

RES. INT. 104/2020

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION EXTRAORDINARIA

DE FECHA 16 DE JULIO DE 2020

(E. E. N° 2020-17-1-0002934, Ent. N° 2309/2020)

VISTO: que este Tribunal ha examinado la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2019 del Gobierno Central, remitido por la Contaduría General de la Nación;

RESULTANDO: 1) que con fecha 30 de junio de 2020 el referido documento fue enviado a la Asamblea General y el 6 de julio de 2020 se remitió a este Tribunal un duplicado del mismo;

2) que el examen fue realizado de acuerdo con los Principios Fundamentales de Auditoría (ISSAI 100 y 200) y las Directrices de Auditoría Financiera (ISSAI 1000 a 1810) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI);

CONSIDERANDO: 1) que por lo señalado en el Resultando 1), se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 214 de la Constitución de la República;

2) que las conclusiones y evidencias obtenidas son las que se expresan en el Informe de Auditoría, que incluye el Dictamen e Informe a la Asamblea General;

ATENTO: a lo dispuesto por el Artículo 211 Literal C) de la Constitución de la República, el Artículo 111 del TOCAF y a lo expuesto precedentemente;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1)** Aprobar el Informe de Auditoría que se adjunta respecto de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2019 del Gobierno Central;
- 2)** Comunicar la presente Resolución al Poder Ejecutivo; y
- 3)** Dar cuenta a la Asamblea General.

aa

Dictamen del Tribunal de Cuentas

Opinión sin salvedades sobre Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal.

El Tribunal de Cuentas ha auditado la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal del Gobierno Central, por el ejercicio finalizado el 31/12/2019 que comprenden: Tomo I (Resúmenes), Tomo III (Funcionamiento e Inversión), Tomo IV (Recursos) y Tomo V (Rendición de Cuentas de Incisos), los Anexos y las notas de políticas contables significativas y otras notas explicativas a los estados. Entre estos estados se incluyen el Estado de Situación del Tesoro al 31/12/2019 y Estado de Fuentes y Usos de Fondos Consolidado.

En opinión del Tribunal de Cuentas los Estados referidos precedentemente, excluyendo el Estado de Situación del Tesoro al 31/12/2019 y el Estado de Fuentes y Usos de Fondos Consolidado a que refiere el párrafo siguiente, presentan razonablemente, en todos sus aspectos significativos la ejecución presupuestal del Gobierno Central correspondiente al ejercicio finalizado el 31/12/2019, de acuerdo con el Texto Ordenado de Contabilidad Financiera (TOCAF).

Abstención de Opinión sobre el Estado de Situación del Tesoro al 31/12/2019 y el Estado de Fuentes y Usos de Fondos Consolidado.

Por lo expuesto en el párrafo Bases para la Abstención de Opinión sobre los Estados de Situación del Tesoro y Fuentes y Usos de Fondos, la información presentada no es suficiente para permitir expresar, y por lo tanto no se expresa, una opinión sobre el “Estado de Situación del Tesoro al 31/12/2019” (Cuadro 35) y el “Estado de Fuentes y Usos de Fondos Consolidado” (Cuadro 32).

Opinión respecto al cumplimiento de la normativa legal aplicable.

En el curso de la auditoría se han constatado los siguientes incumplimientos:

- Artículo 101 del TOCAF y Ordenanza N° 89 del Tribunal de Cuentas.
- Artículo 211 literal B) de la Constitución de la República y Artículos 13, 15 y 33 del TOCAF.
- Artículo 12 del TOCAF.
- Ordenanza N° 77, Artículo 9.
- Resolución del Tribunal de Cuentas de 20/08/2008 para la intervención de anticipos de tesorería.

Bases para la abstención de opinión sobre los Estados de Situación del Tesoro y Fuentes y Usos de Fondos.

Esta auditoría fue realizada de acuerdo con los Principios Fundamentales de Auditoría (ISSAI 100 y 200) y las Directrices de Auditoría Financiera (ISSAI 1000 a 1810) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). La responsabilidad del Tribunal bajo estas normas se describe con más detalle en la sección de Responsabilidad del Tribunal de Cuentas por la auditoría de los estados. Este Tribunal es independiente del Gobierno Central y ha cumplido con las disposiciones de su Código de Ética, elaborado en concordancia con el Código de Ética de la INTOSAI. Se considera que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y adecuada para proporcionar una base razonable para sustentar la opinión.

El “Estado de Situación del Tesoro al 31-12-2019” así como el de “Fuentes y Usos de Fondos Consolidado” no fueron formulados a partir de un sistema contable del organismo emisor, conforme a lo dispuesto en los Artículos 97 y 98 del TOCAF y no está integrado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

En consecuencia, se exponen ciertos activos y pasivos del Gobierno que han sido identificados y cuantificados, sin embargo no existen garantías suficientes

que permitan afirmar que se expone el patrimonio en su totalidad y su evolución económica y financiera en el período, incumpliendo con lo previsto en la NICSP 24 en sus párrafos 24 y 47.

Responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas en relación con la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal.

El Ministerio de Economía y Finanzas, por intermedio de la Contaduría General de la Nación, es responsable de la preparación y presentación razonable de los estados de ejecución presupuestal de acuerdo con el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) y del control interno que la Administración consideró necesario para permitir la preparación de estados libres de errores significativos ya sea debido a fraude o error.

El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de supervisar el proceso de preparación de dichos estados.

Responsabilidad del Tribunal de Cuentas por la auditoría de la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal.

El objetivo de la auditoría consiste en obtener una seguridad razonable acerca de que los estados en su conjunto estén libres de errores significativos, ya sea debido a fraude o error y emitir un dictamen de auditoría con la correspondiente opinión. Seguridad razonable es un alto nivel de seguridad pero no garantiza que una auditoría siempre detectará un error significativo cuando exista. Los errores pueden surgir debido a fraudes o errores y se consideran significativos si, individualmente o en su conjunto, puede razonablemente esperarse que influyan en las decisiones económicas tomadas por los usuarios sobre la base de los estados.

Como parte de una auditoría de acuerdo con las ISSAI referidas en la sección Bases para la Opinión, el Tribunal de Cuentas aplica su juicio profesional y

mantiene el escepticismo profesional durante el proceso de auditoría. Asimismo:

- Identifica y evalúa el riesgo de que existan errores significativos en los estados, ya sea debido a fraude o error, diseña y realiza procedimientos de auditoría para responder a dichos riesgos y obtiene evidencia de auditoría suficiente y apropiada para fundamentar la base de la opinión. El riesgo de no detectar un error significativo resultante de un fraude es mayor que el resultante de un error, dado que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisiones intencionales, manifestaciones intencionalmente incorrectas o apartamientos de control interno.
- Obtiene un entendimiento del control interno relevante para la auditoría con el propósito de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.
- Evalúa la presentación general, la estructura y contenido de los estados, incluyendo las revelaciones y si los estados representan las transacciones y eventos subyacentes de un modo que se logre una representación fiel de los mismos.

El Tribunal de Cuentas se comunicó con la Contadora General de la Nación, en relación, entre otros asuntos, al alcance y la oportunidad de los procedimientos de auditoría, los hallazgos significativos de auditoría incluidos, en caso de corresponder, y las deficiencias significativas en el control interno que se identificaron en el transcurso de la auditoría.

Informe de cumplimiento de la normativa vigente.

Respecto a los incumplimientos mencionados en el párrafo Opinión respecto al cumplimiento de la normativa legal aplicable corresponde señalar lo siguiente:

- **Artículo 101 del TOCAF y Ordenanza N° 89 del Tribunal de Cuentas.**

La CGN no dio cumplimiento a lo preceptuado en este artículo, que dispone que debe llevar la contabilidad general de la Administración Central, presentar información consolidada de todo el sector público y administrar un sistema de información financiera que permita conocer la gestión económica y patrimonial. A su vez, no se dio cumplimiento a la Ordenanza N° 89 en relación a la obligación de presentar los Estados Contables del Estado, persona pública mayor.

- **Artículo 211 literal B) de la Constitución de la República y Artículos 13, 15 y 33 del TOCAF.**

En el transcurso del ejercicio, el Tribunal de Cuentas observó gastos de los diferentes incisos, por no haber sido remitidos a la intervención preventiva de legalidad (Artículo 211 literal B de la Constitución), por imputar gastos correspondientes a otro ejercicio (Artículo 13 del TOCAF), por falta de disponibilidad presupuestal (Artículo 15 del TOCAF), por apartarse de los procedimientos de contratación que hubiesen correspondido (Artículo 33 del TOCAF) y por carecer de norma legal habilitante. Las resoluciones de este Tribunal correspondientes a reiteraciones fueron comunicadas a la Asamblea General.

- **Ordenanza N° 77, Artículo 9.**

Como consecuencia del examen practicado, respecto a los Organismos que entregan fondos a terceros, sujetos a rendición de cuentas y que deben informar al Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento de los obligados al 31 de marzo y al 30 de setiembre de cada año, se constató que los Incisos 06, 07, 10, 11, 12, 15 y 29 no remitieron información respecto a lo exigido por la citada Ordenanza.

- Resolución del Tribunal de Cuentas (Carpeta 234.617) para la intervención de anticipos de tesorería.

En el ejercicio 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas otorgó anticipos de tesorería por miles de \$ 24.868.377 al amparo del Art. 86 del TOCAF, importe que representa el 4,23 % del total de gastos de funcionamiento e inversiones del ejercicio. De dicho importe, se observaron y reiteraron gastos por un monto de miles de \$ 445.642, lo que representa el 1,79 % del mismo, fundamentalmente por incumplimiento de los requisitos señalados en la Resolución del Tribunal de Cuentas de fecha 12 de octubre del 2011 (No se adjunta la afectación del crédito o no se presentan rendiciones de cuentas de las partidas anteriores).

Montevideo, 16 de Julio de 2020

aa

INFORME A LA ASAMBLEA GENERAL

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, EJERCICIO 2019

El Tribunal de Cuentas ha examinado la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal del Gobierno Central, remitido por la Contaduría General de la Nación (CGN), por el ejercicio finalizado al 31/12/2019 y ha emitido su Dictamen.

1) MARCO JURÍDICO

El marco jurídico constitucional, relativo a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, está constituido por los artículos 211 literal C, 214 inciso 4º, 216 inciso 2º y 228 de la Constitución de la República.

En cuanto a las disposiciones legales, debe hacerse referencia a los siguientes artículos del TOCAF: 10 al 15, 20, 94 a 99, 111 y 128 a 131.

2) PRESENTACION DE ESTADOS

El Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General el 30 de junio de 2020 la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2019, enviando una copia al Tribunal de Cuentas el 6 de julio de 2020, dando cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 214 inciso 4º de la Constitución de la República y 130 del TOCAF.

La documentación presentada comprende:

1. Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas e Informe Económico Financiero.
2. Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2019 (Tomo I a V), incluyendo en el Tomo II la “Planificación y Evaluación” del resultado de la Gestión Pública.

3. Anexos con Información sobre:

- Otros Fondos por Cometidos de Organismos del Presupuesto Nacional (Financiación 1.8 “Fondos de Terceros Declarados por Ley”).
- Personas Públicas No Estatales y Organismos Privados que perciben Fondos Públicos además de las Cajas Paraestatales (Artículo 100 Ley Nº 16.134 sustituido por el Artículo 720 Ley Nº 16.170, Artículo 101 Ley Nº 16.134, Artículo 199 Ley Nº 16.736, modificado por el Artículo 146 de la Ley Nº 18.046), (4 Tomos-Parte A, B, C, D).
- Donaciones y Legados (Artículo 47 Ley Nº 17.930).
- Gastos e Inversiones en Investigación y Desarrollo Científico y Tecnológico (Artículo 593 Ley Nº 15.903).
- Donaciones Especiales, (Art. 78 y 79 Título IV Capítulo 13 Texto Ordenado 1996 y arts. 67 al 70 Decreto Nº 150/2007).
- Informe Económico y Financiero.
- Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (S.I.S.I).

3) CRITERIOS UTILIZADOS EN LA FORMULACION DE LOS ESTADOS

Para la formulación de los Estados, la Contaduría General de la Nación (CGN) registra de acuerdo a lo dispuesto en las disposiciones que se detallan:

- El criterio de registración de los recursos lo determina el artículo 12 del TOCAF, que establece que se computarán como recursos del ejercicio los efectivamente depositados en cuentas del Tesoro Nacional o ingresados en los organismos u oficinas referidas en los artículos 2 y 4 del TOCAF hasta el 31 de diciembre (se aplica el principio de lo percibido).
- La registración de los gastos de funcionamiento e inversión se regula por el artículo 20 del TOCAF, que dispone que los créditos presupuestales se considerarán ejecutados cuando se devenguen los gastos para los cuales han sido destinados (cuando surge la obligación por el cumplimiento de un servicio).

4) CONSTATACIONES REFERIDAS EN EL DICTAMEN
MOTIVO QUE ORIGINA LA ABSTENCIÓN DE OPINIÓN SOBRE EL
“ESTADO DE SITUACIÓN DEL TESORO” Y EL “ESTADO DE FUENTES Y
USO DE FONDOS CONSOLIDADO”

La CGN no cuenta con un sistema de contabilidad patrimonial, lo que no posibilita la emisión de los estados contables requeridos por los artículos 97 y 98 del TOCAF.

El artículo 97 mencionado establece que el sistema contable registrará como mínimo las existencias y movimientos de los activos especialmente los que integran el patrimonio del Estado.

En relación a los pasivos, el artículo 98 del TOCAF expresa que el sistema registrará como mínimo todas las obligaciones que contraiga el Estado, en particular la deuda pública.

Debido a que los estados referidos no resultan de registros contables integrados, no es posible emitir opinión respecto del “Estado de Situación del Tesoro al 31/12/2019” (Tomo I - Cuadro 35), en el que se presentan parcialmente Activos y Pasivos del Gobierno Central, ni del “Estado de Fuentes y Uso de Fondos Consolidado” (Tomo I - Cuadro 32).

5) OTRAS CONSTATACIONES

5.1) Fideicomisos Financieros

Con respecto a los “Fideicomisos BHU I al XIII”, expuestos como “Resultados Extraordinarios” se mantiene el régimen oportunamente observado por este Tribunal. En tal sentido se registró la pérdida correspondiente al ejercicio, en lugar de haber registrado la pérdida total al momento de creación de los fideicomisos y la ganancia a medida que se van recuperando.

En consecuencia, el resultado deficitario del Gobierno Central presentado en miles de \$ 68.607.381 se encuentra incrementado en miles de \$ 120.644.-,

dado que se imputaron pérdidas por miles de \$ 2.077.209.- y no se reconocieron ingresos por miles de \$ 1.956.565.-

5.2) Asistencia Financiera al BPS

Existen diferencias en los importes correspondientes a retenciones netas dado que CGN toma los montos que surgen de las obligaciones intervenidas y el BPS considera las incluidas en las nóminas presentadas por los contribuyentes.

5.3) Diversos Créditos

Se expone en el objeto del gasto 713 “Acontecimientos Graves o Imprevistos” en el Inciso 24 “Diversos Créditos” miles de \$ 224.487 correspondiendo miles de \$ 223.705 a la Unidad Ejecutora 005 “Ministerio de Economía y Finanzas” y miles de \$ 782 a la Unidad Ejecutora 024 “Dirección Gral. Secretaria (M.E.F)”. Estos gastos corresponden a los procesos arbitrales entablados contra el Estado Uruguayo por las empresas Conecta S.A., Aratirí y Distribuidora Gas Montevideo (Grupo Petrobras).

Dado que dichos procesos tuvieron su inicio en ejercicios anteriores, en futuros ejercicios deberán imputarse a los rubros de gastos correspondientes.

5.4) Anticipos de Tesorería

Se utiliza en forma habitual el mecanismo de los anticipos de tesorería, previsto en el artículo 86 del TOCAF, en situaciones que no constituyen estrictamente apremios financieros, a efectos de subsanar circunstancias generadas por demoras en trámites administrativos y que, consecuentemente, no afectan el resultado de la Ejecución Presupuestal.

Se constató que la CGN remite en forma periódica a cada Inciso el detalle de los anticipos de tesorería pendientes de regularización, no obstante en la mayoría de los casos no hay repuesta en tiempo y forma por parte de los

misimos. El saldo de anticipos otorgados en los ejercicios 2000 a 2018 que permanece sin regularizar en el ejercicio 2019 asciende a miles de \$ 490.636.

6) TOPE DE ENDEUDAMIENTO

La evolución del tope de endeudamiento se detalla en la siguiente tabla-cuadro y se encuentra reflejado en el cuadro N° 38 “Estado sobre la utilización del tope de misión de Deuda Pública”:

Concepto	Millones de UI
Deuda Pública Neta Diciembre 2018	220.743
Deuda Pública Neta Diciembre 2019	236.829
INCREMENTO DE LA DEUDA PUBLICA	16.086

A diciembre de 2019 la deuda neta mostró un incremento de UI 16.086 millones como consecuencia de un aumento de pasivos por UI 10.772 millones y por una disminución de activos en UI 5.314 millones.

	Monto en miles UI	
Aumento Pasivos	10772	A
Disminución Activos	5.314	B
Incremento Deuda Pública Neta	16.086	A+B
Tope de Endeudamiento- Ley 19.670 Art 334	14.000	
Tope Autorizado- Ley 17.947 art. 5 y Ley 19.670 Art 334	7.000	
Tope Máximo Autorizado	21.000	
Margen	4.914	

En la ley de Presupuesto Nacional, N° 19.438, establece en su artículo 184 conforme al artículo 85 numeral 6 de la Constitución de la República a emitir deuda pública nacional siempre que el incremento de la deuda pública neta al

cierre de cada ejercicio respecto al último día hábil del año anterior no supere los siguientes montos:

- A) 16.000.000.000 UI (dieciséis mil millones de unidades indexadas) en el ejercicio 2015.
- B) 21.000.000.000 UI (veintiún mil millones de unidades indexadas) en el ejercicio 2016.
- C) 17.000.000.000 UI (diecisiete mil millones de unidades indexadas) en el ejercicio 2017.
- D) 15.000.000.000 UI (quince mil millones de unidades indexadas) en el ejercicio 2018.
- E) 13.500.000.000 UI (trece mil quinientos millones de unidades indexadas) a partir del ejercicio 2019.

Esta ley fue modificada por Ley N° 19.670 (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2017) estableciendo los siguientes topes de endeudamiento:

2018: 16.500.000.000 UI (dieciséis mil quinientos millones de unidades indexadas)

2019: 14.000.000.000 UI (catorce millones de unidades indexada)

2020: 13.500.000.000 IU (trece mil quinientos millones de unidades indexadas)

Se utilizó en este ejercicio la facultad conferida por el artículo 735 de la ley 19.355 que autoriza a superar hasta un 50% el monto máximo fijado para un año por factores extraordinarios e imprevistos, dando cuenta a la Asamblea General, mediante nota de fecha 14 de abril de 2020 en la cual se detallan los motivos que llevaron al aumento del tope de endeudamiento previsto legalmente.

Las razones invocadas por el MEF para la utilización de dicha norma, obedecen a una desaceleración de la economía superior a la estimada, lo cual significó un descenso en los ingresos por concepto de recaudación de la DGI y un aumento en los gastos por concepto de pago de pasividades superior a lo proyectado.

aa