

Natalia Veloso Giribaldi 

La financiación de infraestructuras como forma de endeudamiento público a largo plazo

*Infrastructure financing as
a form of long-term public debt*

*Financiamiento de infra-estructuras como
forma de deuda pública de longo prazo*

✉ Doctora en Derecho por la Universidad de Montevideo (2005), Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo (2011), Diplomada en Docencia Universitaria por la Universidad de Montevideo (2012); Diplomada en Derecho de la Salud por la Universidad Austral de Buenos Aires (2020); Diplomada en Contratos del Estado e Infraestructuras Públicas por Universidad Austral de Buenos Aires (2022). Profesora Agregada de Derecho Administrativo I y II en la Universidad de Montevideo. Profesora de Derecho Público en el Posgrado de Gestión Financiera en Instituciones Públicas de la Universidad de la República. Profesora de Derecho Administrativo Sancionatorio en el Máster de Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo. Asistente de Derecho Administrativo en la Universidad de la República. Integrante del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo, autora de varios libros y publicaciones en Uruguay y el extranjero.

ORCID: 0000000253402906.

✉ natalia.veloso@delpiazzo.com

Resumen: *El presente trabajo examina la realidad imperante en materia de financiación de infraestructuras públicas, mediante modalidades contractuales que suponen una forma de endeudamiento diferente al tradicional empréstito o préstamo. Frente a esta realidad, se analizan los límites al endeudamiento público para la financiación de infraestructuras, en el entendido de que estas modalidades contractuales no pueden convertirse*

en un mecanismo de hipoteca de los recursos del Estado a largo plazo, exento de cualquier tipo de control.

Palabras clave: *financiamiento de infraestructuras, deuda pública, regla fiscal, contratos de participación público privada.*

Abstract: *This work examines the prevailing reality in terms of financing public infrastructure, through contractual modalities that involve a form of debt different from the traditional loan or loan. Faced with this reality, the limits to public debt for infrastructure financing are analyzed, with the understanding that these contractual modalities cannot become a long-term mortgage mechanism for State resources, exempt from any type of control.*

Keywords: *infrastructure financing, public debt, fiscal rule, public-private participation contracts*

Resumo: *Este trabalho examina a realidade vigente em termos de financiamento de infraestrutura pública, através de modalidades contratuais que envolvem uma forma de dívida diferente do empréstimo ou empréstimo tradicional. Perante esta realidade, são analisados os limites à dívida pública para financiamento de infraestruturas, entendendo que estas modalidades contratuais não podem tornar-se num mecanismo de hipoteca de longo prazo de recursos do Estado, isento de qualquer tipo de controlo.*

Palavras-chave: *financiamiento de infra-estruturas, dívida pública, regra fiscal, contratos de participação público-privada*

Recibido: 19/05/2023

Aceptado: 24/07/2023

I. PLANTEO

Tradicionalmente, cuando los Estados han pensado en la obtención de recursos para la financiación de sus actividades, se han valido principalmente de los ingresos de índole tributaria. Dicho de otra forma, la recaudación de tributos ha sido, durante mucho tiempo, la principal fuente de ingresos de los Estados para solventar el cumplimiento de sus cometidos⁽¹⁾.

Sin embargo, de un tiempo a esta parte, la deuda pública como una forma alternativa de obtener recursos, ha ido ganando terreno en la mayor parte de los Estados⁽²⁾ al punto tal de que, su dimensión cuantitativa y temporal, comenzó a preocupar a las naciones que se empezaron a preguntar si no existía un dilema ético en dejar endeudadas a las próximas generaciones en busca de satisfacer las necesidades de las actuales⁽³⁾. En este sentido, se ha señalado con gran claridad que “No es necesario recordar los efectos que hacia el futuro genera la deuda pública en cuanto compromiso de gasto trasladado a ejercicios posteriores. Pero si el crédito público se asemeja, como así se ha dicho, a un impuesto diferido que compromete recursos futuros para atender amortizaciones de créditos o intereses, debe estar fuertemente limitado a fin de no hipotecar futuras decisiones sobre políticas de gasto⁽⁴⁾⁽⁵⁾.”

En reacción a dicha situación, los estados han intentado controlar la dimensión de la deuda pública mediante reglas fiscales de la más diversa índole. En efecto, no son pocos los países que, para darle estabilidad y continuidad a dichas reglas fiscales, han optado por incluir este tipo de topes directamente en la Constitución⁽⁶⁾, con el fin de dejarlas a salvaguarda de los gobiernos de turno y con el objetivo de que dichos límites para el gasto constituyan un límite a la discrecionalidad de todos los Poderes de Gobierno, incluyendo al Poder Legislativo y al Judicial⁽⁷⁾.

Sin embargo, en un repaso general de este tipo de límites al gasto público, se observa que el foco está generalmente puesto sobre las formas de endeudamiento más típicamente conocidas. Esto es, el contrato de empréstito y el de préstamo⁽⁸⁾. Y asimismo, se constata que las Constituciones nacionales sí regulan este tipo de contra-

tos pero nada dicen sobre otro tipo de acuerdos, tendientes a obtener, por ejemplo, financiación para infraestructuras. En efecto, si bien la mayor regulación constitucional está dedicada a los ingresos tributarios, hay algún tipo de control sobre los ingresos derivados de la contratación de deuda pública. Pero no así, de los contratos para la financiación de infraestructuras que por su onerosidad y por los extensos períodos de amortización que insumen, también ameritarían controles en tanto suponen el compromiso de recursos financieros del Estado a largo plazo que exceden ampliamente los mandatos gubernamentales⁽⁹⁾.

Y en cierta medida, dicha omisión es lógica en tanto para el Constituyente del Siglo XX, resultaba casi imposible imaginar que las primeras restricciones en materia de control de la deuda pública podían tener como consecuencia, que el espacio fiscal para la financiación de infraestructuras disminuyera en favor de la atención de los denominados “gastos de funcionamiento”⁽¹⁰⁾ del Estado y que para poder continuar con el desarrollo imprescindible de este tipo de infraestructuras⁽¹¹⁾, fuera necesario acudir a figuras de participación público privada que permitieran no quedar condicionados al espacio fiscal para poder llevar adelante este tipo de emprendimientos.

Más difícil aún, resultaba pensar en contratos de colaboración público privada en los que el Estado, a cambio de financiación para infraestructuras públicas, asumiera la obligación de otorgar importantes renunciaciones fiscales, pagos a largo plazo, conceder la explotación de bienes del dominio público o fiscal por extensos períodos de tiempo y hasta otorgar gravosas garantías, en muchos casos, por varias décadas⁽¹²⁾ que permitiesen justificar tales inversiones de capital.

Sin embargo, la celebración de este tipo de contratos para financiación de infraestructuras es una realidad extendida por todo el mundo y que hoy ya nadie discute, supone, asimismo, una forma de endeudamiento⁽¹³⁾, diferente al tradicional empréstito o préstamo, pero también susceptible de “mover la aguja” de los niveles de endeudamiento y compromiso de recursos del Estado a largo plazo⁽¹⁴⁾.

Es por ello, que hemos elegido el tema de los límites al endeudamiento para la financiación de infraestructuras en el entendido de que se impone pensar en esta modalidad de contratación como una nueva forma de obtención de recursos mediante endeudamiento, que requiere límites a los efectos de no convertirse en un mecanismo de hipoteca de los recursos del Estado a largo plazo exento de cualquier tipo de control. Al desarrollo de estos conceptos nos dedicaremos seguidamente.

II. LA DEUDA PÚBLICA COMO FORMA DE FINANCIACIÓN

2.1 Concepto de Deuda pública

Para poder seguir adelante en el análisis de este tema se impone llegar a un consenso acerca de a qué nos referiremos por deuda pública. Ello en tanto existen distintas acepciones y alcances de dicho concepto. A modo de ejemplo, deuda pública puede ser estrictamente aquella referida a los contratos que como contrapartida de un financiamiento generan obligaciones de devolver sumas de dinero o puede englobar, otro tipo de compromiso de recursos del Estado como la cesión de créditos futuros, renunciaciones fiscales, garantías de contratos públicos, etc.

En **sentido estricto**, podemos decir que el concepto tradicional de deuda pública es aquél que la define como una forma de obtención de ingresos para el Estado mediante la celebración de contratos de préstamo con terceros⁽¹⁵⁾. Como puede verse, el concepto de deuda pública tradicionalmente estuvo acotado, primero a los ingresos que se obtenían mediante el contrato de préstamo y posteriormente, también se incluyó a los generados por los empréstitos⁽¹⁶⁾.

Sin embargo, en un **sentido más amplio**, la deuda pública es definida, ya no por el tipo de contrato que la genera, sino por la obligación de restituir el financiamiento, extremo que la diferencia de otras formas de obtención de recursos como las derivadas de los ingresos tributarios o de las derivadas de los bienes del Estado. En efecto, mientras que los ingresos devenidos de tributos o de bienes del Estado, no deben ser devueltos, los obtenidos por deuda pública sí. En función de ello, esa obligación de devolución pasó a ser la nota distintiva de la deuda pública que, conforme a este nuevo concepto, permitía incluir, no solo al endeudamiento derivado de créditos o empréstitos, sino también “a cualquier forma de ejercicio del crédito público, es decir, a cualquier manifestación de la actividad de los entes públicos en cuya virtud éstos obtienen caudales que ingresan en el Tesoro y respecto a los cuales asumen una posición deudora”.⁽¹⁷⁾

Esta noción más amplia de deuda pública “tiene la virtualidad de ampliar considerablemente el tipo de recurso que estamos analizando y, consecuencia de ello, facilita la correcta adscripción de figuras o formas de endeudamiento que quedarían sino fuera de esta rama de nuestra disciplina. Criterio que además de resultar plenamente válido es, como se ha advertido, especialmente útil desde el plano científico en la medida en que elimina los problemas de ubicación sistemática, derivados de la adopción de

un criterio contractualista puro en la delimitación de la Deuda pública, de ciertas figuras como los empréstitos forzosos, la Deuda emitida en garantía de contratos públicos, etc., en las que falta la nota de la voluntariedad, esencial al préstamo, pero que también se someten, en todo o en parte, al mismo régimen jurídico que la Deuda pública en sentido estricto” (18).

En función de lo anteriormente señalado, en el presente trabajo nos referiremos a deuda pública englobando todos aquellos recursos de los que el Estado se haga con la finalidad de obtener financiación para el cumplimiento de sus cometidos, no con carácter definitivo sino con ánimo de devolución. De tal forma, que el concepto de deuda pública no estará limitado a los ingresos obtenidos mediante créditos o empréstitos, sino también a otros mecanismos de financiación que queden vinculados, luego de su obtención, a la generación de un pasivo para el Estado.

2.2 El Estado liberal y el principio de equilibrio presupuestal

La ampliación del concepto de deuda pública responde a una realidad que es, no solo el aumento de los niveles de endeudamiento desde el punto de vista cuantitativo, sino también al aumento de las formas de endeudamiento y/o mecanismos de financiación de los que se han venido valiendo los Estados modernos para cumplir con sus cometidos.

En efecto, el recurso de la deuda pública como forma de solventar el gasto público **no siempre fue aceptado en los Estados modernos**, que entendían que el gasto público debía tener una correspondencia directa con los ingresos no crediticios. Esto es, que debía existir una equivalencia entre el gasto y el ingreso tributario u otros tipos de ingresos no sujetos a la obligación de devolución.

Resulta un ejemplo sumamente interesante de ello, la **Constitución de Weimar (1919)** que en su art. 85 señala: “Todos los ingresos y gastos del Imperio han de ser previstos y fijados para cada año económico en el Presupuesto. Este será aprobado por una ley antes de comenzar el año económico. Los gastos se autorizarán ordinariamente por un año, pero en casos especiales se podrán autorizar por mayor plazo. Por lo demás la Ley de Presupuestos no contendrá disposiciones cuya vigencia exceda la del ejercicio económico o que no se refieran a los ingresos y gastos del Imperio y a la administración de ellos. En el proyecto de Presupuesto no podrá el Reichstag aumentar los gastos u crear otros nuevos sin consentimiento del Reichsrat. Este consentimiento puede suplirse conforme a las prescripciones del artículo 74” (19).

Luego de ello, y específicamente sobre el crédito público señala en su art. 87: “Sólo podrá acudir al crédito para la obtención de recursos en caso de **necesidad extraordinaria**, y, por lo general, únicamente para fines reproductivos. **No podrán contraerse empréstitos por el Imperio, ni ofrecer garantías, sino por una ley.**”⁽²⁰⁾

Tal como puede advertirse, el crédito está limitado a situaciones de “necesidad extraordinaria” y la emisión de títulos de deuda y el ofrecimiento de garantías, únicamente en caso de que la ley lo autorice, lo cual demuestra, una concepción de la deuda pública como recurso excepcional y no como una forma habitual de obtención de recursos.

En este sentido, se ha señalado que: “El Estado liberal de Derecho, a finales del siglo XVIII, en el siglo XIX y primera parte del XX, se basaba principalmente en el equilibrio presupuestario material. Se entendía que el gasto público se debía financiar con los tributos y otras rentas estatales, y no se permitía el recurso de la deuda salvo en circunstancias excepcionales, como las guerras. La Constitución de Weimar, por ejemplo, solo admitía el endeudamiento en circunstancias de necesidad extraordinaria (Medina, 2012, pp. 132-133). El Estado se abstenía de actuar salvo respecto a sus cometidos esenciales y se admitía en general y sin mayores problemas las doctrinas propias del liberalismo económico. El Estado social de Derecho, con los derechos de segunda generación y el rol más intervencionista del Estado, sumado a la doctrina de Keynes que reconoció un rol más activo a la política fiscal (el recurso del endeudamiento en momentos de recesión podía ser beneficioso, partiendo de que el déficit será compensado en la fase expansiva del ciclo económico), cambió los paradigmas anteriores y el déficit fiscal y el endeudamiento dejaron de ser excepcionales. Hasta entrado el siglo XX, entonces, la deuda pública era un mecanismo proscrito y que el Estado no podía usar salvo en casos muy especiales. Debía haber una relación muy clara entre recursos y gastos. Pero en los años setenta, el problema que ya venía agudizándose llegó a extremos insostenibles en materia de desequilibrio fiscal y aumento de deuda pública”⁽²¹⁾.

2.3 El Estado social, el Keynesianismo y el incremento de la deuda pública

Como es de toda evidencia, el pasaje del Estado liberal al Estado social de derecho trajo aparejada mayor intervención del Estado y en consecuencia, también mayores gastos y mayor necesidad de ingresos para poder cubrir las finanzas públicas.

Es por ello, que la mirada reticente del Estado liberal a la deuda pública como forma de hacerse de ingresos, comenzó a ser vista con mejores ojos por los estadistas de todas partes del mundo, deviniendo en un proceso de escala mundial de aumento de la deuda pública de las naciones.

Asimismo, dicho incremento de deuda también contó con un marco teórico de enorme prestigio académico como fueron las teorías keynesianas y poskeynesianas que veían a la deuda pública, no ya como algo negativo, sino como una de las mejores herramientas con las que contaba el Estado para poder hacer frente a los recesos económicos a través del incremento del gasto público⁽²²⁾.

En efecto, a partir de estas teorías económicas se pusieron en cuestión los paradigmas que postulaban el principio de equilibrio presupuestal como una verdad absoluta. En este sentido, con gran claridad y poder de síntesis señala BLANCO que conforme a esta concepción económica, el principio de equilibrio presupuestal parte de la falsa suposición de que el Estado tiene que hacerse de dinero para luego gastar, partiendo de una errónea analogía con la economía privada, donde el gasto de un sujeto está condicionado por ingresos que obtiene de terceros, o bien en la creencia de que el dinero debe tener algún tipo de “respaldo”. Señala que la analogía con los sujetos privados es errónea, ya que el Estado puede crear dinero, cosa que no pueden hacer la mayoría de los sujetos privados que dependen de terceros para su obtención. Asimismo, afirma que “la suposición de que el dinero tiene que contar con alguna especie de “respaldo” previo es falsa: el dinero se crea literalmente de la nada, como un puro poder de compra fundado sólo en la aceptación social como medio de pago, y/o en la propia autoridad del Estado. Pero incluso en la economía privada hay un sector que puede crear dinero tanto como el Estado: el sector financiero, especialmente los Bancos. De la misma manera que el Estado, los Bancos conceden créditos literalmente de la nada: no es necesario que en sus bóvedas existan billetes o monedas por montos equivalentes a dichos créditos. El dinero que circula en la economía, creado por los Bancos o por el Estado, debe luego tener un reflujo hasta un punto en que deje de circular y se anule, para que la masa monetaria no crezca indefinidamente y provoque inflación de los precios monetarios. Ese reflujo se materializa en la cancelación de las deudas bancarias, y en la recaudación de tributos. Por lo tanto, y dado que es el gasto público el que aumenta el poder de compra, toda regla que imponga su contracción o restrinja su aumento necesariamente opera en contra del uso de la política fiscal con fines de evitar o revertir las recesiones, e incluso en contra del uso de la política fiscal con fines de redistribución del ingreso. Por lo tanto, si se asume que el gasto público es una herramienta útil para evitar las recesiones, o para redistribuir el ingreso, no

puede aceptarse una política fiscal en la que los ingresos sean iguales o superiores al gasto. Este rechazo del equilibrio presupuestal como política fiscal se convierte en un argumento dogmático en contra de su admisión como un límite a la legislación, de la misma manera que los que impulsan el principio también lo fundamentan directamente como una concepción de política fiscal” (23).

Conforme a este marco teórico, fueron muchos los estados que se valieron de la deuda pública para hacer frente al creciente gasto público, para cumplir con sus cometidos y con los derechos económicos y sociales e incluso, para hacer frente a las recesiones económicas y para redistribuir la riqueza.

2.4 El Estado constitucional y la tendencia a limitar el gasto público mediante Reglas Fiscales

El importante incremento de las deudas públicas mundiales referidos anteriormente, generó a finales del Siglo XX y a principios del Siglo XXI, el comienzo de un proceso de limitación al gasto público y el retorno al principio de equilibrio presupuestal, que en muchos casos estuvo signado por la creación de **reglas fiscales** tendientes a la contención del gasto público.

En cuanto a su contenido, podemos decir que el alcance de las diferentes reglas fiscales y sus niveles de estabilidad, varían sustancialmente de una legislación a otra. En efecto, algunas establecen límites a todo el gasto público, otras simplemente limitan la deuda pública en sentido estricto (créditos y empréstitos), otras establecen parámetros fijos en referencia a indicadores como el producto bruto interno, otras disponen de parámetros variables, algunas están reguladas en la Constitución y otras simplemente poseen rango legal; algunas son generales y otras específicas, por ejemplo, para el endeudamiento derivado de contratos de financiamiento de infraestructuras.

Al respecto, se ha señalado que “La expresión regla fiscal puede tener una acepción amplia: se puede denominar genéricamente de esa forma a toda limitación o restricción permanente a algún componente de las finanzas públicas de un país o un conjunto de países, como la deuda pública, el gasto público en general, ciertos tipos de gasto público, el déficit o superávit públicos (esto es, la diferencia entre gastos e ingresos del Estado), etc. Una característica importante de estas “reglas fiscales”, cualquiera sea su tipo, es que sólo califican como tales las restricciones que sean permanentes y estables” (24).

Tal como puede apreciarse, existen diversos tipos de reglas fiscales con los más amplios contenidos. Sin embargo, hay algunas notas definitorias de este tipo de instrumento que son comunes a casi todas las normas de esta categoría.

En primer lugar, se trata de normas jurídicas que imponen un **límite** o bien al gasto público en general, o bien a la deuda pública en sentido estricto. Asimismo, dicho límite siempre se establece en relación a otra variable, que puede ser el producto bruto interno (PBI), el nivel de ingresos netos de ese estado, etc. En este sentido, se ha señalado que por lo general las reglas fiscales establecen “un límite cuantitativo para el aumento anual del gasto público total, que puede ser una relación con un elemento externo al gasto (por ejemplo, el porcentaje del incremento esperado del producto bruto interno para el año entrante, una parte de ese porcentaje, etc.), o bien una relación interna de las finanzas públicas (por ejemplo, una relación entre ingresos y gastos en los cuales estos últimos no superan en un cierto porcentaje los primeros, etc.)”⁽²⁵⁾.

En segundo lugar, este tipo de reglas están dotadas de cierto nivel de **estabilidad**. Dicha estabilidad, hace referencia a la facilidad con que un gobierno u otro puede modificar dicha norma, por lo que entendemos que cuando hablamos de reglas fiscales, nos referimos a reglas estables en la medida que no pueden ser modificadas por el gobernante de turno. Intentan consagrar una política de Estado en la materia, un compromiso perdurable en el tiempo, que obligue no solo al Poder Ejecutivo, sino también al Legislativo y al Judicial. Es por ello, que muchos países han optado por incluir sus reglas fiscales directamente en la Constitución, a los efectos de salvaguardarlas, inclusive, de los legisladores de cada período. En efecto, las políticas de equilibrio financiero no pueden mirarse al corto plazo, ya que de nada sirve que un Gobierno mantenga un equilibrio financiero si el que le sigue, toma otro rumbo diferente. Es por ello, que la tendencia natural es a dotar a este tipo de normas de rango supralegal.

En consonancia con lo anterior, resulta ejemplificante el art. 3.2 del Pacto Fiscal de 2012 de la Unión Europea que, luego de establecer que la situación presupuestaria de los estados parte será de equilibrio o superávit, establece que “Las normas establecidas en el apartado 1 se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, **preferentemente de rango constitucional**, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”.

En tercer lugar, se entiende que para que exista una regla fiscal su incumplimiento debe aparejar algún tipo de **sanción** para las autoridades que la violenten, ya que, de lo contrario, estaríamos frente a una norma únicamente programática pero que no surtiría el efecto deseado de constreñir a las autoridades públicas a respetar los límites por ella señalados.

En cuarto lugar, por lo general se prevén mecanismos de **excepción** en los que se permiten aumentar los límites cuantitativos de gasto público para atender emergencias sanitarias, catástrofes naturales, importantes recesos de la economía, etc. En esos casos particulares y mientras dure la situación de emergencia, se le permite al gobierno gastar más allá de lo establecido por la regla fiscal.

En cuanto a su pertinencia, puede señalarse que no existe consenso en cuanto a la eficacia del instrumento y la necesidad de su adopción. En efecto, la discusión acerca de la adopción de una regla fiscal como una restricción al crecimiento del gasto público, contiene una discusión teórica previa que es si la contención del gasto público es buena o mala para la economía. En efecto, no existe acuerdo en la teoría económica, ni siquiera, acerca de que deba existir un correlato entre el gasto público y los ingresos.

Al respecto, se ha sintetizado con gran claridad que: “La contención del gasto público es una propuesta de la corriente económica neoclásica, para la cual el gasto público tiene un efecto distorsionante, ya que supone que las personas lo interpretan como un aumento de la deuda pública y de los impuestos para solventar dichos incrementos. Por lo tanto, dicha corriente sostiene que la restricción al crecimiento del gasto público favorece la inversión y el consumo. Esta creencia es fuertemente contestada desde el poskeynesianismo, que considera al gasto público como un componente de la demanda que favorece el consumo y la inversión, y más específicamente como el único componente de la demanda que puede ser utilizado como herramienta contra las recesiones. Desde este último punto de vista, las reglas fiscales no serían deseables en absoluto, ya que limitan la capacidad de los gobiernos de adoptar políticas de combate a la recesión y el desempleo” (26).

En cuanto a la tendencia a nivel mundial, podemos señalar que la posición mayoritaria es la de considerar que el gasto público debe ser contenido y debe guardar algún tipo de relación con los niveles de ingreso, sin perjuicio de la existencia de válvulas de escape que permitan hacer shocks de gasto público en situaciones excepcionales. Escapa a mi formación la posibilidad de tomar postura por una u otra teoría

económica, pero sí es posible señalar que la tendencia a nivel mundial ha sido adoptar reglas fiscales a los efectos de contener el gasto público.

En este sentido, la **Unión Europea** a través del Tratado de Maastricht en 1992, estableció los objetivos de deuda y déficit públicos y fijó los requisitos para acceder a la moneda única. Asimismo, al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997, también estableció un límite a la deuda pública que se fijó en un 60% del PIB y un tope para el déficit público de 3,0% del PIB⁽²⁷⁾.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha criticado que dichos mecanismos carecen de la flexibilidad suficiente para adaptarse al ciclo económico y a la realidad de cada Estado, razón por la cual se fueron realizando cambios a dichas reglas en procura de dotarlas de la maleabilidad suficiente para poder sobrevivir diferentes períodos económicos.

Así, los Estados de la Unión Europea aprobaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, en el cual, entre otras cosas, acordaron incluir el principio de equilibrio presupuestal en sus Constituciones⁽²⁸⁾. Así, los Estados parte comenzaron un período de constitucionalización de este tipo de cláusulas, que en el caso de Suiza (1999) y Alemania (2009), ya habían comenzado incluso antes del mencionado tratado. Sin perjuicio de ello, este camino lo siguieron después los demás estados partes comenzando a incorporar este tipo de cláusulas en su constitución⁽²⁹⁾.

Actualmente y desde 2020, el referido Pacto Fiscal Europeo se encuentra suspendido a raíz de la grave crisis generada por la Pandemia causada por el Sars Cov 2 (Covid 19) y las importantes necesidades de gasto público imprevisto que la misma ha traído aparejadas.

Por su parte, **Latinoamérica** tampoco ha permanecido ajena a este proceso⁽³⁰⁾, existiendo también reglas fiscales incorporadas en los ordenamientos nacionales principalmente a través de leyes. Así, Perú incorporó su regla fiscal en 1999, Chile en 2011, Panamá en 2006, México en 2006, Colombia en 2003, Paraguay en 2013, el Salvador en 2016 y Uruguay en 2019⁽³¹⁾.

En definitiva, más allá de las divergencias en sus contenidos, de su estipulación en la Constitución o en la ley y de la discusión de fondo aún abierta sobre su pertinencia, la realidad demuestra que en los últimos años ha existido un crecimiento exponencial

de la cantidad de países que han incorporado reglas fiscales en sus respectivos ordenamientos, partiendo de la base de que el equilibrio presupuestario es un objetivo deseable que genera mayor crecimiento económico. En efecto, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1990 sólo 9 países contaban con una regla fiscal, cifra que aumentó a 96 en el año 2015.

III. LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMO FORMA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO A LARGO PLAZO

Como hemos visto, las economías nacionales han vivido un proceso bastante similar, por el cual pasaron de estar financiadas casi en su totalidad por ingresos tributarios, a pasar a valerse cada vez más en mayor medida, de la deuda pública como mecanismo de obtención de ingresos para la financiación de los cada vez más amplios cometidos estatales.

Dicha intervención estatal, sumada a la necesidad de desembolsar cada vez más dinero para poder dar cumplimiento a los derechos humanos de segunda y tercera generación, desembocaron en situaciones presupuestales deficitarias en donde comenzó a visualizarse la necesidad de imponer límites al endeudamiento crónico de los Estados.

Concretamente, la cuestión bajo debate pasó a ser si era sostenible seguir tomando deuda más allá de los períodos de gobierno y más aún, si era ético dejar condicionados futuros ejercicios de gobierno a manos de deudas públicas cada vez más abultadas.

En función de ello, comenzó una tendencia global a limitar el gasto público con el fin de controlar los niveles de endeudamiento. Sin embargo, la pregunta que nos convoca ahora es **si esos controles deberían alcanzar o no a otros mecanismos de endeudamiento tales como los derivados de la obtención de financiamiento para la construcción, ejecución y explotación de infraestructuras públicas**. Asimismo, también correspondería preguntarnos si este tipo de contratos **efectivamente generan un endeudamiento para el Estado** o por el contrario, estamos frente a otro tipo de mecanismo de financiación que no genera un incremento de la deuda pública y que por tanto, tampoco merece ingresar dentro de los controles que tradicionalmente miran las reglas fiscales que observan la deuda.

Al desarrollo de tales conceptos nos dedicaremos seguidamente, adelantando desde ya que, a nuestro entender, este tipo de contratos para la financiación de infraes-

estructuras pueden suponer en muchos casos, un verdadero incremento de la deuda pública en sentido amplio.

En efecto, como ya se adelantó, la doctrina ha avanzado hacia un concepto más amplio de deuda pública englobando todos aquellos recursos de los que el Estado se haga con la finalidad de obtener financiación para el cumplimiento de sus cometidos, no con carácter definitivo sino con ánimo de devolución. De tal forma, que el concepto de deuda pública no estará limitado a los ingresos obtenidos mediante créditos o empréstitos, sino también a otros mecanismos de financiación que queden vinculados, luego de su obtención, a la generación de un pasivo para el Estado.

Pues bien, tal como se desarrollará seguidamente, muchos de los contratos de financiamiento de infraestructuras, ingresan perfectamente dentro del concepto de deuda pública en sentido amplio y requieren, por tanto, estar incluidos dentro de los mecanismos de control que justifican la implantación de reglas fiscales.

En primer lugar, los contratos de financiamiento de infraestructuras tienen como objeto hacerse de fondos para poder afrontar las inversiones que los países requieren para poder seguir desarrollándose. En efecto, el crecimiento del Estado y el cúmulo de cometidos que se le han ido agregando, ha traído aparejado también el incremento de los denominados “gastos de funcionamiento” a manos de los cuales, han quedado relegados los denominados “inversiones”⁽³²⁾. Es por ello, que los estados, enfrentados a la obligación de alcanzar equilibrios presupuestales, se han visto obligados a valerse de capitales particulares para obtener los recursos tendientes a financiar dichas inversiones.

En segundo lugar, la financiación es para cumplir con los cometidos estatales en tanto no se solicita financiación para otra cosa más que para la ejecución de una obra de infraestructura que el Estado tiene el deber de llevar adelante para cumplir con sus fines.

En tercer lugar, el carácter con el que se obtienen los recursos para el financiamiento no es definitivo, sino que está sometido en casi todas las oportunidades, a alguna forma de reembolso del capital y obtención adicional de ganancias. En efecto, parece obvio que la empresa particular no financia una obra de infraestructura pública en forma gratuita, sino que lo hace a cambio de una ganancia que obtendrá adicionalmente al reembolso del capital invertido. Al respecto, se advierte con facilidad que no existe una diferencia ontológica en materia de endeudamiento entre que el Estado pi-

da un préstamo para hacer una obra pública u obtenga la financiación mediante la ejecución a cargo de un tercero quien adelantará los fondos para hacer la obra y luego se reembolsará dicho capital y se cobrará una ganancia, por ejemplo, a través de la concesión de servicios vinculados a la infraestructura. Por lo que puede concluirse sin mayores problemas que la financiación de infraestructuras por particulares queda por lo general también, vinculada a un pasivo.

En cuarto lugar, la disposición de recursos del Estado a futuro es también esencialmente endeudamiento. En efecto, un Estado puede comprometer su situación financiera no solo por haber contraído un préstamo en el pasado, sino también por haber comprometido los recursos futuros de los cuales se iba a poder valer para pagar la deuda que ya arrastraba. A modo de ejemplo, si a cambio de la financiación en infraestructuras el Estado otorga al particular una importante renuncia fiscal por décadas, se obliga a hacer pagos, cede flujos de fondos futuros, o concede bienes propiedad del Estado (y con ello pierde la potestad de explotarlos) por extensos períodos de tiempo, entonces no cabe duda que en esos casos también estará comprometiendo la situación fiscal del país. Ello en tanto al ir cediendo y comprometiendo recursos futuros, también estará mermando los ingresos genuinos de los próximos ejercicios y lo obligará, por tanto, a contraer mayores niveles de deuda, para poder llevar adelante sus cometidos.

En quinto lugar, los extensos plazos que insume la amortización de los financiamientos particulares en infraestructuras también comprometen el gasto de las próximas generaciones. En efecto, las renunciaciones fiscales, las concesiones de los bienes o los compromisos de reembolso por parte del Estado, también se transferirán a las otras generaciones no siendo posible (aunque haya un cambio de gobierno) que el Estado desconozca las obligaciones contractuales contraídas en períodos anteriores.

En sexto lugar, las mismas razones que se invocan para justificar los límites y controles al endeudamiento en materia de crédito o empréstito público, imponen la necesidad de poner también la mirada sobre los contratos públicos para la financiación de infraestructuras, en la medida que las obligaciones allí asumidas supongan el compromiso sostenido en el tiempo de recursos del Estado (ya sea presentes o futuros). Ello en tanto de la misma forma que un crédito puede condicionar una futura gestión de Gobierno, también lo puede hacer otro contrato que vincule de forma por demás gravosa al Estado por las próximas generaciones.

En definitiva, entendemos que los contratos para la financiación de infraestructuras también pueden suponer una forma de endeudamiento que vincule al Estado, generándole un pasivo que a la larga o a la corta, deberá devolver. Es por ello, que ciertas formas de financiación de infraestructura, también deberían estar sometidas a control de gasto en tanto son tan susceptibles de endeudar al Estado como cualquier préstamo o empréstito común y corriente.

IV. ALCANCE DE LOS LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO EN URUGUAY

El Uruguay no ha sido ajeno a los procesos anteriormente reseñados de crecimiento de deuda pública. En efecto, ya a partir de finales del siglo XIX comenzó una notable expansión de los cometidos del Estado que dejaron atrás el Estado Juez y Gendarme y comenzaron a incursionar en un cada vez más creciente Estado prestacional, con el consecuente incremento en la demanda de financiación que la asunción de dichas tareas insume.

En este sentido, se ha señalado con acierto que: “Sin duda que la articulación de un sistema tributario y de instituciones capaces de efectivizar la recaudación formó parte del importante desafío que debieron enfrentar los países latinoamericanos en su proceso de modernización. No obstante, las urgencias financieras de los estados, la inestabilidad endémica de los gobiernos frente a las guerras civiles e internacionales y la parsimonia con que avanzó la conciencia tributaria en estas sociedades, impusieron la necesidad de apelar al endeudamiento como vía de financiamiento del gasto público en expansión⁽³³⁾”.

Así, el Uruguay tampoco fue ajeno a las llamadas “crisis de deuda” siendo atribuidas a procesos de endeudamiento excesivo producto de la gran cantidad de capitales disponibles en el mercado internacional. En este sentido, se ha señalado que: “Todas las “crisis de deuda” en el Uruguay moderno -1890, 1914, 1932, 1982 y 2002- fueron la culminación de fuertes procesos de endeudamiento, con un mercado internacional plétorico de capitales en busca de colocación. Estos procesos configuraron situaciones que comprometieron la sostenibilidad fiscal”⁽³⁴⁾.

Sin embargo, tal como se verá seguidamente, el ordenamiento jurídico uruguayo no fue indiferente a dichos vaivenes de la deuda pública, estableciéndose ciertos límites en la Constitución y en diversas normas de rango legal, para el control de la deuda pública primero y también, para el control del gasto público en general también.

4.1 Límites constitucionales

La Constitución no fue ajena al fenómeno de la expansión de la deuda pública y del gasto público en general y es por ello, que paulatinamente fue incluyendo disposiciones tendientes a limitar el gasto público.

4.1.1 Préstamos y empréstitos

Las normas constitucionales prevén disposiciones sobre límites y controles a los **préstamos y empréstitos** que puedan tomar diferentes organismos estatales. Asimismo, regulan el tema tanto para el Gobierno Nacional como para el Gobierno Departamental.

En materia del Gobierno Nacional, el art. 85 num. de la Constitución establece que compete a la Asamblea General: “autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara” (num. 6°) y “Decretar la guerra y aprobar o reprobado por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras” (num. 7°). Asimismo, el art. 168. num. 20 establece que es competencia del Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros “Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo”.

Por su parte, el art. 301 de la Constitución dispone en materia de Gobiernos Departamentales que “no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas 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. 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 Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas. 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 Junta Departamental”.

Quiere decir, que la Constitución regula especialmente los contratos de préstamo y de empréstito tanto en el ámbito departamental como en el ámbito nacional, estableciendo controles estrictos (generalmente intervención de dos funciones de estado y mayorías especiales) para poder acceder este tipo de contratos.

4.1.2 Disposiciones tendientes a fortalecer al Poder Ejecutivo como conductor de la economía

La Constitución del 1967 también fortaleció al Poder Ejecutivo como conductor de las políticas sectoriales y en especial, como conductor de la economía buscando que las decisiones de los otros dos poderes de estado no estén divorciadas de la realidad económica del país.

En este sentido, señala CAJARVILLE “La Constitución de 1967 concibió y diseñó un Poder Ejecutivo conductor y orientador político, especialmente en materia económica financiera” y agrega “El fortalecimiento del Ejecutivo en ese ámbito es un fenómeno universalmente constatado. En el Estado contemporáneo, conformador del orden económico y social, los órganos parlamentarios carecen de la homogeneidad, ductilidad y en buena medida de la aptitud técnica necesarias para conducir una política económica; el producto típico de su actividad -la ley- no tiene la flexibilidad imprescindible para adecuarse a la cambiante realidad de la vida económica y financiera”⁽³⁵⁾.

En el mismo sentido, señala RISSO que “A principios del siglo XX, se apreció una tendencia muy «generosa» de los legisladores que, movidos por intereses legítimos políticamente o por razones de favorecer a ciertos sectores o por simple demagogia, tendían a votar exoneraciones tributarias, leyes que ocasionaban gastos el Gobierno y que podían desfinanciarlo, a aumentar excesivamente los gastos en los presupuestos, etc. Estas situaciones hicieron necesaria la inclusión de normas constitucionales que permitieran combatir esta tendencia y evitaran una legislación que no repare en los recursos económicos disponibles o que puede desfinanciar al Gobierno o crearle problemas muy serios. Muchas constituciones avanzaron en esta línea y en Uruguay se estableció en la primera mitad del siglo XX, por ejemplo, que: a) la creación de empleos y sus dotaciones deben realizarse por ley de presupuesto (artículo 86 inciso 1), b) el Poder Ejecutivo tiene iniciativa privativa para presentar proyectos de ley de presupuesto y sus modificaciones o ajustes anuales (artículo 214), c) respecto a la ley de presupuesto y sus ajustes anuales el Poder Legislativo puede modificar el proyecto siempre que los cambios no signifiquen mayores gastos que los

propuestos (artículo 215), d) todo proyecto de ley que genere gastos deberá indicar los recursos con que serán cubiertos (artículo 86 inciso 2), e) las mayorías necesarias para levantar un veto del Poder Ejecutivo a un proyecto de ley son muy difíciles de lograr (artículo 138), etc.”⁽³⁶⁾.

Tal como puede apreciarse, la Constitución se ocupa especialmente de los temas presupuestales dándole un papel protagónico al Poder Ejecutivo, pero estableciendo a su vez la necesidad de articulación no solo con el Poder Legislativo, sino también con otros organismos técnicos como son el Tribunal de Cuentas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

4.1.3 ¿Pueden extraerse reglas fiscales de la Constitución uruguaya?

Una pregunta interesante que se plantea es si del texto de la Constitución Nacional pueden extraerse reglas fiscales que establezcan, por ejemplo, un límite para el gasto o para la deuda pública en relación a alguna otra variable. Lo mismo, vale decir en cuanto a la discusión de si de nuestra Constitución, se puede extraer la existencia de una regla implícita que establezca lo que se ha denominado el “principio de equilibrio fiscal”.

A favor de la existencia de un principio general de equilibrio presupuestal se ha pronunciado VIDAL, entendiendo que el mismo surge implícito de ciertas normas constitucionales⁽³⁷⁾.

En este sentido, si leemos la Constitución advertimos que existen algunas disposiciones que podrían abogar a favor de la existencia de una intención del constituyente de lograr un equilibrio entre ingresos y gasto. Por ejemplo, el art. 86 inc.2 dispone que: “Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, *deberá indicar los recursos con que serán cubiertos*”. Por su parte, el art. 214 lit. c) establece que el presupuesto se aprobará con una estructura que contenga “*Los recursos y la estimación de su producido.*” Por otra parte, el art. 215 señala que: “El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; *no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos*” (destacados nuestros).

Sin embargo, entendemos que de dichos artículos no puede inferirse que deba existir una equivalencia o un equilibrio entre ingresos y gasto, ya que justamente, la

posibilidad de que existan estimaciones del producido de recursos, implica que no exista precisión para poder evaluar dicho equilibrio. Asimismo, que se establezca con qué recursos deberán ser cubiertos los gastos, no prohíbe por sí mismo que los mismos sean cubiertos, a modo de ejemplo, con deuda pública.

Por otra parte, tampoco puede extrapolarse sin más el principio de equilibrio presupuestal del que se habla en la Comunidad Europea en tanto, en el caso de Europa, dicho principio ha sido expresamente reconocido en el art. 3.1 literal a) del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea de 2 de marzo de 2012, a cuyo tenor se dispuso expresamente que: “la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante *será de equilibrio o de superávit*” (destacado nuestro).

Sin embargo, en Uruguay, una prohibición de déficit de este estilo no solo no se desprende las normas señaladas, sino que, además, cuando así quiso ser establecido a texto expreso, así se hizo por el Constituyente. En efecto, este es el caso de los Gobiernos Departamentales para los cuales la Constitución sí prevé una prohibición de aprobar presupuestos deficitarios. En este sentido, el art. 225 de la Constitución establece que: “Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, *no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit*, ni crear empleos por su iniciativa” (destacado nuestro).

En una posición contraria a la existencia de un principio de equilibrio presupuestal en la Constitución se ha pronunciado BLANCO señalando que no existe en la Constitución uruguaya ninguna regla que limite el crecimiento del gasto público o condicione el presupuesto nacional a un equilibrio entre ingresos y gastos. En tal sentido, señala que: “Es indudable que en el texto constitucional no existen reglas fiscales referidas a la deuda pública, ni tampoco al crecimiento del gasto público. Sin embargo, existen reglas referidas a la relación entre gastos e ingresos en el momento de aprobación de los presupuestos. Empezando con el caso más simple, existe una regla referida al gasto público en materia departamental. El artículo 225 de la Constitución expresamente prohíbe a las Juntas Departamentales (que son los “poderes legislativos” de cada Departamento uruguayo) la aprobación de un presupuesto “que signifique déficit” (38).

No obstante, señala que la existencia de dichas reglas de ninguna forma permite inferir la existencia de un principio de equilibrio fiscal que prohíba un presupuesto deficitario. Señala, asimismo, que a su entender la Constitución uruguaya no permite el establecimiento de una regla fiscal efectiva sobre el gasto público en una ley autónoma de la ley de presupuesto. Ello en tanto el diseño constitucional impone que el gasto público sea regulado por leyes específicas, con un tratamiento específico, como son las leyes de presupuesto y rendiciones de cuenta.

En una posición más intermedia, DELPIAZZO ha sostenido que: “la doctrina tradicional identificó al equilibrio presupuestal con el financiero, es decir, con la equivalencia de gastos e ingresos (sea en términos reales o nominales). Consecuentemente, condenó tanto el déficit (entendido como el exceso de gastos con relación a los recursos disponibles) cuanto el superávit (entendido como el exceso de los ingresos respecto de los egresos). En cambio, la *doctrina moderna* ha reemplazado el equilibrio puramente financiero por el económico, es decir, del conjunto de la economía. Bajo esta perspectiva, el déficit presupuestario puede ser necesario para lograr en ciertos casos el equilibrio económico, según la denominada teoría del déficit sistemático. Del mismo modo, la adaptación de los presupuestos a la evolución dinámica de la economía puede concretarse a través de instrumentos tales como la procura del equilibrio cíclico (en vez del equilibrio anual), la separación de los gastos de inversión de los de funcionamiento y la aplicación de instrumentos de responsabilidad fiscal”⁽³⁹⁾.

En definitiva, entendemos que de nuestra Constitución no se extrae un principio de equilibrio presupuestal que prohíba la existencia de un presupuesto deficitario, como sí sucede por ejemplo, en la Comunidad Europea. En consecuencia, con excepción de los Gobiernos Departamentales (ya que así lo establece a texto expreso la Constitución) no existiría un obstáculo jurídico para aprobar un presupuesto deficitario.

4.2 Límites legales

Tal como se verá seguidamente, si bien nuestro ordenamiento no contiene una regla fiscal en la Constitución, sí existen disposiciones de rango legal que han intentado establecer una suerte de regla fiscal para la contención del gasto público.

4.2.1 Primer Regla Fiscal: Ley N° 17.947 de 8 de enero de 2006

La denominada “primer regla fiscal uruguaya” fue de rango legal y estuvo establecida por la **Ley N° 17.947 de 8 de enero de 2006**. Dicha norma, fue aprobada a

raíz de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y se trató de una regla fiscal relativa únicamente a la deuda pública pero no al gasto público en general y estableció topes de deuda expresados en volúmenes absolutos de dólares estadounidenses. Dicha norma, fue derogada por el art. 695 de la Ley de Presupuesto N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020.

4.2.2 Segunda Regla Fiscal: Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020

La segunda regla fiscal en Uruguay, fue proyectada por la **Ley de Urgente Consideración N° 19.889 de 9 de julio de 2020** la cual dispuso en su art. 208⁽⁴⁰⁾ que: “El Poder Ejecutivo determinará, en el marco del proyecto de ley de Presupuesto Nacional, los lineamientos de la política fiscal que se aplicarán durante su administración, los que incluirán una meta indicativa de resultado fiscal estructural de las entidades estatales comprendidas en el ámbito de aplicación. La Meta Indicativa de Resultado Fiscal Estructural para el período de gobierno tendrá por finalidad la sostenibilidad de las finanzas públicas. La regla fiscal será complementada con un tope indicativo de incremento anual de gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía”. Asimismo, dispuso que en su art. 212 que: “En el caso de existir excedentes fiscales, dichos recursos podrán afectarse a un fondo con el objetivo de financiar políticas fiscales en fases recesivas del ciclo económico”.

Tal como puede apreciarse, se crea una regla fiscal que establece un límite al gasto público en general (no ya a la deuda pública) en la cual se encomienda al Poder Ejecutivo, en el marco de la ley de presupuesto, incluir una meta indicativa del resultado fiscal estructural para el período de gobierno que a su vez contendrá también, un tope indicativo de incremento anual de gasto real. Por último, la ley también se prevé la creación de un Fondo de Estabilización, creado para financiar políticas fiscales en momentos de recesión.

Dicha normativa, ha recibido varias críticas en cuanto a su diseño y en cuanto a la posibilidad de que regule el gasto público por fuera de las normas de presupuesto. En efecto, se ha señalado que: “En forma preliminar, podemos decir que las reglas fiscales que, de cualquier forma, limitan la deuda pública, no parecen ser problemáticas desde el punto de vista de la Constitución uruguaya. El literal 6° del artículo 85 de la Constitución uruguaya incluye entre las competencias de la Asamblea General (parlamento) el “autorizar” la Deuda Pública, lo que razonablemente indica que la ley puede establecer límites de endeudamiento, circunstanciales o permanentes, para el Poder Ejecutivo. En ese texto también se establece que es competencia del parlamento “re-

glamentar el crédito público”, lo que permitiría establecer, sin perjuicio de límites objetivos de endeudamiento, criterios más complejos e incluso órganos especiales, como comités técnicos, para determinar el volumen de la deuda pública. Además, el hecho de que en el texto de ese artículo separe la autorización de la deuda pública de la aprobación del presupuesto (del que se habla en el numeral 13) permite sostener que es posible, y quizás hasta necesario, que las cuestiones referidas a la deuda pública se separen de las leyes presupuestales. Las reglas fiscales que involucran al gasto público, en cambio, son potencialmente problemáticas, ya que la Constitución uruguaya establece procedimientos y momentos especiales para las decisiones sobre el gasto público, además de las discusiones dogmáticas acerca de varias cuestiones relativas al mismo”⁽⁴¹⁾.

4.2.3 Nuevo marco normativo para la autorización de deuda pública

La Ley de Presupuesto N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020 estableció un nuevo marco normativo para la autorización de deuda pública. Concretamente, en su art. 696 dispuso que: “A los efectos de lo dispuesto por el numeral 6° del artículo 85 de la Constitución de la República, se autoriza al Gobierno Central a contraer un total de endeudamiento neto para el ejercicio 2020, que no podrá superar el equivalente a US\$ 3.500.000.000 (tres mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América) y para el ejercicio 2021, el endeudamiento neto autorizado, no podrá superar el equivalente a US\$ 2.300.000.000 (dos mil trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de América)”.

Por su parte, el art. 699 dispuso cláusulas de salvaguarda a dichos topes estableciendo que: “En caso de que medien situaciones de grave desaceleración económica, sustanciales cambios en precios relativos, situaciones de emergencia o desastres de escala nacional, el máximo anual referido en el artículo 693, podrá ser aumentado en hasta un 30% (treinta por ciento), dando cuenta a la Asamblea General del Poder Legislativo y sin que ello altere el tope fijado para el ejercicio siguiente. Las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Gobierno Central, deberán comparecer ante la Asamblea General en un plazo no mayor a treinta días corridos luego de invocada la cláusula de salvaguarda, a efectos de informar las razones para activar la presente cláusula”.

En julio de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas compareció ante la Asamblea General para comunicar la activación de dicha cláusula de excepción para mitigar los efectos sanitarios, sociales y económicos de la Pandemia causada por el Sars Cov 2.

4.2.4 Limitaciones establecidas en el TOCAF

El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera en su art. 17 también establece una suerte de regla fiscal cuando limita la posibilidad de comprometer gastos de funcionamiento o inversiones más allá del límite de la asignación anual. Sin embargo, dicha norma prohibitiva contiene ciertas excepciones como ser: 1) el cumplimiento de leyes cuya vigencia exceda de un ejercicio financiero; 2) la locación de inmuebles, obras o servicios sobre cuya base sea la única forma de asegurar la regularidad y continuidad de los servicios públicos o la irremplazable colaboración técnica o científica especial; 3) las operaciones de crédito, por el monto de los correspondientes servicios financieros, amortizaciones, intereses, comisiones y otros gastos vinculados. No obstante lo dispuesto precedentemente, el monto de la afectación anual no podrá exceder el límite del crédito anual respectivo.

4.2.5 Regla fiscal para los proyectos de Participación Público Privada

Un límite que resulta de especial interés para este trabajo, es el que establece la ley de Contratos de Participación Público Privada⁽⁴²⁾ N° 18.786 de 19 de julio de 2011 en su art. 62 en la redacción dada por el art. 693 de la Ley N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020.

Dicho artículo, bajo el nomen iuris “**Tope de los pasivos firmes, contingentes y de los pagos a los contratistas**” dispone que: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 60 de la presente ley⁽⁴³⁾, a partir de enero de 2021 y hasta tanto no se apruebe una nueva ley, el total de pasivos firmes y contingentes originados por Contratos de Participación Público-Privada, calculado a valor presente neto, no podrá exceder el 9% (nueve por ciento) del Producto Bruto Interno (PBI) del año inmediato anterior. Por su parte, los compromisos anuales con los contratistas privados, originados por Contratos de Participación Público-Privada, no podrán exceder el 70/00 (siete por mil) del PBI del año inmediato anterior. A los efectos del cumplimiento de dichos topes, la selección de los proyectos se realizará considerando los análisis de valor por dinero y su contribución a los lineamientos estratégicos fijados por el Poder Ejecutivo. En el caso de los Gobiernos Departamentales, podrán comprometerse parte de los fondos aprobados para cada Gobierno Departamental en el marco del presupuesto aprobado según lo establecido en el artículo 214 de la Constitución de la República. A los efectos del control del tope establecido, los pasivos firmes o contingentes contraídos en moneda distinta al dólar de los Estados Unidos de América, serán valuados al tipo de cambio interbancario vendedor vigente al cierre del último día

hábil del ejercicio precedente para los contraídos con anterioridad a dicha fecha, y al tipo de cambio interbancario vendedor vigente al momento de su contratación si esta hubiera ocurrido en el mismo ejercicio. Igual criterio se utilizará cuando se trate de unidades indexadas, a partir de los arbitrajes definidos por el Banco Central del Uruguay. La evolución de dichos topes, así como un resumen de los contenidos del registro previsto por el artículo 14 de la Ley N° 18.786⁽⁴⁴⁾, de 19 de julio de 2011, deberá informarse anualmente a la Asamblea General, en cada Rendición de Cuentas”.

Dicha norma, permite extraer varias conclusiones que resultan importantes a los efectos del análisis aquí efectuado, en tanto suponen una ratificación por parte del ordenamiento positivo de varios de los conceptos generales aquí vertidos.

En primer lugar, el legislador ratifica que este tipo de contratos para la financiación de infraestructuras es susceptible de generar endeudamiento. En efecto, el propio nombre del artículo habla de “pasivos” lo cual supone una deuda. Dicha afirmación ratifica lo señalado anteriormente en cuanto a que la financiación de infraestructuras, más allá de que no signifique contratos de préstamo o empréstito, implica en muchos casos la asunción de pasivos por el Estado que debe reembolsar, aunque sea a futuro, dicha financiación.

En segundo lugar, el legislador ratifica que el endeudamiento generado por este tipo de contratos puede ser de tal magnitud, que amerita la imposición de una regla fiscal específica a su respecto. En este sentido, si el endeudamiento por este concepto no fuera susceptible de “mover la aguja” del endeudamiento público, entonces carecería de sentido la imposición de una regla fiscal a su respecto. Asimismo, muestra de la dimensión que puede adquirir este tipo de deuda por infraestructuras es que el límite a la misma se imponga nada más y nada menos, que en relación al PBI. Así, se señala que: “Dichos límites se establecen con el objetivo de desarrollar una cartera de Proyectos PPP sostenible, responsable y creíble, teniendo en cuenta el tratamiento contable diferencial que tienen estos proyectos, definido en el Artículo 604 de la Ley PPP. Teniendo en cuenta todo lo anterior, los compromisos que se asuman en el marco de proyectos de Participación Público - Privada deberán ser consistentes con la programación financiera del Estado, en un marco de responsabilidad fiscal y de la debida Rendición de Cuentas”⁽⁴⁵⁾.

En tercer lugar, el legislador ratifica que no solo deben considerarse los pasivos firmes o estables sino también los contingentes. Al respecto, la Unidad de

Proyectos de PPP del gobierno, elaboró una guía en la cual sostiene que: “En el caso de Uruguay, las obligaciones generadas por las Administraciones Públicas Contratantes son, en su mayor parte, pagos que están sujetos a niveles medibles de disponibilidad (en adelante, Pago por Disponibilidad o PPD). Existen excepciones como, por ejemplo, cuando el pago varía en función de la demanda real de la infraestructura en cuestión. En ese caso, los compromisos que se estime se podrían generar por fluctuaciones de la demanda superiores a las estimadas por la Administración Pública Contratante y se tratarán como obligaciones o pasivos contingentes. Un ejemplo claro de lo anteriormente expuesto es el caso del pago por componente C de algunos proyectos de circuitos viales en los que la Administración Pública Contratante paga al contratista privado un peaje sombra por el tráfico real de vehículos. En ese caso, si se estima que dicho tráfico podría ser superior al inicialmente estimado por la Administración, la diferencia se debe tratar como un pasivo contingente. ⁽⁴⁶⁾”

Del ejemplo brindado, se advierte con claridad que, de este tipo de contratos, surgen pasivos que son estables y perfectamente estimables y otros, que únicamente pueden ser estimados y que, por tanto, pueden ser superiores a lo inicialmente proyectado o incluso, pueden variar sustancialmente en función de variables externas. A ese tipo de pasivos, la ley los denomina contingentes.

Siguiendo con este razonamiento, y si bien la ley no define expresamente a las garantías del Estado sobre este tipo de contratos como un pasivo contingente, podría señalarse que las mismas también lo son en la medida que de ejecutarse, podrían significar un pasivo no previsto por el Estado. Sobre este punto, resulta revelador el impacto en la economía de este tipo de garantías, lo cual ha sido estudiado por el Fondo Monetario Internacional⁽⁴⁷⁾.

En cuarto lugar, al igual que en otras reglas fiscales, **se establece un doble tope**. Uno para el total de los pasivos firmes y contingentes originados por Contratos de Participación Público-Privada (que no podrá exceder el 9% del PBI del año inmediato anterior) y otro para los compromisos anuales con los contratistas privados originados por Contratos de Participación Público-Privada (que no podrán exceder el 70/00 (siete por mil) del PBI del año inmediato anterior).

Es decir, que se mira el endeudamiento total por este tipo de proyectos, pero también se controla el peso anual de los compromisos con los contratistas privados de proyectos de participación público privada.

Tal como puede apreciarse, el legislador uruguayo ha entendido que la contratación de proyectos de participación público privados para la financiación y construcción de infraestructuras, contiene entidad suficiente para comprometer los recursos del Estado a largo plazo, y es por ello que, a los efectos de darle sustentabilidad a los pasivos generados por este tipo de contratos, es que ha previsto a su respecto, una regla fiscal específica.

En definitiva, si bien no existen reglas fiscales en la Constitución para el Presupuesto Nacional, sí existen reglas fiscales que establecen lineamientos y metas para los resultados fiscales, topes para el endeudamiento público, topes para el compromiso del gasto y topes para los pasivos firmes y contingentes derivados de los contratos de Participación Público Privada.

V. CONCLUSIONES

Conforme a lo analizado precedentemente, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a. el concepto de deuda pública alcanza no solo a los créditos o empréstitos sino a todos los recursos de los que el Estado se haga con la finalidad de obtener financiación para el cumplimiento de sus cometidos, no con carácter definitivo, sino que queden vinculados, luego de su obtención, a la generación de un pasivo para el Estado que deberá reembolsarlos;
- b. el endeudamiento de los Estados, mirado desde una perspectiva histórica, ha pasado por diferentes momentos siendo un recurso de uso excepcionalísimo en los estados liberales, pasando a ser de uso ordinario durante el estado social (apoyado en el marco teórico brindado por las teorías keynesianas) y estando ahora en una etapa de revisión e intento de retracción al influjo de inclusión de reglas fiscales en los diferentes ordenamientos nacionales;
- c. los contratos para la financiación de infraestructuras también pueden suponer una forma de endeudamiento que vincule al Estado, generándole un pasivo que a la larga o a la corta, deberá devolver por lo que ciertas formas de financiación de infraestructuras, también deberían estar sometidas a control de gasto en tanto son tan susceptibles de endeudar al Estado como cualquier préstamo o empréstito;

d. la Constitución uruguaya no contiene, ni tampoco se extrae a primera vista, un principio general de equilibrio presupuestal que prohíba la existencia de un presupuesto nacional deficitario, con excepción de los Gobiernos Departamentales ya que así lo prohíbe a texto expreso la Constitución en su art. 225;

e. sin embargo, lo que sí existe en Uruguay son normas de rango legal que establecen lineamientos y metas para los resultados fiscales, topes para el endeudamiento público, topes para el compromiso del gasto y topes para los pasivos firmes y contingentes derivados de los contratos de Participación Público Privada; y

f. el marco normativo uruguayo al contener una norma específica de topes de pasivos derivados de los contratos de participación público privada para la construcción y financiación de infraestructuras, ratifica la tesis aquí planteada en cuanto a que este tipo de contratos de financiamiento de infraestructuras tienen la entidad suficiente para comprometer las finanzas públicas y merecen por tanto controles similares a los que se establecen para otras formas de endeudamiento como el empréstito o el préstamo.

Bibliografía

- AGUILAR VALDEZ, O. Contratación Administrativa y Financiamiento. La relación entre el financiamiento y los mecanismos de ejecución contractual. El caso de los Contratos de Construcción y Explotación de Infraestructuras Públicas. *Revista Derecho y Sociedad* (29), 36-52. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17258>
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2007). El derecho del crédito Público. *RJUAM*, 2(16), 145 -167.
- Barreix, A. y Corrales, L. F. (Eds.). (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 62 y ss.). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BERTINO, M. y BERTONI, R. (2006). Más de un siglo de deuda pública uruguaya. Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.
- BLANCO, A. (2020). Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya. *Revista de de la Facultad de Derecho*, (49).
- BLANCO, A. (2021). Sobre la conveniencia de la regla fiscal. *Política fiscal y democracia*”. *Revista De La Facultad De Derecho*, (51), e2021n51a7. <https://doi.org/10.22187/rfd2021n51a7>
- BOLÍVAR, M. (2012). *El Presupuesto Público* (pp. 571 y ss.). Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Editores.
- BUCHANAN, J. (1991). La ética del incumplimiento del pago de la deuda. (119), 199-206.
- CAJARVILLE, J. P. (2008). *Sobre Derecho Administrativo* (pp. 54-55). (2da. ed., Tomo I). Montevideo: FCU.
- DE LA HUCHA CELADOR, F. (1994). La nueva era de la Deuda pública en España: aspectos jurídicos. *Perspectivas del Sistema Financiero*, (46), 68.

- DELPIAZZO, C. E. Derecho Administrativo General (pp. 205-206). (3era. ed., Vol. 2). Montevideo: AMF.
- DELPIAZZO, C. E. (2020). Contratación Administrativa (pp. 559 y ss.). Montevideo: FCU.
- GARCÍA MEZA, M. A. (2019). Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión productiva en México. *Revista Análisis Económico*, 24(88), 199-222.
- GONZALEZ PARAMO, J. M. y CONTRERAS, C. (1987). Traslación intergeneracional de la carga de la deuda. *Papeles de Economía Española*. Fundación FIES, (33).
- KONVITZ, J. (2012). Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana de 1994-1996. *Revista Gestión y Política Pública*, 21(2), 451-483.
- L. y SÁNCHEZ, R. La UE en 2022: a vueltas con la reforma de las reglas fiscales. <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/ue-2022-vueltas-reforma-reglas-fiscales>
- RISSE FERRAND, M. (2020). Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento. *Revista de la Facultad de Derecho*, (49).
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (2005). El tiempo y las concesiones Administrativas (pp. 165 y ss.). VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Brewer Carías. Caracas: Fundación de Derecho Administrativo.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1989). *Lecciones de Derecho Financiero* (pp. 314). (7ma. ed.). Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- SCHERER, N., PÉREZ, A. y PANDORI, D. (2017). *Megainfraestructura como mecanismo de endeudamiento*. Barcelona: Observatori del deute en la globalització.cat.

VÁZQUEZ, C. (2011). Régimen de Participación Público Privada (PPP). Montevideo: AMF.

VIDAL, M. (2015). La gestión financiera del Estado (pp. 121 y ss.). (2da ed.). Montevideo: FCU.

Documentos

Guía Metodológica para el registro, seguimiento y control de las obligaciones emergentes establecidas en la Ley 18.786. Documento elaborado por: Unidad de Proyectos de Participación Público - Privada Diciembre, 2018, disponible en

Government Guarantees and Fiscal Risk, informe elaborado por el Fondo Monetario Internacional, disponible en idioma inglés en

Constitución del Imperio (REICH) Alemán de 11 de agosto de 1919.

Notas

¹ Juan ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN – “El derecho del crédito Público”, RJUAM, N° 16, Año 2007-II, pág. 145-167. Dicho autor señala que en tanto la Constitución Española ha priorizado los ingresos tributarios frente al resto de los recursos para la financiación del gasto, ello se ha traducido en “en una evidente falta de atención por parte del constituyente a la hora de establecer los principios inspiradores de este recurso, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito tributario en el que se han concentrado los esfuerzos estableciendo principios orientadores y limitadores”.

² Martín RISSO FERRAND – “Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

³ James BUCHANAN – “La ética del incumplimiento del pago de la deuda” Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, ISSN 0210-1173, N° 119, 1991, págs. 199-206 y José Manuel GONZALEZ PARAMO y Carlos CONTRERAS – “Traslación intergeneracional de la carga de la deuda” en Papeles de Economía Española, Fundación FIES, núm. 33, 1987.

⁴ Juan ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN – “El derecho del crédito Público”, cit. pág. 156.

⁵ Debe señalarse que no existe consenso en las teorías económicas en cuanto a que la deuda pública implique traslación de gastos a generaciones futuras, no obstante, a los efectos de este trabajo, se partirá del presupuesto de que ello es así conforme lo entienden las teorías mayoritarias.

⁶ Martín RISSO FERRAND – “Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento”, cit.

⁷ El Pacto de la Unión Europea de Estabilidad y Crecimiento aprobado en el Consejo de Ámsterdam fija un valor máximo de referencia para el déficit público del 3% del Producto Bruto Interno y la para la deuda pública del 60%. No obstante, el Pacto contiene válvulas de escape que permiten incurrir en aumentos de dicho déficit en situaciones de emergencia, crisis o recesiones económicas graves.

⁸ Carlos E. DELPIAZZO – “Contratación Administrativa”, FC.U., Montevideo, 2020, Edición Aumentada y Puesta al día, pág. 559 y ss.

⁹ Nicola SCHERER, Alfons PÉREZ y Davide PANDORI – “Megainfraestructura como mecanismo de endeudamiento” en Observatori del deute en la globalització, Barcelona, 2017 disponible en www.odg.cat.

¹⁰ Mario Alberto GARCÍA MEZA – “Efectos de la deuda pública subnacional en la inversión productiva en México” en Revista Análisis Económico, Volumen XXXIV, Nº 88, pág. 199 a 222, México, 2019.

¹¹ Josef KONVITZ – “Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana de 1994-1996” en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXI, Número 2, II Semestre de 2012, pág. 451 a 483.

¹² Jaime RODRÍGUEZ ARANA – “El tiempo y las concesiones Administrativas” en VIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo en Homenaje al Prof. Brewer Carías, Fundación de Derecho Administrativo, Caracas, 2005, pag. 165 y ss.

¹³ Josef KONVITZ – “Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana de 1994-1996” en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXI,

Número 2, II Semestre de 2012, pág. 451 a 483.

¹⁴ Oscar AGUILAR VALDEZ – “Contratación Administrativa y Financiamiento. La relación entre el financiamiento y los mecanismos de ejecución contractual. El caso de los Contratos de Construcción y Explotación de Infraestructuras Públicas” en Revista Derecho y Sociedad, Lima, N° 29, pág. 36-52. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17258>

¹⁵ Fernando SAINZ DE BUJANDA – “Lecciones de Derecho Financiero, 7ª edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1989, pág. 314.

¹⁶ Carlos E. DELPIAZZO – “Contratación Administrativa”, cit., pág. 559 y ss.

¹⁷ Ídem, 323.

¹⁸ Juan ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN – “El derecho del crédito Público”, RJUAM, N° 16, Año 2007-II, pág. 150.

¹⁹ Constitución del Imperio (REICH) Alemán de 11 de agosto de 1919.

²⁰ Constitución del Imperio (REICH) Alemán de 11 de agosto de 1919.

²¹ Martín RISSO FERRAND – “Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

²² Miguel A. BOLÍVAR – “El Presupuesto Público”, Buenos Aires, 2012, Osmar D. Buyatti Editores, pág. 571 y ss.

²³ Andrés BLANCO – “Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

²⁴ Andrés BLANCO – “Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

²⁵ Andrés BLANCO – “Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

²⁶ Andrés BLANCO – “Sobre la conveniencia de la regla fiscal. Política fiscal y democracia” en Revista De La Facultad De Derecho, (51), e2021n51a7. <https://doi.org/10.22187/rfd2021n51a7>

²⁷ Luis Pinheiro de Matos y Rita SÁNCHEZ – “La UE en 2022: a vueltas con la reforma de las reglas fiscales” en <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/ue-2022-vueltas-reforma-reglas-fiscales>.

²⁸ Concretamente, el art. 3.1 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea de 2 de marzo de 2012 dispone “Las Partes Contratantes aplicarán, además de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión Europea y sin perjuicio de ellas, las normas establecidas en el presente apartado: a) la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o de superávit; b) la norma establecida en la letra a) se considerará respetada si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado. Las Partes Contratantes garantizarán la rápida convergencia hacia su respectivo objetivo a medio plazo. El calendario para lograr dicha convergencia lo propondrá la Comisión Europea tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. Los avances hacia el objetivo a medio plazo y su observancia serán objeto de una evaluación global que tome como referencia el saldo estructural e incluya un análisis del gasto excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, en consonancia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado; c) las Partes Contratantes podrán desviarse temporalmente de su objetivo a medio plazo respectivo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo únicamente en las circunstancias excepcionales definidas en el apartado 3, letra b); d) cuando la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado esté muy por debajo del 60 % y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, el límite inferior del objetivo a medio plazo especificado en la letra b) podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1 % del producto interior bruto a precios de mercado; e) en el caso de que se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector. Este mecanismo in-

cluirá la obligación de la Parte Contratante de que se trate de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado. 2. Las normas establecidas en el apartado 1 se incorporarán al Derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales. Las Partes Contratantes establecerán a escala nacional el mecanismo corrector mencionado en el apartado 1, letra e), sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea, relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas establecidas en el apartado 1. Dicho mecanismo corrector respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales” (destacado nuestro).

²⁹ Martín RISSO FERRAND – “Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

³⁰ Alberto Barreix y Luis F. Corrales (Editores)– “Reglas fiscales resilientes en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, Washington DC, pág. 62 y ss.

³¹ Como veremos en los próximos apartados, es discutible si la Ley N° 17.947 de 8 de enero de 2006 constituyó o no una verdadera regla fiscal. En efecto, en el mencionado estudio del BID referente a “Reglas fiscales resilientes en América Latina”, dicha norma no fue considerada tal.

³² Josef KONVITZ – “Infraestructura, deuda y desarrollo. Lecciones actuales de la crisis mexicana de 1994-1996” en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXI, Número 2, II Semestre de 2012, pág. 451 a 483.

³³ Magdalena BERTINO y Reto BERTONI – “Mas de un siglo de deuda pública uruguaya” publicado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Montevideo, 2006.

³⁴ Ob. cit. ídem.

³⁵ Juan Pablo CAJARVILLE – “Sobre Derecho Administrativo”, F.C.U., Montevideo, 2008, Segunda Edición, Tomo I, pág. 54 y 55.

³⁶ Martín RISSO FERRAND – “Cláusulas fiscales en la Constitución. El combate contra el déficit fiscal y el endeudamiento”, cit.

³⁷ Martha VIDAL – “La gestión financiera del Estado”, FCU, Montevideo, 2015, 2ª Edición. pág. 121 y ss.

³⁸ Andrés BLANCO – “Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665

³⁹ Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo General”, A.M.F., Montevideo, Volumen 2, Tercera Edición Actualizada y Ampliada, pág. 205 y 206.

⁴⁰ Reglamentada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 315/21 de 15 de septiembre de 2021.

⁴¹ Andrés BLANCO – “Las reglas fiscales y la Constitución uruguaya” en Revista de la Facultad de Derecho, N°49, Montevideo, 2020, versión impresa ISSN 0797-8316, versión On-line ISSN 2301-0665.

⁴² Cristina VÁZQUEZ – “Régimen de Participación Público Privada (PPP)”, A.M.F., 2011.

⁴³ El art. 60 de la Ley 18.786 dispone que: “El tratamiento contable de las obligaciones emergentes de un Contrato de Participación Público-Privada dependerá de la existencia de una transferencia significativa de riesgos comerciales en la fase de construcción y operación, esto es cuando los pagos a cargo de la Administración Pública dependan de la disponibilidad y calidad de servicio o de la demanda, conforme al informe realizado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 de la presente ley. Cuando exista transferencia de riesgo, los pagos al contratista por concepto de inversión realizada deberán incluirse en el presupuesto de inversión correspondiente al ejercicio fiscal en que deba realizarse el mismo. Siempre que la Administración Pública contratante sea un Inciso del Presupuesto Nacional, se incluirán los pagos dentro del Presupuesto de Inversiones del Inciso 24 "Diversos Créditos" y se deducirá el equivalente del crédito de Inversiones del Inciso contratante. En aquellos casos en

que no exista una transferencia significativa de riesgos comerciales en la fase de construcción y operación, el componente de la inversión será considerado gasto presupuestario dentro de la Administración Pública contratante correspondiente, en la medida que la inversión se devengue y los pagos diferidos a su cargo serán considerados como un pasivo. La Contaduría General de la Nación deberá llevar en forma identificable el registro de pasivos firmes y contingentes correspondientes a Contratos de Participación Público-Privada e informar en cada instancia de Rendición de Cuentas, el monto estimado de los mismos en forma separada de la Deuda Pública, como asimismo la inversión ejecutada por Ejercicio Fiscal y por Inciso del Presupuesto”.

⁴⁴ El art. 14 de la Ley N° 18.786 dispone: “Créase el Registro de Proyectos de Participación Público-Privada cuya organización se comete al Ministerio de Economía y Finanzas, el que incluirá los contratos suscritos para el desarrollo de proyectos de Participación Público-Privada y sus modificaciones; los llamados a interesados para la adjudicación de proyectos de Participación Público-Privada; las iniciativas privadas presentadas para el desarrollo de proyectos de Participación Público-Privada, respetando los derechos de confidencialidad que correspondan al titular de la iniciativa; y los informes de auditoría de proyectos de Participación Público-Privada. La reglamentación establecerá el contenido y las formalidades bajo las cuales corresponderá la constitución y administración del Registro, así como la actualización de la información contenida en el mismo, entre otros aspectos”.

⁴⁵ Cristina VÁZQUEZ – “Régimen de Participación Público Privada (PPP)”, A.M.F., 2011.

⁴⁶ Guía Metodológica para el registro, seguimiento y control de las obligaciones emergentes establecidas en la Ley 18.786. Documento elaborado por: Unidad de Proyectos de Participación Público – Privada Diciembre, 2018, disponible en https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/inline-files/guia_tope_pasivos_firmes_contingentes.pdf

⁴⁷ “Government Guarantees and Fiscal Risk”, informe elaborado por el Fondo Monetario Internacional, disponible en idioma inglés en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105c.htm.