con los conceptos detallados en el propio estado. En particular, corresponde aclarar que los intereses perdidos, deben imputarse a los objetos de gastos que correspondan de acuerdo al clasificador de gastos que se encontraba vigente al momento de presentar el Presupuesto Quinquenal. Asimismo, los intereses ganados corresponde incluirlos en el Estado “Ejecución del presupuesto en relación a los recursos”, en el apartado VIII “Ingresos financieros” (Ordenanza 84).

.....

NOTA 6 (Ejecución del Presupuesto con relación a los recursos)

6.1- En este estado se expondrá lo estimado de acuerdo al Presupuesto Quinquenal o Modificación Presupuestal vigente, así como los recursos efectivamente recaudados en el ejercicio (ingreso) teniendo en cuenta lo dispuesto por el Artículo 12 del TOCAF.

6.2. El total de la columna “Recaudado” deberá coincidir con el monto expuesto en el Estado

3.6.1 “Movimiento de Fondos y Valores” en la línea correspondiente a “Presupuestales” dentro de los “Ingresos”. Además deberá coincidir con la información expuesta en el Estado 2 “Resultado del ejercicio” con el desglose correspondiente a nivel de ingresos de “Origen Departamental” y “Origen Nacional”.

NOTA 7 (Financiamiento de terceros)

7.1- El total “Ingresado en el ejercicio” deberá coincidir con los ingresos financieros expuestos en el Estado 3.6.1 “Movimiento de Fondos y Valores.”

NOTA 8 (Recursos con destino específico)

8.1- Los datos del Estado 5 “Recursos con destino específico”, no se trasladan a ningún otro estado sino que ya forman parte del Estado 3.4.1 “Ejecución del presupuesto en relación a los recursos”.

NOTA 9 (Movimiento de Fondos y Valores)

9.1- Los ingresos presupuestales deben coincidir con lo expuesto en los Estados 2 “Resultado del ejercicio” y 3.4.1 “Ejecución del Presupuesto con relación a los recursos”.

9.2- Los ingresos extrapresupuestales se deben corresponder con el total recaudado del Estado 13 “Fondos Extrapresupuestales”.

9.3- Los ingresos indisponibles se deben corresponder con el total “Retenido” del Estado 12 “Fondos Indisponibles”.

9.4- Los ingresos financieros se deben corresponder con el total de la columna “Ingresado en el ejercicio” del Estado 3.4.2 “Financiamiento de terceros”. No necesariamente se van a corresponder con las “Altas” del Estado 9 “Evolución del Endeudamiento Financiero”, ya que en este último estado, las “Altas” se refieren al monto por el que se asume la deuda, que no tiene por qué coincidir con lo que efectivamente ingresa a la Intendencia.

9.5- Los egresos presupuestales se corresponden con el total de la columna “Ejecutado pagado” del Estado 3.3.2 “Ejecución a nivel de objeto”.

9.6- Los egresos por “Pago de OPIS de ejercicios anteriores” deben coincidir con el total de la columna “Pagado en el ejercicio” del Estado 3.8.1 “Evolución de las Obligaciones Presupuestales Impagas”.

9.7- Los egresos extrapresupuestales se deben corresponder con el total de la columna "Pagado" del Estado 13 "Fondos Extrapresupuestales".

9.8- Los egresos indisponibles se deben corresponder con el total de la columna "Pagado" del Estado 12 "Fondos Indisponibles".

9.9- Los "Egresos por deudas financieras" deben coincidir con la columna "pagos" del Estado 9 "Evolución del endeudamiento financiero" y no incluye los pagos de intereses, ya que los mismos se reflejan en el "Ejecutado pagado" del Estado 3.3.2 "Ejecución a nivel de objeto".

9.10- Los "Egresos por pagos de convenios" deben coincidir con la columna "pagos" del Estado 10 "Evolución de Convenios y no incluye los pagos de intereses, ya que los mismos se reflejan en el "Ejecutado pagado" del Estado 3.3.2 "Ejecución a nivel de objeto".

9.11- La línea correspondiente al "Saldo al cierre del ejercicio anterior" debe coincidir con "Saldo al cierre del ejercicio de caja, banco y valores" del mismo estado pero de la Rendición de cuentas del ejercicio anterior.

9.12- El "Saldo al cierre del ejercicio" deberá coincidir con el "Saldo de caja, bancos y valores al cierre" del Estado 3.6.2 "Descomposición del saldo de caja, bancos y valores".

9.13- El concepto "valores" de los Estados 3.6.1 "Movimiento de Fondos y Valores" y 3.6.2 "Descomposición del saldo de caja, bancos y valores", se refiere a los certificados de crédito de DGI e instrumentos financieros, tales como letras de tesorería, bonos, etc.

NOTA 10 (Descomposición del saldo de caja, bancos y valores)

10.1- En este estado se deberán tener en cuenta los saldos de caja al cierre de la tesorería central, Municipios, Juntas locales y oficinas. Estos saldos deberán coincidir con los arqueos realizados, teniendo en cuenta que no deben incluirse

ajustes en los arqueos.

10.2- El saldo de banco debe coincidir con el saldo contable de las conciliaciones bancarias. El saldo según el banco en las conciliaciones bancarias, debe coincidir con el saldo certificado por el banco.

10.3- El saldo contable debe incluir la totalidad de las partidas y no dejar como partidas conciliatorias, aquellas que en realidad no lo son, sino que simplemente faltó su contabilización.

.....

NOTA 13 (Evolución de las Obligaciones Presupuestales Impagas)

13.1- El total de la columna “Generado en el ejercicio” debe coincidir con el total de la columna “Ejecutado impago” del Estado 3.3.2 “Ejecución a nivel de objeto”.

13.2- La columna “Pagado en el ejercicio” corresponde a la cancelación de Obligaciones Presupuestales Impagas (OPIS) que fueron generadas en ejercicios anteriores y se pagaron en el presente ejercicio, y debe coincidir con la línea “Pagos de OPIS de ejercicios anteriores” del Estado 3.6.1 “Movimiento de Fondos y Valores”.

13.3- En la columna “Ajustes que afectan resultados” se incluyen las Obligaciones Presupuestales Impagas que corresponde dar de baja, ya sea porque estaban incluidas y se demuestra en forma fehaciente que no corresponden, o por ampararse en lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 11.925 y el art. 22 de la Ley 16.226 y caducar aquellas que tengan una antigüedad de 4 años o más, por las cuales no se ha realizado ningún tipo de reclamo a la intendencia, en estos casos, se debe dejar expresa constancia de que la Intendencia no ha recibido ningún tipo de reclamo respecto de esas obligaciones que se caducan. El importe de esta columna “Ajustes que afectan Resultados” debe coincidir con la línea “Ajuste por OPIS” del Estado 2 “Resultado del ejercicio”.

13.4- En la columna “Ajustes que no afectan resultados”, se incluirán las OPIS que se den de baja por haberse firmado un convenio de pago, y que por lo tanto, dejan de considerarse como OPIS y pasan a formar parte del Estado 10 “Evolución de Convenios de pago”, mostrándose en dicho estado en la columna “Altas”.

13-5- Asimismo, como se expresó en la Nota 2.6, las diferencias de cotización que se originen al reexpresar las Obligaciones Presupuestales impagas de ejercicios anteriores, a la cotización de cierre del ejercicio, si son pérdidas se deben imputar al objeto del gasto que las generó y si son ganadas, se deben reconocer en el Estado correspondiente a “Ejecución del Presupuesto en relación a los recursos”(Estado N° 4) , en el capítulo de “Ingresos financieros”.

NOTA 14 (Evolución del Endeudamiento Financiero)

14.1-En la columna “Altas” corresponde incluir el endeudamiento que asume la Intendencia en el presente ejercicio, no se trata del ingreso de fondos, sino que se refiere al monto por el que se contrae la deuda.

14.2-En las columnas de “Diferencia de cambio perdida” y “Diferencia de cambio ganada” se deberán incluir las diferencias de cotización generadas por la actualización a cierre del ejercicio, de los saldos de las deudas financieras que no fueron contraídas en pesos uruguayos y que se encontraban impagas, sin netear las pérdidas de las ganadas. Las mismas, deben coincidir con las expuestas en el Estado del Resultado del ejercicio, en las líneas de “Diferencia de cambio perdida por endeudamiento financiero” y “Diferencia de cambio ganada por endeudamiento financiero”.

14.3- En la columna “Intereses perdidos” corresponde incluir los intereses devengados en el ejercicio expresados en moneda nacional. Al respecto se debe tener en cuenta, que además de mostrarse en este estado, los mismos deben ser imputados al objeto de gastos correspondiente de acuerdo al clasificador vigente. Los intereses a pagar se exponen integrando el saldo de OPIS, por lo que, al Estado del Resultado Acumulado sólo se traslada lo que se expone en la columna de “Sub total”.

14.4- El total de la columna “Pagos”, debe coincidir con el total de “Egresos por pagos de deudas financieras” del Estado 3.6.1 “Movimiento de Fondos y Valores”, y se refiere solamente a las amortizaciones de capital, ya que los pagos de los intereses quedan incluidos en la columna de “Ejecutado pagado” del Estado 3.3.2 Ejecución a nivel de objeto.

.....

NOTA 20 Fideicomisos

20-1 Si se trata de un fideicomiso en el que las obras son ejecutadas por la Intendencia, las deudas que tenga el Gobierno Departamental con los proveedores por la ejecución de las respectivas obras, forman parte de las “Obligaciones Presupuestales Impagas” dado que las referidas obras deben ser imputadas a objetos presupuestales.

20-2 Si se trata de un fideicomiso para inversiones pero las mismas son realizadas por el propio fideicomiso, las mismas se imputarán a los objetos de gastos respectivos recién en el momento en que las mismas pasen a disposición de la Intendencia, y por lo tanto corresponda reconocer el pasivo con el fideicomiso. Por lo expuesto, los pagos al fideicomiso que se efectúen antes de que el pasivo con el fideicomiso esté reconocido, pero se vayan efectuado pagos al mismo, se reconocen como inversiones del ejercicio imputándose a objetos de gastos al amparo del Artículo 20 del TOCAF.

B) COHERENCIA DE ESTADOS DE RENDICIONES DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Referido a Fideicomisos

ESTADO N° 1 – RESULTADO ACUMULADO

....

1.4- El saldo de “Acreedores financieros” MÁS el saldo de “Pasivo por fideicomiso”, debe coincidir con la columna “Sub total” del Estado 9 “Evolución del Endeudamiento Financiero”.

.....

1.9- Activo por fideicomiso: de acuerdo a lo definido en el Anexo de “Criterios Contables”, en la contabilidad presupuestal no corresponde que esta cuenta tenga movimientos.

ESTADO N° 4: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO CON RELACIÓN A LOS RECURSOS

3.4.2 Se detallará el financiamiento obtenido de terceros que constituye un ingreso pero no se considera un recurso como ingresos de fondos por préstamos obtenidos, ingresos de fondos en el marco de Fideicomisos Financieros.

ESTADO N° 17 - FIDEICOMISOS

17.1- Si se trata de un fideicomiso en el que las obras son ejecutadas por la Intendencia, las deudas que tenga el Gobierno Departamental con los proveedores por la ejecución de las respectivas obras, forman parte de las “Obligaciones Presupuestales Impagas” dado que las referidas obras deben ser imputadas a objetos presupuestales.

17.2- Si se trata de un fideicomiso para inversiones pero las mismas son realizadas por el propio fideicomiso, las mismas se imputarán a los objetos de gastos respectivos recién en el momento en que las mismas pasen a disposición de la Intendencia, y por lo tanto en ese momento corresponde reconocer el pasivo con el fideicomiso. Por lo expuesto, los pagos al fideicomiso que se efectúen antes de que el pasivo con el fideicomiso esté reconocido, no son adelantos, sino que se reconocen como gastos de inversión del ejercicio imputándose a

objetos de gastos al amparo del Artículo 20 del TOCAF.

En caso de que se trate de un fideicomiso para inversiones pero las mismas son realizadas por el propio fideicomiso, las mismas se imputarán a los objetos de gastos respectivos recién en el momento en que las mismas pasen a disposición de la Intendencia, y por lo tanto en ese momento corresponde reconocer el pasivo con el fideicomiso. Por lo expuesto, los pagos al fideicomiso que se efectúen antes de que el pasivo con el fideicomiso esté reconocido, no son adelantos, sino que se reconocen como gastos de inversión del ejercicio imputándose a objetos de gastos al amparo del Artículo 20 del TOCAF.