

# Estimación del endeudamiento de los Gobiernos Departamentales

## Introducción

El siguiente documento presenta un ejercicio de estimación realizado por el Observatorio Territorio Uruguay (OTU) para conocer el endeudamiento de los Gobiernos Departamentales (GGDD).

El propósito es estimar el monto de endeudamiento para el año 2017. Su cálculo a partir de las Rendiciones de Cuentas presenta dificultades ya que la información no es completa ni detallada de igual forma por todos los Gobiernos Departamentales. Cabe mencionar que hasta la publicación de la resolución del Tribunal de Cuentas en marzo 2018 (que plantea modificaciones a la ordenanza 84) no existía una exigencia explícita de presentación de información de los fideicomisos a los GGDD y de detalles como plazos o tasas de los préstamos bancarios.

Para la estimación se compiló información pública de diversas fuentes: Rendiciones de Cuentas de los GGDD<sup>1</sup>, sistema de información de la Central de Riesgo del Banco Central del Uruguay (BCU), informes financieros de las administradoras de los fideicomisos, informes de las calificadoras de riesgo, documentación de la Bolsa de Valores y notas periodísticas.

A lo largo del documento, se hace énfasis en tres mecanismos de financiación: endeudamiento bancario, fideicomisos y endeudamiento comercial. Llegando así a una aproximación del endeudamiento total en los GGDD.

## Endeudamiento Bancario

Se entiende como endeudamiento bancario a los préstamos con instituciones financieras en plaza. Se tuvieron en cuenta dos fuentes de información pública: los cuadros de endeudamiento financiero de las Rendiciones de Cuentas (RC) de los GGDD y la información que se publica en la Central de Riesgo del BCU.

La información de la Central de Riesgo del BCU proviene de las instituciones financieras que otorgan los créditos a los GGDD. Esta información es pública y es actualizada mensualmente.

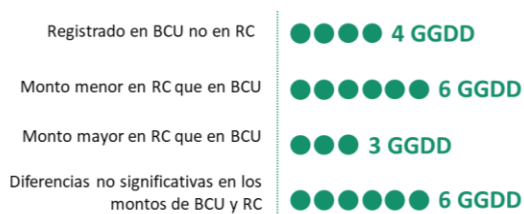
Según las cifras expuestas en la Central de Riesgo del BCU a diciembre de 2017, los 19 GGDD contaban con préstamos con saldos vigentes por un monto de 3.257 millones de pesos. En tanto en las RC solo 15 GGDD presentaban información sobre deuda bancaria por un monto de 2.972 millones de pesos. La diferencia entre ambas fuentes

---

<sup>1</sup> Versión presentada por los GGDD previo dictamen del Tribunal de Cuentas

representa 16% de la deuda estimada según Central de Riesgo.

En el siguiente esquema se detallan las diferencias de información entre las dos fuentes consultadas.

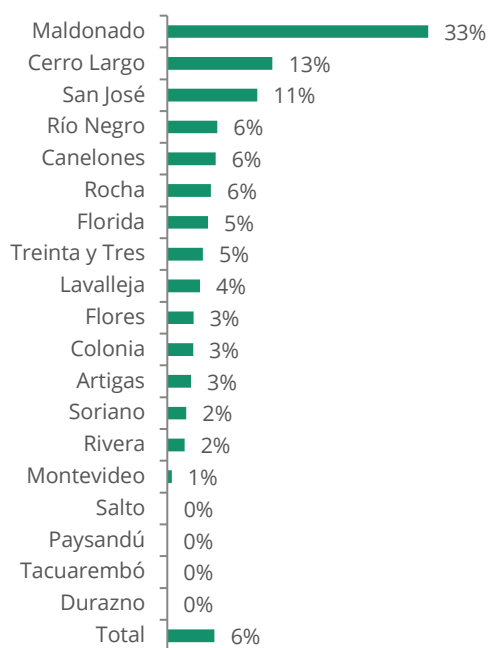


Por lo tanto, para el endeudamiento bancario se toma el valor reportado en la Central de Riesgo del BCU por considerar que la información es más completa, posee un formato de registro único que asegura la comparabilidad y proviene de un organismo que tiene recursos de verificación de la información reportada por las instituciones financieras.

A partir de la información es posible distinguir la moneda y tipo de institución con quien se contrae la deuda. El 70% de las deudas son contraídas con la banca privada y el 54% son en moneda nacional.

En el siguiente gráfico se presentan los saldos de endeudamiento bancario en relación al ingreso recaudado en 2017.

**Gráfico 1:** Relación endeudamiento bancario sobre ingresos totales



**Fuente Deuda:** Cifras BCU al 31 de diciembre del 2017  
**Fuente Ingresos:** Rendiciones de Cuentas GGDD 2017

El total de endeudamiento de los GGDD representa el 6% de sus ingresos. Sin embargo, se puede observar en el gráfico que existen situaciones muy disímiles. En un extremo está Maldonado, que tiene un endeudamiento que alcanza a un tercio de sus ingresos. Seguido por Cerro Largo y San José que también presentan valores superiores al total. En tanto, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Durazno tienen un endeudamiento casi nulo respecto a sus ingresos.

## Fideicomisos financieros

Los fideicomisos son mecanismos financieros que los Gobiernos Departamentales pueden utilizar cediendo recursos que percibirán en el futuro con autorización de la Junta Departamental tal como dispone la Ley 17.703 en su artículo 3.

Este tipo de fideicomiso es gestionado por una entidad fiduciaria que administra los fondos y puede emitir deuda futura. Este mecanismo aprobado por ley habilita que los Gobiernos Departamentales emitan deuda a través de un tercero<sup>2</sup>.

El fiduciario administra la propiedad y los recursos del fideicomiso de forma independiente a las finanzas del Gobierno Departamental.

El análisis que se realiza a continuación excluye los fideicomisos de administración o que tengan como contrapartida la entrega de una propiedad o tierras.

Las fuentes de información relevadas para estimar los fideicomisos financieros son:

- cuadros de endeudamiento y notas en los estados contables que integran las Rendiciones de Cuentas de los GGDD,
- informes financieros de las administradoras de los fideicomisos,
- informes de las calificadoras de riesgo,
- documentación de la bolsa de valores y
- notas periodísticas.

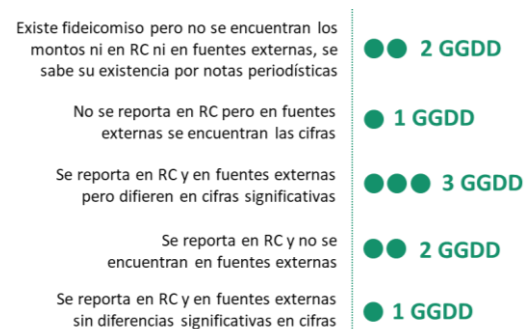
Debido a que estas fuentes tienen diferentes grados de confiabilidad y cobertura no se puede asegurar que la información relevada sea completa. Sin embargo, la combinación de las fuentes permite una mejor aproximación a la situación que si se tomaran las RC solamente.

Según las cifras expuestas en las distintas fuentes de información, 9 GGDD tienen fideicomisos financieros cuyo monto supera los 18.500 millones de pesos. Esta cifra significa un mínimo ya que se identificaron en total 15 fideicomisos de

este tipo, pero en dos casos no se encontró información sobre el importe del mismo.

Sólo 6 GGDD presentaron información sobre ellos en sus Rendiciones de Cuentas por un monto de 12.617 millones de pesos.

Al analizar las diferencias entre las fuentes, se observó que de los 9 GGDD con fideicomisos financieros:

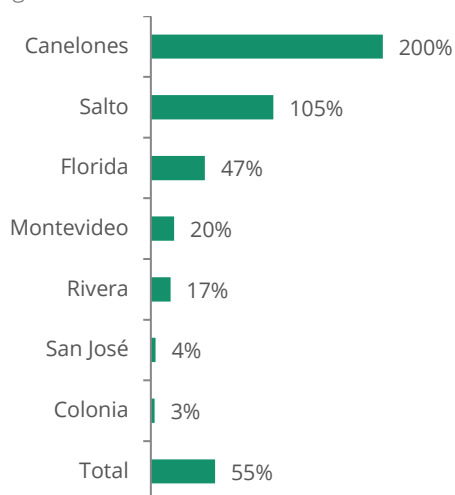


Una vez que se determinó la existencia de fideicomiso por alguna de las fuentes de información, se tomaron algunas decisiones para estimar el monto total de los fideicomisos financieros. Si se contaba con información sobre su monto en más de una fuente se tomó el mayor valor. Si no se encontraba información sobre el monto del fideicomiso, se lo excluyó de la estimación realizada. Por tanto, el análisis incluye 13 fideicomisos.

En el siguiente gráfico se presenta la relación entre el monto estimado de los fideicomisos financieros y los ingresos registrados en las RC 2017.

<sup>2</sup> Los gobiernos departamentales no se encuentran habilitados para emitir títulos de deuda pública por el art. 301 de la Constitución.

**Gráfico 2:** Relación entre fideicomisos sobre ingresos totales



**Fuente Deuda Fideicomisos:** Estados financieros de fideicomisantes, documentación Bolsa de Valores, Rendición de Cuentas, Calificadoras de Riesgo.

**Fuente Ingresos:** Rendiciones de Cuentas GGDD 2017

Canelones es el que presenta mayor relación con el ingreso, seguido por Salto. En el otro extremo se encuentran Colonia y San José con 3% y 4% respectivamente.

Debemos aclarar que algunas intendencias tienen fideicomisos nuevos que se reflejan en forma completa el primer año, por lo que tienen mayor peso en los saldos de endeudamiento. Esto complejiza la comparación de la situación de los distintos GGDD.

## Endeudamiento comercial

Para el endeudamiento comercial se realizó una aproximación tomando en cuenta el endeudamiento con proveedores que se encuentra en los cuadros de obligaciones impagas que presentan los GGDD en las Rendiciones de Cuentas. Se debe tener en consideración que las antigüedades de las deudas pueden tener gran dispersión, ya que no todos los GGDD aplican caducidad a las deudas que contraen.

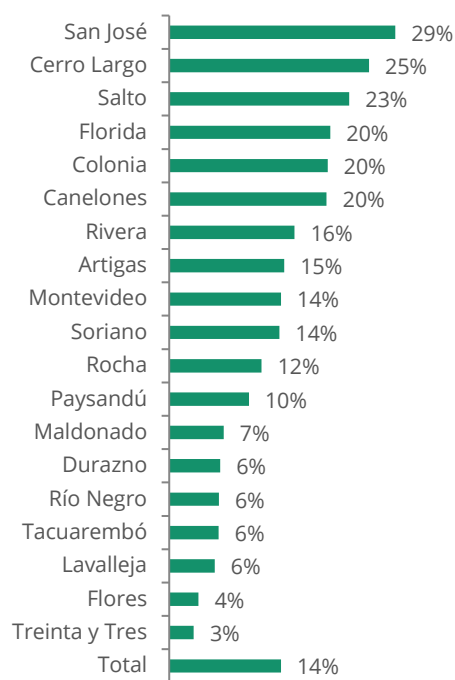
Esta forma de endeudamiento es usada, en menor o mayor medida, por todos los

GGDD. La mayoría de las veces se da por los tiempos que implican los procesos de adquisiciones, ya que existe un desfase entre que el proveedor entrega la factura y que el organismo hace efectivo el pago.

Los saldos acumulados de las obligaciones impagas expuestas en las RC 2017 alcanzan los 7.698 millones de pesos.

El siguiente gráfico expone la relación entre los saldos de las obligaciones impagas y la recaudación de cada GD. Esta relación representa 14% en el total de los GGDD y varía entre 29% y 3%. Doce Gobiernos Departamentales se encuentran encima del total, San José (29%) y Cerro Largo (25%) se ubican en los primeros lugares. En el otro extremo se encuentran Flores (4%) y Treinta y Tres (3%).

**Gráfico 3:** Relación entre endeudamiento comercial sobre ingresos totales



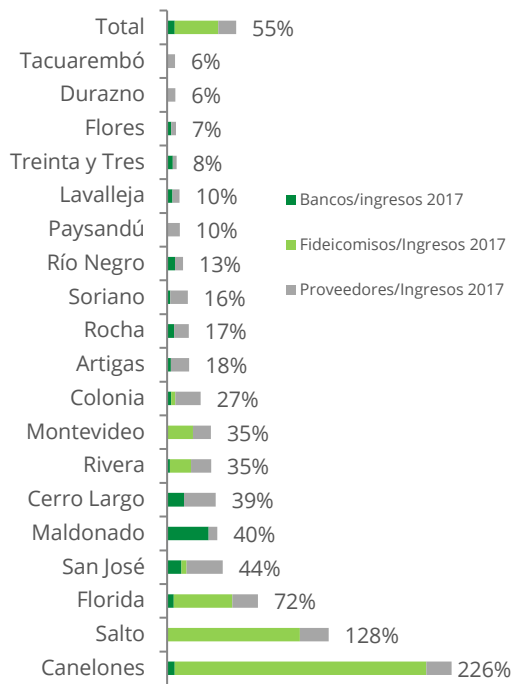
**Fuente deuda comercial e ingresos:** Rendición de Cuentas. GGDD 2017.

## Endeudamiento total

Considerando el monto de endeudamiento bancario, los fideicomisos financieros y el endeudamiento comercial, se estima un endeudamiento total de los GGDD de 30.000 millones de pesos corrientes. Esto representa un 55% de los ingresos recaudados de los GGDD.

El siguiente gráfico presenta en forma resumida una aproximación al endeudamiento total de los 19 GGDD en relación a sus ingresos, tomando los datos recabados en las distintas fuentes. Este ejercicio permite dimensionar este fenómeno en los distintos GGDD y expone las diferencias entre ellos.

**Gráfico 4:** Relación entre endeudamiento total sobre Ingresos totales



**Fuentes:**

**Deuda Fideicomisos:** Estados financieros de Fideicomisantes, documentación Bolsa de Valores, Rendición de Cuentas, Calificadoras de Riesgo.

**Deuda Bancaria:** BCU y RC.

**Deuda Comercial:** Cuadro de Obligaciones Impagas de las RC.

**Ingresos:** Rendiciones de Cuentas GGDD 2017

Al analizar el gráfico sobre la composición del endeudamiento total en su relación con los ingresos, es posible agrupar los GGDD en función de los porcentajes totales. En este sentido, se encuentra:

Un primer grupo de GGDD con niveles de deuda menores a 15%, compuesta principalmente por deuda comercial y en algunos casos se suman también las obligaciones contraídas con bancos.

Un segundo grupo de departamentos está integrado por Gobiernos con porcentajes de deuda entre 15% y 30%, en esos casos el mayor porcentaje de deuda refiere a la contraída con proveedores, pero también hay presencia de deuda bancaria.

Un tercer grupo de GGDD presenta niveles de deuda mayor a 30% y menor a 70%, en estos casos comienzan a tener presencia los fideicomisos financieros, los otros dos tipos de deuda también están presentes.

Un último grupo de departamentos está integrado por aquellos con altos niveles de deuda en relación a sus ingresos (más de 70%) y con una participación predominante de los fideicomisos financieros.

De la observación del gráfico también surgen otros comentarios:

Se observan relativamente pocas diferencias en el endeudamiento bancario entre los distintos departamentos (la proporción varía entre 0% y 13%). Maldonado se destaca del resto con un endeudamiento del 33%. Hay cuatro departamentos que generaron una deuda bancaria menor al 1% en relación a sus ingresos (Tacuarembó, Durazno, Paysandú y Salto).

En el caso de la deuda comercial, el porcentaje varía entre 3% y 29%,

posicionándose la mitad de los departamentos con niveles menores a 14%.

Los departamentos presentan combinaciones diversas: 6 de ellos utilizan los tres mecanismos de deuda, 9 han contraído deuda bancaria y comercial, 3 tienen deuda únicamente con proveedores y un sólo departamento contrajo deuda con proveedores y ha utilizado fideicomisos financieros.

Si se aplica la misma metodología de estimación para el año 2016, se concluye que la deuda total aumentó en términos reales un 21%. Si se analiza la evolución a nivel de cada GD, 9 disminuyeron su endeudamiento y el resto lo aumentaron.

## Observaciones finales

El nivel de endeudamiento de un GD no es suficiente para concluir acerca de su salud financiera. Endeudarse no es negativo o positivo en sí mismo, la combinación de los distintos de instrumentos financieros requiere evaluar el por qué y para qué del endeudamiento, el cronograma de pagos futuros, así como los plazos y condiciones en que se contraen las deudas.

Los fideicomisos comienzan a ser un instrumento cada vez más utilizado por los GGDD. En general se usa para financiar obras o reestructurar deuda. Puede ser un instrumento muy útil para endeudamiento de mediano y largo plazo.

Dada la complejidad de algunos mecanismos, la gestión financiera del endeudamiento exige una mayor profesionalización de los Gobiernos Departamentales.

A modo de cierre cabe señalar que este ejercicio deja explícito que no se cuenta con toda la información homogénea entre los Gobiernos Departamentales ni con el detalle suficiente para hacer un análisis más completo o comparable entre los distintos GGDD<sup>3</sup>. Se espera que a partir de los cambios introducidos en marzo de 2018 en la Ordenanza 84 (Resolución 1235/18) que refieren a un registro más detallado del endeudamiento bancario y de los fideicomisos financieros, las Rendiciones de Cuentas cuenten con mayor información sobre el endeudamiento de los Gobiernos Departamentales.

---

<sup>3</sup> Como ejemplo es posible señalar que de los 6 GGDD que reportan información de fideicomisos en las RC, la mitad lo

hace en notas de los estados contables y la otra mitad lo hace en los cuadros de endeudamiento financiero.