



TRIBUNAL DE CUENTAS

**RES. 1693/2021**

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL  
TRIBUNAL DE CUENTAS**

**EN SESION DE FECHA 18 DE AGOSTO DE 2021**

**(E. E. N° 2021-17-1-0003102, Ents. Ns° 2419/2021 y 2658/2021)**

**VISTO:** el Proyecto de Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Maldonado para los ejercicios 2021 - 2025;

**CONSIDERANDO:** 1) que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por los Artículos 223 a 225 de la Constitución de la República;

2) que las conclusiones y evidencias obtenidas son las que se expresan en el Dictamen que se adjunta;

**ATENTO:** a lo dispuesto por los Artículos 211 literal A) y 225 de la Constitución de la República;

**EL TRIBUNAL ACUERDA**

- 1) En opinión del Tribunal de Cuentas, el proyecto de Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Maldonado para el período 2021 - 2025 ha sido preparado en forma razonable, de acuerdo con los supuestos efectuados por el Organismo y se presenta de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, excepto por lo expresado en los párrafos 2.2), 2.3), 2.4), 3.1), 3.2), 3.4), 3.5), 3.6), 3.7), 5.7) y 5.9).
- 2) Observar el referido documento por lo expresado en los párrafos 2.2), 2.3), 2.4), 3.1), 3.2), 3.4), 3.5), 3.6), 3.7), 5.7) y 5.9).
- 3) Téngase presente lo establecido en los párrafos 2.5), 2.6), 3.3), 4.3), 5.4), 5.5), 5.6), 5.8) y 5.10).
- 4) Comunicar la presente Resolución a la Intendencia de Maldonado.
- 5) Devolver los antecedentes a la Junta Departamental de Maldonado.

Cra. Lic. Olga Santini Trabner  
Secretaria General



TRIBUNAL DE CUENTAS

**CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DEL MINISTRO**

**CR. ENRIQUE CABRERA:** "Fundamento mi voto discorde por que entiendo que se debió determinar una observación por la creación en este presupuesto del Impuesto de Alumbrado Público\* (artículo 73 del Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Maldonado).

Esta inclusión la considero violatoria del artículo 297 de la Constitución de la República, en efecto la norma de referencia determina claramente cuáles son los impuestos que constituyen recaudación de los gobiernos departamentales, y en ese detalle no se incluye el Impuesto de Alumbrado Público. Y como se observa en el numeral 3° de este artículo, cualquier otro impuesto "que se cree por ley en el futuro " con destino a los Gobiernos Departamentales. En ese sentido la creación de impuestos diferentes a los establecidos expresamente, no es facultad del Gobierno Departamental, sino del Poder Legislativo

Artículo 297.- Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

- 1º) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental.
- 2º) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.
- 3º) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 4º) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
- 5º) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.
- 6º) Los impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales, mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.
- 7º) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que la ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- 8º) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que ésta determine.
- 9º) Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley, mientras no sean derogados

Si tomamos la estructura del impuesto definido en el mensaje presupuestal sujeto a estudio, observamos que se crea aquí, un adicional de la contribución Inmobiliaria de cobro conjunto, y al no definirse expresamente quién es el sujeto obligado, suponemos que es el propietario del bien inmueble, quedando fuera de esta obligación el que goza del uso del bien (y por tanto del servicio de alumbrado) y no es propietario de dicho bien

Considero además que se está dando una doble imposición sobre la misma fuente (propiedad inmobiliaria, que no es una contribución inmobiliaria, ni



## TRIBUNAL DE CUENTAS

impuesto a los baldíos, ni impuesto a la edificación inapropiada ni siquiera contribución por mejoras.

Es contradictorio este artículo analizado con lo establecido en la ley 18860 del 23 de diciembre de 2011 y su decreto reglamentario 232 publicado el 30 de julio de 2012 que en su artículo 5 determina lo siguiente:

“El Tributo por Alumbrado Público que determinen los Gobiernos Departamentales, deberá ser suficiente para compensar, los costos totales asociados al servicio de alumbrado público para cada período anual.”

Y mas adelante en dicho artículo dice:

“Para la actualización del Tributo se deberá tener en cuenta el Índice Medio de Tarifas aprobado por el Poder Ejecutivo.”

Es decir que la ley 18860 que da origen a la revisión del servicio de alumbrado público en cada Intendencia, pretendía buscar el financiamiento de dicho servicio y que su recaudación fuera e razonablemente equivalente a los gastos asociados a la prestación del servicio-Esto está expresamente declarado en el decreto reglamentario 212 de del año 2012 y se reafirma que el tributo debería tener como referencia los ajustes del Índice Medio de Tarifas.

La solución del financiamiento del servicio de Alumbrado Público (como cualquier otro servicio que preste la Intendencia), debe resolverse de acuerdo al numeral 5 del artículo 297 de la Constitución de la República. Es decir que la tasa (o en su defecto una tarifa) es origen de los recursos que tienen como fuente la prestación de servicios (en este caso de alumbrado público).

Por lo anterior voto disorde en este aspecto a la resolución analizada.

### \*CAPITULO III

#### Ingresos

#### IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO

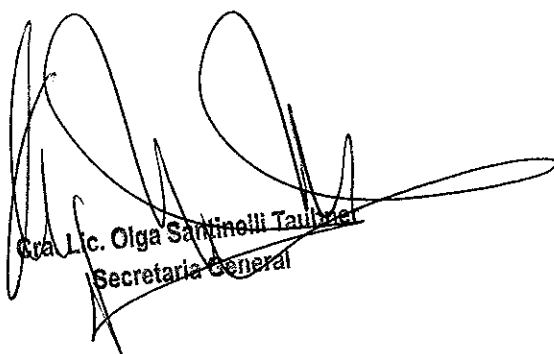
Artículo 73°. Establécese el Impuesto de Alumbrado Público como adicional del Impuesto de Contribución Inmobiliaria, respecto a los inmuebles urbanos y suburbanos ubicados en el Departamento de Maldonado, el que se abonará conjuntamente con dicho impuesto en las siguientes condiciones: a) se



TRIBUNAL DE CUENTAS

calculará aplicando una alícuota del 3,5% sobre los montos imponible del Impuesto de Contribución Inmobiliaria y se abonará conjuntamente con dicho Impuesto. b) los sujetos pasivos que tributan como chacras marítimas se les aplicará la cuantía del impuesto de alumbrado público en hasta un 50%, exonerándose el remanente del valor del tributo.”

Im

  
Cra. Lic. Olga Santinelli Tauler  
Secretaria General



TRIBUNAL DE CUENTAS

## DICTAMEN

El Tribunal de Cuentas ha examinado el Proyecto de Presupuesto Quinquenal para el periodo 2021-2025 de la Intendencia de Maldonado. Toda la información incluida en el referido Proyecto y los supuestos sobre los que se basa, son responsabilidad del Organismo que los emite. La responsabilidad del Tribunal de Cuentas es expresar una opinión sobre dicho Proyecto, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 211 literal A) y 225 de la Constitución de la República y establecer, en caso que corresponda, los hallazgos realizados en relación con el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que resulten aplicables.

### 1) Antecedentes

1.1) El Proyecto de Presupuesto Quinquenal ingresó a la Junta Departamental el 25/05/2021.

1.2) El Legislativo Departamental, en sesión de fecha 15/07/2021, aprobó en general por mayoría de 22 votos en 31 Ediles presentes, y en particular por las mayorías requeridas, el Proyecto de Presupuesto Quinquenal de la Intendencia a regir en general desde el 01 de enero de 2021

1.3) Por Oficio N° 136/2021 de fecha 15/07/2021, la Junta Departamental de Maldonado remitió las actuaciones a efectos de recabar el dictamen de este Tribunal, ingresando las mismas oficialmente en sesión del 21/07/2021 (Ordenanza N° 51 de fecha 27/11/72).

1.4) Mediante Oficio N° 2443/2021 de fecha 23/07/2021 se solicitó información complementaria interrumpiéndose el plazo de que dispone este Tribunal para emitir su dictamen. Por oficio N° 170 de fecha 29/07/2021 se remitió la información solicitada, ingresando la misma oficialmente en sesión del 04/08/2021.



TRIBUNAL DE CUENTAS

**2) Análisis de las estimaciones de ingresos.**

2.1) Las estimaciones de ingresos para los ejercicios 2021 - 2025 se resumen, en pesos uruguayos, a valores del 1 de enero de 2021, de acuerdo al siguiente detalle:

INGRESOS	Proyectado 2021	Proyectado 2022	Proyectado 2023	Proyectado 2024	Proyectado 2025	Total \$
Rec. Origen Deptal.	6.617.963.874	7.323.533.070	7.421.693.673	7.449.447.400	7.449.447.400	36.262.085.418
Rec. Origen Nacional	1.532.539.704	1.383.091.804	1.402.883.916	1.355.436.016	1.548.707.161	7.222.658.600
<b>Total Recursos</b>	<b>8.150.503.578</b>	<b>8.706.624.874</b>	<b>8.824.577.589</b>	<b>8.804.883.416</b>	<b>8.998.154.561</b>	<b>43.484.744.019</b>
Préstamos	5.939.456.256	-	-	-	-	5.939.456.256
<b>Total Ingresos</b>	<b>14.089.959.834</b>	<b>8.706.624.874</b>	<b>8.824.577.589</b>	<b>8.804.883.416</b>	<b>8.998.154.561</b>	<b>49.424.200.274</b>

2.2) Los Recursos proyectados no fueron presentados en forma comparativa con la previsión vigente como lo establece artículo 216 de la Constitución.

2.3) Las bases de cálculo proporcionadas por la Intendencia, no permiten verificar el incremento de más del 100% para el quinquenio, previsto para las "Infracciones de tránsito", que pasan de 59 millones en el vigente 2020 a 136 millones en el proyectado 2021.

2.4) Los Recursos nacionales presentados no fueron clasificados íntegramente con arreglo a la Ordenanza N° 84 de este Tribunal de fecha 07/06/06, debido a que no se presentan por separado los Recursos del artículo 298 de la Constitución.

2.5) Se estiman ingresos nacionales para la realización de determinadas obras que a la fecha no están autorizadas ni aprobadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichos ingresos refieren al Programa de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Desarrollo de Gestión Subnacional (PDGS) por un valor de \$ 62.000.000 en el proyectado 2023 y \$ 193.271.145 en el proyectado 2025.

2.6) En los ingresos por préstamos proyectados para 2021, se incluyen fondos por un valor de USD 55.000.000 a ser obtenidos a través de un fideicomiso financiero de emisión pública, que cuenta con la aprobación del Banco Central del Uruguay pero aún no ha sido instrumentado por la Intendencia. La obtención de los referidos fondos es necesaria para mantener el equilibrio presupuestal en el quinquenio.

**3) Análisis de las asignaciones presupuestales proyectadas.**

3.1) El Proyecto de Presupuesto ha sido estructurado por programas y formulado a nivel de objeto, con excepción de las Inversiones, por lo que incumple con lo establecido en el Artículo 214 de la Constitución de la República. Su resumen, expresado en pesos uruguayos a valores de enero de 2021, se ajusta al siguiente detalle:

EGRESOS	Proyectado 2021	Proyectado 2022	Proyectado 2023	Proyectado 2024	Proyectado 2025	Total \$
Sueldos	3.660.452.269	3.662.166.785	3.603.634.498	3.571.825.403	3.545.305.207	18.043.384.162
Funcionamiento	3.440.953.995	3.426.689.361	3.410.925.919	3.639.344.114	3.781.726.459	17.699.639.848
Inversiones	1.046.341.204	1.341.052.019	1.220.532.280	1.006.478.854	1.087.033.599	5.701.437.956
Junta	295.025.462	312.360.227	303.221.544	300.971.698	297.825.948	1.509.404.879
<b>Total Egreso Ptal.</b>	<b>8.442.772.929</b>	<b>8.742.268.392</b>	<b>8.538.314.242</b>	<b>8.518.620.068</b>	<b>8.711.891.213</b>	<b>42.953.866.844</b>
Amortización Pasivos	4.291.543.387	1.320.000.000	286.263.348	286.263.348	286.263.348	6.470.333.430
<b>Total Egreso</b>	<b>12.734.316.316</b>	<b>10.062.268.392</b>	<b>8.824.577.590</b>	<b>8.804.883.416</b>	<b>8.998.154.561</b>	<b>49.424.200.274</b>



## TRIBUNAL DE CUENTAS

**3.2)** Las asignaciones proyectadas no fueron presentadas en forma comparativa en su totalidad, con la previsión vigente de acuerdo a lo establecido en el artículo 216 de la Constitución.

**3.3)** El Programa “Junta Departamental” prevé las partidas anuales destinadas a financiar el Presupuesto Quinquenal de la Corporación. Las asignaciones presupuestales de la Junta Departamental, entrarán en vigencia una vez que la Corporación sancione definitivamente su Presupuesto, previo Dictamen de este Tribunal.

**3.4)** Respecto a los servicios personales se constató que:

**3.4.1)** No se proporcionó el escalafón de cargos y salarios, por lo cual no es posible verificar la correcta previsión de los mismos, ni las creaciones o eliminaciones en el escalafón de funcionarios ni posibles vacantes.

**3.4.2)** No se proporcionó información respecto del cálculo de la asignación presupuestal del objeto 069000 “Otros beneficios al personal”, que corresponde a la Partida Complementaria de Fortalecimiento (PCF) creada en el Artículo 16 del Proyecto de Presupuesto, por lo que no es posible verificar la correcta previsión de la misma.

**3.4.3)** La Intendencia incluye dentro del sueldo básico, para el ejercicio 2023, la partida extraordinaria a otorgarse a “los funcionarios presupuestados, contratados y contratados permanentes” incumpliendo con lo establecido Artículo 18 del Proyecto de Presupuesto.

**3.4.4)** No se proporcionó información respecto del cálculo de las asignaciones que incluyen las partidas establecidas en los Artículos 19 (prima por fallecimiento) y 20 (Prima por antigüedad Escalafón de Profesionales) del Proyecto de Presupuesto quinquenal así como los respectivos incrementos previstos.

**3.4.5)** No existe en el Presupuesto un objeto de gasto específico que contemple las partidas previstas en los Artículos 22 (compensación especial de hasta \$ 4.500.000 anuales), 23 (compensación personal del área salud), 25



## TRIBUNAL DE CUENTAS

(beneficios por retiro), 40 (afiliación prenatal de funcionarias) y 56 (compensación funcionarios en comisión) del Proyecto de Presupuesto.

**3.5)** No se presentan, en todos los casos, las unidades físicas de metas y objetivos correspondientes a las inversiones proyectadas para el período 2021-2025.

**3.6)** La previsión del grupo 6 Intereses, que asciende en el quinquenio a \$ 881.574.941, no resulta suficiente para los años 2022 a 2025 para hacer frente a las obligaciones financieras que tiene autorizadas la Intendencia, en \$ 95.000.000 aproximadamente.

**3.7)** En el rubro 5731000 se prevén partidas para Gastos Confidenciales, los que no son competencia de los Gobiernos Departamentales, en cuanto ello contraviene el principio de que solamente los organismos específicamente determinados en la ley pueden hacer uso de ellos.

### **4) Análisis de la financiación del Déficit Acumulado al 31/12/20**

**4.1)** En el dictamen de este Tribunal respecto de la Rendición de Cuentas 2019, se estableció que el déficit acumulado al 31/12/2019 ascendía a \$ 3.569.330.332. De acuerdo a la Rendición de Cuentas 2020, actualmente a estudio, el déficit acumulado a financiar al 31/12/2020 determinado por la Intendencia es de \$ 3.591.727.982.

**4.2)** Para financiar el déficit al 31/12/2020 la Intendencia, además de contar con el superávit presupuestal de \$ 530.877.175 que resulta de la diferencia entre los recursos estimados y los gastos previstos para el quinquenio, constituyó dos fidecomisos financieros de largo plazo equivalentes a USD 40.000.000 y a USD 55.000.000, implementados a través de Títulos de Deuda en Unidades Indexadas, que se amortizarán en catorce cuotas anuales iguales y consecutivas a partir de febrero de 2023. De acuerdo a lo señalado en el punto 2.6, el fideicomiso equivalente a USD 55.000.000 aún no ha sido instrumentado. En consecuencia, con posterioridad al 31/12/2025 deberán



TRIBUNAL DE CUENTAS

financiarse 11 cuotas de cada uno de los fideicomisos nombrados por un importe total de \$ 3.135.000.000 a valores de enero de 2021.

Por lo expresado, el déficit a financiar en el actual período de gobierno asciende a un monto de \$ 456.727.982, difiriéndose el pago para posteriores períodos del déficit restante hasta un plazo de 11 años:

	\$
Déficit a financiar al 31/12/2020	3.591.727.982
Déficit a financiar con posterioridad al 31/12/2025 en 11 años	<u>3.135.000.000</u>
Déficit a financiar en el proyecto de presupuesto	456.727.982

4.3) Por lo tanto, tomando en cuenta la diferencia de \$ 530.877.175 entre los recursos estimados de \$ 43.484.744.019 y los gastos previstos de \$ 42.953.866.844, según los cuadros de los párrafos 2.1) y 3.1), se puede establecer lo siguiente:

	\$
Diferencia entre recursos y gastos	530.877.175
Déficit a financiar (párrafo 4.2)	<u>(456.727.982)</u>
	74.149.193
Intereses no previstos (párrafo 3.6)	<u>(95.000.000)</u>
Déficit del quinquenio no financiado	(20.850.807)* **

\*Representan el 0,048% de los recursos del quinquenio

\*\* Este monto podría verse incrementado por lo expresado en el párrafo 3.4.5.

En caso de no alcanzarse la recaudación prevista o de no instrumentarse el fideicomiso financiero de USD 55.000.000, deberán abatirse gastos para mantener el equilibrio presupuestal.

**5) Cumplimiento de normas constitucionales, legales y reglamentarias.**

5.1) La iniciativa del Ejecutivo Departamental fue remitida al Legislativo Departamental dentro de los seis meses de iniciado el período de gobierno, por lo que se dio cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 223 de la



## TRIBUNAL DE CUENTAS

Constitución de la República. Asimismo, el Proyecto remitido se ajustó a la estructura prevista en los artículos 214 y 216 de la Constitución de la República.

**5.2)** La Junta Departamental aprobó, en principio, el Proyecto de Presupuesto, dentro del plazo de cuatro meses contados desde que le fue presentado el mismo, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 224 de la Constitución de la República.

**5.3)** Se ha dado cumplimiento al plazo constitucional de que dispone este Tribunal para emitir su dictamen, artículos 225 inc. 2° y 275 numeral 3° de la Carta Magna.

**5.4)** Los ajustes de créditos presupuestales deberán ser comunicados cuando se presente la correspondiente Rendición de Cuentas de acuerdo a lo establecido por la Resolución 1.891 del 06/06/2018 de este Tribunal.

**5.5)** En la medida en que la reestructura de cargos y funciones a que refiere el Artículo 41 del Proyecto implique creaciones o supresiones de cargos o una modificación en las dotaciones, deberá realizarse en la instancia presupuestal, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución de la República.

**5.6)** En el mismo sentido, el artículo 45, habilita al Intendente a disponer cambios de horarios de los funcionarios pudiendo ello derivar en modificaciones en las dotaciones, por lo que en tal caso deberá tener presente que debe ajustarse a lo dispuesto la norma constitucional anteriormente citada;

**5.7)** Según lo dispuesto por los artículos 297 numeral 5 de la Constitución de la República y 12 del Código Tributario, la tasa es aquel tributo cuyo Presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente, su producto no puede tener un destino ajeno al servicio público correspondiente, y debe guardar una razonable equivalencia con las necesidades del mismo. En el artículo 94 se establece una modificación de la Tasa de Contralor de Higiene Ambiental creada en el Presupuesto



TRIBUNAL DE CUENTAS

2016 – 2020, que oportunamente fuera considerada causal de observación por este Tribunal, que implica mantener categorías de establecimientos y aplicarles valores diferenciales a cada una, sin aclarar los criterios de agrupamientos de las mismas ni en qué medida ello podría guardar relación con el costo del servicio o actividad desempeñada por la administración (inspecciones), extremos que desnaturalizan al tributo y vulneran las normas referidas.

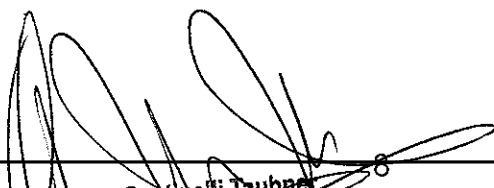
**5.8)** Respecto al artículo 98 que refiere a los casos de cesión de inmuebles a la Intendencia, corresponde señalar que resultan de aplicación las normas de adquisición de inmuebles, entre las cuales se destaca el artículo 39 del TOCAF que requiere la tasación previa de la Dirección de Catastro Nacional y artículo 36 numeral 1 de la ley 9.515 que exige la aprobación del negocio jurídico por mayoría especial de componentes de la Junta Departamental;

**5.9)** El artículo 104 del Proyecto autoriza en forma genérica al Ejecutivo Departamental para realizar un fideicomiso para la ejecución de obras no especificadas ni financiadas en el Presupuesto, lo cual contraviene el artículo 214 literal A) de la Constitución de la República;

**5.10)** En los planillados consta un rubro correspondiente a vivienda y en la exposición de motivos se hace referencia al tema, lo que amerita señalar que los Gobiernos Departamentales carecen de norma habilitante para destinar fondos propios para la construcción de viviendas.

**6) Opinión.**

En opinión del Tribunal de Cuentas, el proyecto de Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Maldonado para el período 2021 - 2025 ha sido preparado en forma razonable, de acuerdo con los supuestos efectuados por el Organismo y se presenta de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, excepto por lo expresado en los párrafos 2.2), 2.3), 2.4), 3.1), 3.2), 3.4), 3.5), 3.6), 3.7), 5.7) y 5.9).

  
Cra. Lic. Olga Santelli Taubner  
Secretaría General