



---

**“XVI SEMINARIO NACIONAL  
DE  
PRESUPUESTO PÚBLICO”**

---

**“ EL TRATAMIENTO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE  
DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS PÚBLICOS”**

**Cdora. CARMEN GRACIELA MANZANO**

**Potrero de Funes, San Luis  
República Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002**

## INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>I) CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS.....</b>	<b>3</b>
<b>II) FIDEICOMISO PUBLICO.....</b>	<b>6</b>
<b>III) ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE</b>	
<b>    i) Marco Normativo.....</b>	<b>8</b>
<b>    ii) Aspectos del tratamiento presupuestario.....</b>	<b>10</b>
<b>    iii) Elementos para el tratamiento contable.....</b>	<b>14</b>
<b>IV) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>20</b>

### **Anexo**

### **Referencias bibliográficas**

---

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
*Carmen Graciela Manzano*



## INTRODUCCION

La sanción del Decreto N° 286/95, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional constituye el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, introduce en el marco de la nueva legislación de fideicomiso – Ley N° 24.441 - una especie no considerada en nuestro ámbito, la del fideicomiso público.

En sus comienzos, los fideicomisos creados por el Estado Nacional fueron iniciativas destinadas a resolver problemas de naturaleza concreta y destinados a amortiguar los severos efectos que causaría en la Economía Argentina la devaluación del peso Mejjicano de diciembre de 1994 , tal es el caso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria .

Desde ese entonces la creación de fondos fiduciarios no ha cesado, dando lugar a un incremento no solo del universo de fondos fiduciarios existentes sino también en un crecimiento importante en el volumen de los activos que lo componen.

Para precisar el alcance de los fondos fiduciarios públicos sobre los cuales versará el presente trabajo, es necesario hacer una primera distinción entre a) los fideicomisos que están orientados a alcanzar objetivos específicos de política pública, vale decir aquellos que están direccionados hacia el cumplimiento de objetivos de la acción de gobierno y b) una segunda categoría de fondos fiduciarios, utilizados como herramienta financiera para la realización de operaciones de financiamiento del presupuesto de la Administración Nacional.

Algunos ejemplos servirán para ilustrar acerca de la separación que se pretende realizar desde lo conceptual:

- a) La primera categoría, está constituida por todos aquellos fondos fiduciarios que se integran al presupuesto de la Administración Nacional y cuyo detalle será tratado a lo largo del presente trabajo.
  
- b) La segunda categoría está formada por todos los fideicomisos que se usan para estructurar una modalidad definida de operaciones de crédito público. Ingresan en esta categoría, el fideicomiso involucrado en el reciente caso de los Prestamos Garantizados

efectuados por la Nación en el marco de los Decretos 1387/01 y 1646/01 y que refinanció la deuda pública en el 2001.

Hecha esta aclaración, el análisis plantea entonces examinar las características y el impacto de esta nueva institución del gobierno federal desde una mirada crítica de la experiencia Argentina de los últimos siete años, tratando de examinar las implicancias que tiene para las instituciones presupuestarias el fideicomiso público como así también la problemática del régimen de control que debería acompañar a esta gestión de los recursos públicos.

El trabajo se estructura en cuatro secciones, en la primera se tratará brevemente y a modo de referencia el concepto y la naturaleza jurídica de los fondos fiduciarios en general, en la segunda se describirán los aspectos particulares del fideicomiso público, en una tercera parte se desarrollará el tratamiento presupuestario y contable de estos fondos desde el enfoque de la Administración Nacional y por último, en la cuarta sección se esbozarán las conclusiones y recomendaciones a las que se arribó como consecuencia del presente análisis.

## **I) CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS**

Tal como se lo menciona en bibliografía especializada, el fideicomiso (palabra del latín “fideicomisum” y del inglés “trust”) tiene sus antecedentes en la fiducia romana, negocio de confianza que permitía la transferencia de un bien a una persona de amistad con el objeto que ésta le diera a dicho bien algún destino determinado o para que el mismo sirviera de garantía de algún crédito.

En la actualidad, consiste en una operación de transferencia de un bien a la persona a la cual se adiciona un encargo o una gestión vinculados con dicho bien, siendo el aspecto más importante de la operatoria el de reconocer un patrimonio separado “ad-hoc”, desafectado del patrimonio del transmisor de dicho bien (fiduciante) y del receptor del mismo (fiduciario), siendo una unidad patrimonial autónoma afectada a la finalidad perseguida en el contrato en cuestión.

Los elementos que inspiraron la normativa de esta figura los encontramos asociados al desarrollo de negocios vinculados a los mercados de capitales, particularmente relacionados con los procesos de securitización . Estos iban tomando auge en otros países, lo cual motivó que el nuestro no podía quedar al margen de estas nuevas estructuras de financiamiento, basadas en los negocios fiduciarios .

Fue esta tendencia la cual, impulsada por la coyuntural necesidad de dotar a la industria de la construcción de instrumentos de financiamiento adecuados para su mayor desarrollo, produjo una nueva legislación en materia de fideicomiso, plasmada en la Ley N° 24.441, de Financiamiento para la Vivienda y la Construcción (LFVC).

La Ley 24.441 regula entonces en sus primeros veintiséis artículos el fideicomiso y el fideicomiso financiero, especie de fideicomiso ésta destinada al ámbito de la oferta pública.

El artículo primero de esta ley establece que:

*“habrá fideicomiso cuando una persona (**fiduciante**) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (**fiduciario**), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato ( **beneficiario**) y a trasmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al **beneficiario** o al **fideicomisario**”.*

De la citada definición se desprenden que partes intervienen en esta operatoria que, a modo de lograr una mejor interpretación del texto, merece ser descripta :

- **Fiduciante o Fideicomitente:** es el titular de los bienes objeto de la transmisión fiduciaria
- **Fiduciario:** es aquel a quien se le transmite la propiedad fiduciaria de los bienes y asume la obligación de cumplir con ellos una determinada gestión o administración.
- **Beneficiario:** Es el que recibirá los beneficios producidos por la gestión o administración de los bienes fideicomitados.
- **Fideicomisario:** Es el destinatario final de los bienes una vez cumplido el plazo o la condición del fideicomiso. Cabe aclarar que según se disponga en el contrato de fideicomiso, indistintamente tanto la persona del fiduciante como la del beneficiario puede ser la destinataria final de los bienes objeto de fideicomiso y por ello identificarse también como fideicomisario.

Según esta ley, podrán ser objeto del fideicomiso los bienes tales como inmuebles, muebles registrables o no, dinero, títulos valores, etc, cuando se puedan individualizar, aclarando además que cuando a la fecha de celebración del fideicomiso no resulte posible su individualización se deberán describir los requisitos y características que los mismos deberán reunir por ser este uno de los principales elementos que debe constar en el contrato de fideicomiso.

Otros aspectos de importancia lo constituyen la determinación del modo en que otros bienes podrán ser incorporados al fideicomiso, el plazo o condición a que se sujeta el dominio fiduciario (el que nunca podrá durar más de 30 años desde su constitución), el destino de los bienes a la finalización del fideicomiso y los derechos y obligaciones del fiduciario y el modo de sustituirlo si cesare.

De la ley de fideicomiso se desprende, como punto de importancia para el tema que se va a desarrollar, que los bienes fideicomitados constituyen un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario y del fiduciante (Art. 14° L.24.441), motivo

---

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
*Carmen Graciela Manzano*

por lo cual el fiduciario deberá llevar una contabilidad separada por cada fideicomiso que administre debiendo rendir cuentas de su gestión al beneficiario por lo menos una vez al año (Art. 7° Ley 24.441).

No obstante lo expuesto, se verá que desde el punto de vista contable, existen distintos criterios de exposición para tratar los bienes objeto del contrato, dependiendo ello de las clases y características particulares de cada contrato.

## **II) FIDEICOMISO PUBLICO**

Abordando entonces el tema específico que se va a analizar , podemos decir que existe consenso en clasificar a los fideicomisos , según el objetivo que los mismos persigan, en fideicomisos de administración o de inversión, fideicomiso de seguro, fideicomiso testamentario, fideicomiso de garantía, fideicomiso financiero, fideicomisos inmobiliarios o fideicomisos públicos, señalándose que esta clasificación es solamente enunciativa y no por ende limitativa.

En lo que respecta a la definición del fideicomiso público, la Ley 24.441 no lo contempla específicamente , no obstante existe literatura al respecto.

Kiper y Lisoprawski describen al fideicomiso público como el contrato por medio del cual el Estado (nacional, provincial, municipal) , por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente ,transmite la propiedad de bienes de dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos a un fiduciario (por lo general instituciones nacionales o provincial de crédito) para realizar un fin lícito, de interés público.

Los fideicomisos públicos son, entonces según citan estos autores , nuevas estructuras administrativas cuyo propósito es el de satisfacer necesidades colectivas de trascendencia económica y social, operando por medio de organismos técnicamente independientes de la institución fiduciaria que los maneja, pero aprovechando su personalidad jurídica por carecer de una propia para cumplir, con un medio que se evidencia idóneo, la finalidad que persiguen.

Los fondos fiduciarios públicos contienen a su vez particularidades que le son propias, a saber:

- Dictado del acto administrativo que aprueba su constitución -a partir del año 2002 una Ley- donde se fijan las pautas, objetivos y características del mismo.
- Una entidad pública o privada, en general es una institución financiera oficial que oficie de fiduciario.
- Una finalidad de interés general que justifique la constitución de estos fondos fiduciarios públicos.
- La existencia de una comisión o consejo técnico o de administración cuyas funciones se determinan en el acto constitutivo .

- En términos generales se prevé al Estado Nacional como fideicomisario de estos fideicomisos, en el supuesto de existir remanente de bienes a la finalización del mismo.

En cuanto a otros antecedentes a nivel latinoamericano, podemos decir, en base a lo que fuera expuesto en el IX Congreso Latinoamericano de Fideicomiso llevado a cabo por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), que el estado mexicano es uno de los mas desarrollados en esta materia, puesto que contaría con regulaciones específicas para esta categoría.

En los contratos del citado país, el fiduciario es en su gran mayoría una institución nacional de crédito, presenta un ejecutivo representado por el delegado fiduciario, que en la practica es conocido como el director general del fideicomiso encargado de administrar y representar legalmente a la fiducia. Por encima de ese funcionario, se encuentra el Comité Técnico que decide las reglas a que se debe sujetar el servicio, define prioridades, aprueba los programas y presupuestos, analiza los informes periódicos del director general, etc.

En esta legislación, la Secretaria de Hacienda mexicana es la receptora de los estudios y proyectos que se realizan en torno a las posibilidades de constitución, modificación y extinción de fideicomisos públicos así como de los anuales de presupuestos que se hayan elaborado para cada fideicomiso, fijando también las facultades del comité técnico.

El auge en la utilización de estos contratos en México alcanza no solo la esfera comercial o industrial sino también los ámbitos de educación y sociales entre otros.

### **III) ELEMENTOS PARA EL TRATAMIENTO PRESUPUESTARIO Y CONTABLE**

#### **i) Marco normativo:**

Como ya se ha mencionado, a partir del año 1995 el Poder Ejecutivo Nacional procedió a constituir Fondos Fiduciarios que fueron integrados mediante la transferencia de bienes correspondientes total o parcialmente a entidades y/o jurisdicciones que le dependen, tema este que fue creciendo en importancia.

La Tesorería General de la Nación impulsó, a mediados del año 1999, un anteproyecto de decreto reglamentario con un conjunto de pautas y normas de procedimiento, de cumplimiento obligatorio y uniforme, a las cuales deberían ajustarse los fondos fiduciarios en virtud de comprometer fondos públicos .

En esa línea, el anteproyecto básicamente establecía y estandarizaba los contenidos mínimos a incorporar en los contratos de fideicomiso públicos, así como la introducción de normas específicas en lo relativo a la constitución de los mismos, al endeudamiento y los derechos reales que se constituyan sobre el inventario de los bienes fideicomitidos.

Asimismo, se trataba en el citado anteproyecto con el fin de otorgar una mayor transparencia a la gestión de los recursos públicos que se realiza por intermedio de estos fideicomisos, la necesidad de establecer un régimen informativo mediante la presentación periódica y oportuna de estados contables y financieros que incluya la realización de auditorías externas de exigencia obligatoria.

No obstante que el proyecto de decreto no fue concretado, su contenido sirvió de base para las sucesivas normas que a continuación trataremos.

Con fecha 21/09/99 , se publica en el Boletín Oficial la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152 la cual, en un avance sobre la materia, establece entre otros temas que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional incluirá los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios (Art. 2° inc. a), estableciendo además en su artículo 4° que no podrán crearse fondos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

El primer antecedente concreto de la formulación presupuestaria para los fondos fiduciarios como una entidad separada se registró en el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2001. Para dicho ejercicio fiscal se recurrió a un procedimiento transitorio al delegar en la Jefatura de Gabinete de Ministros la aprobación de los mismos.

En dicha ley, también se obligaba a los agentes fiduciarios integrados total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional a suministrar a la Secretaría de Hacienda información relacionada con los estados presupuestarios, contables y financieros de los fondos (L.25.401- Art. 34).

El primer esfuerzo sistemático e integrado de un cuerpo normativo se encuentra en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año 2002 (Ley N° 25.565) , la que establece normas para los fondos fiduciarios en dos aspectos:

- a) La inclusión de los Fondos Fiduciarios dentro del Sector Público Nacional (Art. n°8 Ley N° 24.156) y
- b) Principios específicos para la formulación, ejecución presupuestaria y contable (Arts. n° 49,50,51, 70 Ley N° 25.565)

En lo que respecta a los aspectos específicos de la Ley 24.156, y en concordancia con la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152, se incorporó a partir de la ley de presupuesto del año 2002 (Art. 70), a los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional como un acápite diferenciado (ítem d)) dentro del Art. 8° de la Ley 24.156, quedando entonces explícitamente esta figura incluida dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Administración Financiera.

Un concepto novedoso lo incorpora el artículo N° 51 de la Ley 25.565, el cual deja establecido que los Fondos Fiduciarios integrados mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional no podrán tener estructura de personal permanente y temporario a su cargo, debiendo el personal de los mismos, sus Consejos de Administración y de los Fideicomisos de Asistencia integrar las plantas de personal de las Jurisdicciones y/o entidades de las cuales dependen los citados Fondos, disponiendo además que los mismos podrán financiar, a través de Transferencias, los gastos en personal de las Jurisdicciones y Entidades involucradas facultándose al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar la

modificaciones en las plantas de personal que se origine como consecuencia de lo dispuesto .

Los artículos que norman aspectos de formulación, ejecución presupuestaria y contable, se irán citando en los próximos acápite oportunamente con el desarrollo de los temas a los que hace referencia.

## **ii) Aspectos del tratamiento presupuestario:**

A continuación, vamos a desarrollar los distintos aspectos del tratamiento presupuestario de los fondos fiduciarios públicos , utilizando como base para ello el enfoque de la problemática realizada en el ámbito nacional.

El examen comprende fundamentalmente los siguientes aspectos:

- a) El tratamiento Institucional
- b) Los aspectos específicos de la formulación Presupuestaria.
- c) El tratamiento de la ejecución presupuestaria.

### a) Tratamiento Institucional:

Tomando como punto de partida los clasificadores presupuestarios podemos decir que, hasta el reciente dictado de la Resolución N° 41/2002 de la Secretaría de Hacienda la cual actualizó los clasificadores presupuestarios vigentes para el Sector Público Nacional, la clasificación institucional de los fideicomisos se ubicaba dentro del grupo “*Otras Instituciones Públicas Financieras* ” e integraban esta categoría junto con los Bancos Oficiales.

En consonancia con la modificación introducida por la Ley de Presupuesto del año 2002 (Art. n° 70) en cuanto a la inclusión explícita de los Fondos Fiduciarios dentro del ámbito del Sector Público Nacional (Art. n° 8 L. 24.156), la Resolución de la Secretaría de Hacienda citada precedentemente, incorpora a los fondos fiduciarios dentro de la definición correspondiente a “*Sector Publico Nacional Financiero, - Sistema Financiero No Bancario* ” , constituyendo de este modo un subsector separado del resto de la Administración Nacional, entendiendo que este último

---

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
Carmen Graciela Manzano

sector comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

Esta última actualización normativa presenta cambios de significación respecto no solo a la cantidad de fondos fiduciarios detallados según el clasificador presupuestario (un total de dieciséis fondos), sino que también introduce una modificación respecto a lo que es la caracterización del tipo de ente, al clasificarlo dentro del rubro sistema financiero no bancario.

Otro aspecto institucional importante tiene que ver que con el número creciente de fideicomisos públicos. Haciendo un análisis retrospectivo y tomando como punto de partida la clasificación institucional vigente al año 1999 se halla que durante los pasados tres años, el número de fideicomisos se ha incrementado (ocho en el año 1999 y dieciséis para el año 2002) tal como se puede observar en el Cuadro A del Anexo.

A modo ilustrativo, se expone en el Cuadro B del Anexo, un detalle de los fondos fiduciarios y las jurisdicciones de las cuales dependen.

b) Aspectos específicos de la Formulación Presupuestaria:

Como consecuencia de los avances logrados a nivel presupuestario en cuanto al tratamiento de esta temática se refiere, podemos ver que la aprobación de los presupuestos de los fondos fiduciarios públicos a los que hacemos referencia no se diferencia del acto administrativo que dispone la aprobación del presupuesto de la Administración Nacional.

La presente afirmación con basamento legal en el artículo 49 de la Ley de Presupuesto para el año 2002, es la siguiente:

Art. N° 49: Apruébase, de acuerdo con el detalle obrante en la Planilla Anexa al presente artículo, los flujos financieros y el uso de Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y /o fondos del Estado Nacional para el presente ejercicio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° inc. A de la ley N° 25.152.
--

Este tratamiento introduce un factor diferencial respecto el tipo de norma y circuito mediante el cual se aprueban los presupuestos de los otros entes del sector público como las Empresas Públicas y Bancos Oficiales. En estos casos, los presupuestos son aprobados por una resolución del Ministerio de Economía y posteriormente informados al Congreso en oportunidad de presentarse el presupuesto consolidado.

No obstante lo expuesto, cabe mencionarse que el presupuesto de los fondos fiduciarios no se consolida con el presupuesto de la Administración Nacional, sino que tiene una expresión separada de este último.

Por último, es importante señalar que en cuanto al tipo de información que deben presentar para la elaboración de sus presupuestos, el régimen informativo es sustancialmente el vigente para el subsector de Empresas Públicas (*Otros Entes*).

#### c) Tratamiento de la Ejecución Presupuestaria.

Los lineamientos adoptados al nivel de la formulación determinan de manera inequívoca lo que serán las pautas de la ejecución presupuestaria.

Surge entonces que los fondos fiduciarios públicos quedan por fuera del sistema de programación de la ejecución a la que están sujetas todas las entidades que integran el sector de la Administración Nacional, cuya expresión son las cuotas trimestrales de compromiso y devengado que fija periódicamente la Secretaría de Hacienda.

No obstante lo expuesto, la ejecución tiene un límite ya que existe un conjunto de reglas que deben respetarse a nivel de su ejecución, tal es el caso de las modificaciones presupuestarias que importen el empeoramiento del resultado económico financiero o en el monto bruto del endeudamiento, las mismas deben ser aprobadas por el Ministerio de Economía tal como lo define el articulado de la ley de presupuesto del corriente ejercicio y que a continuación se transcribe.

**Art- N°50** :”Sin perjuicio de las normas establecidas en materia de crédito público, las modificaciones a realizar al presupuesto aprobado de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional durante el período de ejecución que implique la alteración con signo negativo del resultado económico o financiero o el incremento del endeudamiento bruto autorizado, deben ser aprobadas por Resolución del Ministerio de Economía e Infraestructura con intervención de la Secretaría de Hacienda, previo dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto, las modificaciones no comprendidas en lo establecido en el párrafo anterior, deberán ser aprobadas por Resolución de la autoridad responsable del Fondo Fiduciario, con la obligación de remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto copia autenticada de dicho acto administrativo, adjuntando los antecedentes que fundamentan la medida. La resolución quedará firme si pasados quince días (15) corridos de la recepción de la documentación por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto ésta no opusiere reparos formales y de razonabilidad a la modificación. Al finalizar el ejercicio financiero los Fondos Fiduciarios procederán a informar a la Contaduría General de la Nación el cierre de las cuentas de sus presupuestos y toda otra información que esta determine, dentro de la cual se deberá incluir un informe sintético de los resultados obtenidos en la gestión anual, los cuales serán analizados por la Oficina Nacional de Presupuesto. y cuyas conclusiones deberán incorporarse al informe requerido en el tercer párrafo del artículo 43 de la Ley N° 24.156. Las máximas autoridades de los Entes comprendidos en los incisos b), c) y d) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 y sus modificaciones, deberán remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del día 15 del mes posterior al que se informa la ejecución económica y financiera de sus presupuestos, de acuerdo con los lineamientos establecidos a tal fin por la Secretaría de Hacienda..”

Podemos decir que, desde el punto de vista del presupuesto de la Administración Nacional , y tomando como punto de partida el esquema Ahorro Inversión y Financiamiento, el reflejo de las transacciones que involucran flujos de fondos entre la Administración Central y los fondos fiduciarios y que afectan al resultado económico, quedan expresadas a través de cuentas de transferencias corrientes quedando en consecuencia, toda otra transacción que no afecte al resultado económico o financiero reflejada como una fuente o aplicación financiera .

En el primer grupo de transacciones están comprendidas los aportes que realizan los fondos fiduciarios a la Administración Central por concepto de distribución de utilidades al Tesoro Nacional, ya sea en aquellos casos que específicamente se prevé esta circunstancia o bien en aquellos casos en los que la obligación surge por la imposición que realiza una manda legal (Ley de Presupuesto).

En cuanto al segundo grupo, quedan allí expresados, entre otros, los fondos que transfiere la Administración Central a los fideicomisos en oportunidad de su constitución y que desde la visión presupuestaria generan un crédito para el transmisor de estos fondos .

Complementando lo expuesto, se menciona que los recursos propios de los fideicomisos que se basan en afectaciones directas, como por ejemplo la tasa sobre gasoil que nutre al Fondo Vial (Dto.976/01) , no integran los recursos de la Administración Central, quedando éstos clasificados como un recurso corriente en el respectivo fondo fiduciario.

Para dar un orden de magnitudes respecto de la significatividad de los recursos públicos que son administrados por los fondos, es necesario considerar no solamente los valores absolutos de los recursos que estos administran, sino y lo que es también importante , incorporar elementos adicionales que permitan profundizar el diagnóstico.

En ese orden de ideas la construcción de un indicador relativo que vincule los recursos corrientes y de capital para el año 2002 de las jurisdicciones de la Administración Central de la cual dependen estos fondos y los recursos de los fondos fiduciarios puede ser de utilidad a los fines de la tarea encarada.

Tal como se puede observar entonces en el Cuadro C del Anexo, las cifras presentan que en su conjunto los fideicomisos integrados al presupuesto de este ejercicio administran recursos por un total de \$ 1.323,3, lo que representa 58% del total de recursos de las jurisdicciones de las que dependen.

El análisis más detallado evidencia que existe dispersión en este indicador toda vez que para el caso del Ministerio de Desarrollo Social los fondos fiduciarios que de estas dependen no gestionan más del 3% de los recursos presupuestarios de dicha jurisdicción. En otro extremo los fondos fiduciarios que dependen del Ministerio de Economía administran dos veces más que los recursos de esa misma jurisdicción.

### **iii) Elementos para el tratamiento contable :**

#### **□ Contexto general**

Si bien el tema no cuenta con regulaciones específicas, existen estudios sobre el particular desarrollados en el ámbito del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal que contemplan pautas de exposición y valuación, brindando un acercamiento a diferentes alternativas para el tratamiento contable de los contratos de fideicomisos .

La aplicabilidad o no de dichas alternativas, depende de la distintas clases de fideicomisos existentes y de las cláusulas particulares de cada contrato, en especial las relativas al destino final de los bienes fideicomitidos y a la contraprestación fiduciaria, en el caso que ésta exista.

En base a ello, se puede decir que existe una primera gran división que surge de considerar si la transmisión fiduciaria implica para el fiduciante la recepción o no de una contraprestación (Ej. dinero, certificados de participación, etc.)

A) De existir una contraprestación, la transmisión fiduciaria se registrará como una operación de venta en la contabilidad del fiduciante, cuando éste al transferir la propiedad fiduciaria, transfiera efectivamente el control de los bienes fideicomitidos.

B) De no darse esa circunstancia, los mencionados bienes permanecerán en el activo del fiduciante con una adecuada explicación de la situación contractual que los afecta o los pueda afectar.

#### **A) Tratamiento para la transmisión fiduciaria con contraprestación**

- En la contabilidad del fiduciante:

El fiduciante, deberá registrar en su contabilidad la transmisión fiduciaria de los activos involucrados en el contrato de fideicomiso, dándolos de baja y registrando como contrapartida el o los activos recibidos como contraprestación (Ej. dinero en efectivo, certificados de participación, etc).

Cuando la contraprestación se efectúe por un valor diferente al valor de libros de los activos involucrados, se deberá registrar dicha diferencia como resultado, conjuntamente con las pérdidas futuras y gastos conexos estimados.

- En la contabilidad del fideicomiso

Los bienes fideicomitidos se incorporarán en la contabilidad del fideicomiso a los valores previstos en el contrato correspondiente o , en su defecto, según los criterios previstos en las normas contables para el activo de que se trate.

Si bien la Ley 24.441 no trata la contabilización de los bienes fideicomitidos, su decreto reglamentario (780/95) en su artículo 1° establece que “*en todas las anotaciones registrables o balances relativos a bienes fideicomitidos deberá constar la condición de propiedad fiduciaria con la indicación “**en fideicomiso**”*”.

#### **B) Tratamiento para la transmisión fiduciaria sin contraprestación**

Cuando no se dan las condiciones para el tratamiento de la transmisión fiduciaria como una operación de venta, el tratamiento contable será el siguiente:

- En la contabilidad del fiduciante

Los bienes fideicomitidos deberán ser reclasificados en la contabilidad del fiduciante en una cuenta que refleje su afectación al fideicomiso, reflejándose además como activos y pasivos las prestaciones y contraprestaciones vinculadas o relacionadas con la operación en cuestión.

Las transacciones posteriores que se realicen durante el ciclo de vida del fideicomiso serán registradas en los libros del fiduciante en base a la información recibida del fiduciario, como ser los ingresos correspondientes a los bienes fideicomitidos, netos de gastos.

- En la contabilidad del fideicomiso

Las transacciones que se realicen durante el ciclo de duración del fideicomiso, como resultado de la gestión del fiduciario, deberán registrarse en la contabilidad del fideicomiso.

Dentro de los estados contables básicos que estos deben presentar se encuentran el Estado de situación patrimonial fiduciario y los estados de evolución del patrimonio neto fiduciario, de resultados fiduciarios y de origen y aplicación de fondos fiduciarios los que deberán seguir los lineamientos previstos en las normas contables profesionales vigentes.

No será obligatoria la presentación de alguno de los estados básicos cuando por las características del contrato de fideicomiso, no se justifique dicha presentación, ej. El estado de evolución del patrimonio fiduciario cuando el fideicomiso se financia totalmente con títulos de deuda.

- Información complementaria

A la información que habitualmente se presenta en notas y anexos complementarios prevista en las normas contables vigentes, se deberá agregar aquella que explique los aspectos relevantes y las características del contrato del fideicomiso, Ej. Identificación del fiduciante y fiduciario, objeto del fideicomiso, objetivo de la gestión del fiduciario y el plazo de duración del contrato y/o su condición resolutoria.

El Fiduciante deberá en nota y anexo explicar además los motivos por los que seleccionó la alternativa de registro.

A su vez, el fiduciario deberá en nota y anexo indicar los ingresos y gastos derivados de su gestión, información resumida sobre el contrato de fideicomiso a su cargo, clase de bienes fideicomitados, informe resumido sobre activo, pasivo y resultado del período.

Se puede decir entonces, que las razones que sustentan la importancia de la contabilización de las transacciones en la contabilidad del fideicomiso así como la presentación periódica en forma de estados contables son desde la visión del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal las siguientes:

- a) El artículo 6° de la Ley 24.441 establece la responsabilidad de administración e información que le corresponde al fiduciario, quien debe obrar *“..con la prudencia y diligencia del buen hombre de negocios que actúa sobre la base de la confianza depositada en él”*,  
El deber de informar surge del artículo 7 de la Ley 24441, que textualmente indica: *“El contrato no podrá dispensar al fiduciario de la obligación de rendir cuentas”*. *“En todos los casos los fiduciarios deberán rendir cuentas a los beneficiarios con una periodicidad no mayor a un (1) año”*  
Con respecto a los requisitos de información, se interpreta que son de aplicación, por extensión los artículos 68 a 74 del Código de Comercio.
- b) lo establecido por el Dto. 780/95, reglamentario de la Ley 24.441, que si bien en su artículo 1 no impone la obligatoriedad de emitir estados contables , si establece indirectamente la necesidad de presentación de estos al indicar que *“...en los balances relativos a bienes fideicomitados deberá constar la condición de propiedad fiduciaria...”*

- c) en aquellos casos en que la operatoria contractual del fideicomiso trasciende por su importancia, magnitud o significatividad los intereses de la partes involucradas, y se extiende a potenciales demandantes de información como pueden ser fiscos, organismos de control, etc, es necesaria la emisión de estados contables a efectos de informar a dichos usuarios.
- d) El considerando expuesto en la primera parte inc. E) de la Res. Técnica N8 de la FACPCE en cuanto a “..que los estados contables constituyen uno de los elementos más importantes para la transmisión de información económica y financiera sobre la situación y gestión de entes públicos y privados”
- e) La resolución General 271/95 de la Comisión Nacional de Valores, que regula los Fideicomisos financieros, estableció un régimen informativo trimestral que debe presentar el fiduciario por cada fideicomiso que administra mediante estados contables independientes según los plazos fijados para el régimen de oferta pública.

#### □ **Contexto de la Administración Pública Nacional**

A nivel de la Administración Nacional y dentro de los avances que en esta materia se han dado podemos citar que las disposiciones de cierre de ejercicio fueron recogiendo a partir del año 2000 información de los fondos fiduciarios , obligando a los Servicios Administrativos Financieros de la Administración Central y Organismos Descentralizados, incluidas las Instituciones de la Seguridad Social, a elaborar y remitir información relativa a los fondos que se hallaren constituidos en el ámbito de sus competencias, quedando sus responsables obligados a informar:

- Denominación y saldo de los fondos fiduciarios al cierre de cada diciembre.
- Fecha y norma legal de constitución
- Movimientos del ejercicio en cuestión
- Indicación de los fideicomisarios
- Copia certificada del contrato de fideicomiso y documentos complementarios

Estas medidas establecen además que en caso de que dichos Servicios no posean fondos fiduciarios, se informe tal situación en la condiciones y plazos que determinen dichas disposiciones.

Complementariamente, a partir del año 2001, se incluyó un articulado que establece que los responsables deberán presentar a su vez los cuadros de “Cuenta Ahorro- Inversión-Financiamiento-Fondos Fiduciarios del Estado Nacional” y “Transferencias Corrientes y de Capital –Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”.

En lo que respecta al tratamiento que se le da a esta figura en los estados contables de la Administración Central , podemos decir que los mismos encuentran su reflejo dentro del rubro Créditos a Largo Plazo , en una cuenta específica “Fondos Fiduciarios”, la cual fue definida con el objetivo de registrar las sumas entregadas en Administración Fiduciaria y la variación que se produzca en los fondos por ella constituidos.

El sustento de incluir los fondos fiduciarios en una cuenta específica dentro del activo , se fundamenta , conforme lo expuesto en la norma que crea la citada cuenta contable (Disposición 20/99 C.G.N.), en el hecho de que la misma representa los derechos del titular sobre los fondos invertidos.

Asimismo, y según surge de la notas a los últimos estados contables disponibles (Año 2000), el criterio vigente es el de valorar los fondos fiduciarios conforme a la participación neta que la Nación posee en los mismos, reconociéndose consecuentemente los resultados originados en las variaciones operadas durante el ejercicio de que se trate.

Por ende, el saldo expuesto en la contabilidad, responde a la sumatoria de los patrimonios netos, cuyos estados de gestión se obtuvieron de los respectivos agentes fiduciarios.

#### **IV) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La evolución no solo en el crecimiento del volumen y significatividad de los mismos, sino también en la preocupación de parte de las autoridades de homogeneizar el tratamiento de esta figura con el resto de los integrantes de la Administración Nacional queda reflejada en el andamiaje normativo que se traduce con de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2002.

Si bien entonces se ha verificado un importante avance en lo que a materia presupuestaria se refiere, podemos decir que existen aspectos que aún merecen concentrar la atención en aras de completar una visión integrada.

Cuales son los puntos que de lo expuesto se observan aptos para analizar y mejorar:

- En cuanto a los aspectos presupuestarios la agenda aún exigiría considerar:
  - a) el uso limitado de estas estructuras para casos específicos y cuyos objetivos de política pública no puedan ser alcanzados por otros entes presupuestarios existentes dentro de la Administración Nacional o del sistema bancario oficial
  - b) evitar la competencia por la asignación de los recursos públicos entre los fondos fiduciarios y las jurisdicciones presupuestarias de la Administración Nacional de las cuales dependen.
  - c) Un examen crítico de los objetivos que inspiraron la constitución de estos fondos .
  
- En cuanto a materia contable se refiere, si bien las alternativas de registro descriptas y propiciadas desde la teoría contable, no hacen referencia específica a los fondos fiduciarios públicos, y dada la naturaleza y magnitud de los fondos que involucra , se considera oportuno continuar

avanzando en el análisis del tratamiento a dar a esta figura dentro del ámbito de la administración pública .

- En esa dirección, uno de los aspectos también importantes que se considera oportuno incursionarse es en la homogenización del plan de cuentas propios de los fideicomisos públicos como así también de los criterios contables por ellos utilizados de forma tal de homogenizar la información y que la misma sea comparable entre el universo de fondos fiduciarios públicos.
- Hacer obligatorio a los fondos fiduciarios la necesidad de contar con estados contables emitidos con opinión de un auditor externo en la medida que la operatoria de su contrato o significatividad de monto lo justifique.
- Otro de los items interesantes para incursionar, sería lograr una estandarización de los contratos de fideicomisos públicos , con la obligatoriedad de definir al Estado Nacional como fideicomisario de los mismos al finalizar la vigencia y continuar así con el desarrollo propuesto por aquel anteproyecto en cuyas pretensiones se encontraba la de crear un marco normativo uniforme para esta figura.
- Establecer un régimen informativo que contemple dar a publicidad periódicamente los estados contables de los fondos fiduciarios públicos en línea con lo normado por el artículo 8° de la Ley de Solvencia Fiscal que fija que ...”toda la información producida en el ámbito de la Administración Nacional tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla”.
- Y por último y primordial, hacer extensivo a los fondos fiduciarios el ámbito de aplicación de control por parte de la Auditoría General de la Nación , que en la actualidad no le es aplicable, en consonancia con la inclusión de esta figura dentro de la competencias de la Ley de Administración Financiera (Art. 8°), y que no solo trate los aspectos patrimoniales y financieros de los mismos sino también la gestión del

fiduciario en lo que hace al cumplimiento del mandato que le fue encomendado.

El principal objetivo de esta propuesta sería entonces sustancialmente crear los medios que permitan asegurarnos por parte del Estado Nacional el cumplimiento de las políticas públicas que guiaron la creación de estas estructuras, reafirmando los aspectos de transparencia en toda gestión que involucre la administración de los recursos públicos.

## ANEXO Cuadro A

Jurisdicción Presupuestaria	Presupuesto 2002	Corte año 99
Presidencia de la Nación	2	2
Ministerio de Economía	8	3
Ministerio de la Producción	3	
Ministerio de Educación, Ciencia y Tec.	2	1
Ministerio de Desarrollo Social	1	
Jefatura de Gabinete de Ministros		2
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>8</b>

Fuente: Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional Año 2002 - Manual de Clasificadores Presupuestarios Ed.1999.

Es menester señalar que los cambios institucionales producidos en el año 99 respecto de la estructura jurisdiccional del año 2002 llevaría a considerar que en el caso de este ultimo ejercicio los dos fondos que para el año 99 tenían dependencia de Jefatura de Gabinete hoy lo hacen de la Jurisdicción Presidencia (Fondo Fiduciario de Infraestructura regional y el Fideicomiso de Asistencia).

## Cuadro B

<b>Presidencia de la Nación</b>
- Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional y de Asistencia al FFIR
<b>Ministerio de Economía</b>
- Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial - Fondo Secretaría de Hacienda - BICE - Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal - Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros - Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura - Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte - Fondo Fiduciario para Subsidios a Consumos Residenciales de Gas - Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica - Fondo Vial
<b>Ministerio de la Producción</b>
- Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - Fondo Fiduciario para la Promoción de la Ganadería Ovina
<b>Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnológica</b>
- Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica - Fondo Fiduciario de Becas con Destino a Estudiantes Universitarios
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>
- Fondo Fiduciario de Capital Social

Fuente: Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional Año 2002.

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
Carmen Graciela Manzano

## Cuadro C

Recursos Corrientes y de Capital (excluye Contribuciones Figurativas)  
En \$ Millones

<b>Jurisdicción</b>	<b>Recurso Vigente Presupuesto 2002.</b>	<b>Recursos Ctes. y de Capital Fondos Fiduciarios</b>
Presidencia de la Nación	1.336,67	35,9
Ministerio de Economía	618,57	1230,7
Ministerio de la Producción	193,6	24,2
Ministerio de Educ., Ciencia y Tec.	5,6	28,2
Ministerio de Desarrollo Social	132,35	4,3
<b>Total</b>	<b>2.286,83</b>	<b>1323,3</b>

Fuente: Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional Año 2002. Capítulo 1, Planilla N° 11  
"Administración Nacional Carácter Económico de los Recursos por Jurisdicción, Subjurisdicción, Entidad"

## Referencias bibliográficas

- **LEY 24.441:** Ley de Fideicomiso . B.O. 16/01/95
- **LEY 25.565:** Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2002- B.O. 21/03/02
- **LEY 25.401:** Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2001- B.O. 4/01/01
- **LEY 24.156:** Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector Público Nacional. B.O. 29/10/92
- **DECRETO 780/95:** Reglamentación normas Registrales e Impositivas Ley.24.441. B.O. 27/11/95
- **DECISIÓN ADMINISTRATIVA N° 19/2002:** Presupuesto de la Administración Nacional 2002-Su distribución .B.O. 2/04/02
- **DECISIÓN ADMINISTRATIVA N° 1/2001:** Presupuesto de la Administración Nacional 2001- Su distribución B.O. 12/01/01
- **RESOLUCIÓN SECRETARIA DE HACIENDA N° 41/2002:** Administración Financiera Clasificación Institucional-Actualización 4/7/02.
- **DISPOSICIÓN CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN N° 20/99-20/05/99 / N° 40/00-22/12/00 Y 38 -28/12/01.**
- **EXPEDIENTE MECON NRO. 0801-003890/99 :** Anteproyecto de Decreto Reglamentario Ley. 24.441.
  
- **FIDEICOMISO. DOMINIO FIDUCIARIO. SECURITIZACION.** Silvio V. Lisoprowski y Claudio M. Kiper. Depalma ed.1995
- **TRATAMIENTO IMPOSITIVO DE OPERACIONES FINANCIERAS.** Julián Alberto Martín. KPMG ed.1999
- **TRATAMIENTO CONTABLE DEL FIDEICOMISO.** Informe N° 28 , Comisión de estudios sobre contabilidad Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal-1997
- **IX CONGRESO LATINOAMERICANO DE FIDEICOMISO .** (FELABAN -Buenos Aires 1999)
- **VII SEMINARIO NACIONAL DE TESORERIAS GENERALES** –Fondos Fiduciarios, Graciela Luciani, San Luis 2001.
- **MANUAL DE CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS PARA EL SECTOR PUBLICO NACIONAL .** Ministerio de Economía –Sec. De Hacienda-Subsecretaría de Presupuesto. Ed.1999.
- **ESTADOS CONTABLES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL-BALANCE GENERAL AÑOS 1998-2000.** Contaduría General de la Nación

*Mi agradecimiento por el valioso aporte de la experiencia compartida por el señor Tesorero General de la Nación Lic. Jorge H. Domper , el señor Subtesorero Cdor. Horacio Muscia, el señor Director de Programación Financiera Lic. Gustavo D. Alvarez , el Coordinador de Activos F. y P. De la Contaduría General de la Nación Cdor. Alejandro Collazo y el señor Prof. Adolfo Rinaldi como así también a la colaboración brindada por la Lic. María J. Maretto , la Cdra. Analía Simcic y la Sra. Liliana Polola. C.G.M.*

---

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
Carmen Graciela Manzano

---

“XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público”  
Potrero de Funes, San Luis, R. Argentina  
2 al 4 de Octubre de 2002

“El tratamiento Presupuestario y Contable  
de los Fondos Fiduciarios Públicos”  
*Carmen Graciela Manzano*