Tribunal de Cuentas

INFORME A LA ASAMBLEA GENERAL

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, EJERCICIO 2023

El Tribunal de Cuentas ha examinado la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal del Gobierno Central por el ejercicio finalizado al 31/12/2023, remitido por la Contaduría General de la Nación (CGN), y ha emitido su Dictamen.

1) MARCO JURÍDICO

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

En cuanto a las disposiciones legales, debe hacerse referencia a los siguientes artículos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF): 10 al 15, 20, 95 a 99, 111 y 128 a 131.

2) PRESENTACION DE ESTADOS

El Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General el 28 de junio de 2024 la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2023, enviando una copia al Tribunal de Cuentas el 1/07/2024, dando cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 214 inciso 4° de la Constitución de la República y 130 del TOCAF. Con fechas 9/07/2024 y 17/07/2024 la CGN remitió fe de erratas de la información presentada.

La documentación presentada comprende:

1. Mensaje y Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas.

Tribunal de Cuentas

2. Balance de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2023 (Tomos I a V), incluyendo en el Tomo II la Planificación y Evaluación del resultado de la Gestión Pública.

3. Anexos con Información sobre:

a) Donaciones y legados: artículo 47 Ley Nº 17.930.

b) Donaciones especiales: artículos 78 y 79 Título IV Capítulo 13 Texto Ordenado DGI 1996 y artículo 238 Ley Nº 16.462 (artículos 67 a 70 Decreto Nº 150/007).

c) Personas públicas no estatales y organismos privados que perciben fondos públicos: artículos 100 y 101 Ley Nº 16.134, artículo 199 Ley Nº 16.736 y Comisión Técnica Mixta Salto Grande del Uruguay: artículo 55 Ley Nº 16.170 y artículos 25 a 27 Ley N° 17.555.

d) Fondos de Terceros Declarados por Ley (Financiación 1.8).

e) Gastos e Inversiones en Investigación y Desarrollo Científico y Tecnológico: artículo 593 Ley Nº 15.903.

f) Informe sobre régimen de contratos de Participación Público-Privada: artículo 62 Ley Nº 18.786.

g) Informe de gestión del FONDES- INACOOP: artículo 8 Ley Nº 19.337.

h) Estimación del gasto tributario en Uruguay: artículo 183 Ley Nº 19.438.

i) Ingreso de personas con discapacidad en el Estado: artículo 49 Ley Nº 18.651.

j) Ingreso de personas afrodescendientes en el Estado: artículo 4 Ley Nº 19.122.

k) Ingreso de personas trans en el Estado: artículo 12 Ley Nº 19.684.

l) Ingresos de personas víctimas de delitos violentos: artículo 105 Ley N° 19.889

m) Licencias médicas: artículo 18 Ley N° 19.996.

n) Vínculos laborales con el Estado, Altas y Bajas: artículo 42 Ley Nº 18.046.

o) Informe sobre los Adscriptos a los Ministros: artículo 11 Ley Nº 19.355.

3) CRITERIOS UTILIZADOS EN LA FORMULACION DE LOS ESTADOS

Para la formulación de los estados, la CGN debe efectuar el registro contable de acuerdo a 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.

-El registro 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, es decir cuando surge la obligación de pago por el cumplimiento de un servicio o de una prestación.

4) CONSTATACIONES REFERIDAS EN EL DICTAMEN

Motivo que origina la abstención de opinión sobre los estados de Situación del Tesoro y de Fuentes y Uso de Fondos.

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 31/12/2023 (Tomo I-Cuadro 40) ni del Estado de Fuentes y Uso de Fondos (Tomo I-Cuadro 37). En los mismos se incluyen ciertos activos y pasivos del Gobierno que han sido identificados y cuantificados, sin embargo no existe evidencia suficiente que permita afirmar que se expone el patrimonio en su totalidad y su evolución económica y financiera en el período.

5) OTRAS CONSTATACIONES

5.1) Fideicomisos Financieros

Con respecto a los Fidecomisos BHU I al XIII" expuestos como "Resultados Extraordinarios, se mantiene el criterio de reconocimiento 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 expuesto en el Cuadro 1 Estado de Resultados, de miles de $ 190.232.234, se encuentra sobrevaluado en miles de $ 4.570.848, dado que no se reconocieron ingresos por recuperación de los fideicomisos en el ejercicio. Dicha diferencia representa un 0,55 % sobre el total de los gastos del período, por lo que no se considera material.

5.2) Asistencia Financiera al BPS

Las diferencias en los importes correspondientes a retenciones netas obedecen principalmente a que la CGN registra los montos que surgen de las obligaciones intervenidas en el SIIF y el BPS considera las incluidas en las nóminas presentadas por los contribuyentes. Cabe destacar que si bien se efectúan cierres parciales en forma mensual no se ha logrado establecer un procedimiento que permita identificar la composición de las mismas, ni se controla que las nóminas presentadas ante el BPS por los Incisos o Unidades Ejecutoras coincidan con las liquidaciones presentadas.

6) Regla Fiscal

La creación de la regla fiscal instrumentada por los artículos 207 a 212 de la Ley N° 19.889 de fecha 09/07/2020 y reglamentada por Decreto N° 315/021 de fecha 21/09/2021, tuvo como objetivo establecer una herramienta para logar un crecimiento sostenido en el tiempo que permita alcanzar el desarrollo económico y social del país mitigando los efectos no deseados de los ciclos de la economía a efectos de mantener los equilibrios macroeconómicos y evitar el crecimiento desmedido del gasto público, del déficit fiscal y del endeudamiento

En la mencionada regla fiscal se establecen tres pilares que la conforman, el Resultado Fiscal Estructural (Pilar 1), la Variación Real de Ingresos Primarios (Pilar 2) y el Tope de Endeudamiento (Pilar 3).

Para el caso de los Pilares 1 y 2 el análisis efectuado se basó en la aplicación de la ISSAI 2500 "Evidencia de Auditoría" en lo que refiere a la utilización del trabajo de un experto de la administración como evidencia de auditoría. Dicha norma establece que para ello corresponde evaluar la competencia, experiencia, capacidad y objetividad (independencia) de dicho experto, obtener un entendimiento del trabajo del experto y evaluar lo apropiado de dicho trabajo

como evidencia de auditoría. En este caso se utilizaron los informes emitidos por el Consejo Fiscal Asesor y el Comité de Expertos creados por el Artículo 210 de la Ley N° 19.899 de fecha 9/7/2020.

En el caso del Pilar 3 se realizó la verificación de todas las cifras involucradas en la determinación del tope de endeudamiento a partir de la documentación obtenida de la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo se verificó el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa para la aplicación de la cláusula de salvaguarda invocada por el Gobierno.

Pilar 1: El Resultado Fiscal Estructural (RFE)

El Resultado Fiscal Estructural está definido como el resultado efectivo corregido por las partidas fiscales afectadas por fase expansiva o recesiva del ciclo económico y partidas extraordinarias. Esta proyección reflejaría el resultado fiscal si la economía se ubicara en el nivel de tendencia, dejando de lado las fases cíclicas de la economía y otros factores extraordinarios que pudieran afectar los ingresos y gastos del gobierno.

En el Informe Fiscal 2023 de fecha 06/05/2023 publicado en la página web del MEF el Gobierno expresa haber dado cumplimiento a este Pilar, habiéndose alcanzado un Resultado Fiscal Estructural del -2.7% del PIB compuesto por un Resultado Efectivo de -3.1%, y corregido por el efecto de partidas extraordinarias por 0.1% del PIB y 0.3% del PIB correspondiente al efecto cíclico.

En el marco del cumplimiento del literal a) del artículo 13 del Decreto N° 315/021 que reglamenta la ley N° 19.889, el Comité Fiscal Asesor (CFA) evaluó

y revisó el cálculo del Resultado Fiscal Estructural incluyendo la determinación de los ingresos y egresos extraordinarios y el ajuste de las partidas asociadas al ciclo económico.

En cumplimiento de sus atribuciones, y sobre la base de la revisión de las planillas de trabajo enviadas por el MEF y al intercambio con las autoridades, el CFA concluyó que el cálculo del RFE de 2023 se ajustó a la metodología vigente.

Pilar 2: Variación Real de Egresos Primarios

De acuerdo a lo establecido en la Regla Fiscal, el tope de variación real de los egresos primarios está establecido por la tasa de crecimiento del PIB potencial. En este caso se consideró el crecimiento del PIB potencial del 2,1% estimado a partir de la información proporcionada por el Comité de Expertos en febrero de 2022, en lugar del 2,8% estimado para el 2023 a efectos de no afectar el año en curso.

En términos reales, los egresos del GC-BPS presentaron una disminución de 0,4% explicada mayoritariamente por las menores erogaciones en inversiones y gastos no personales que compensaron los incrementos en pasividades, remuneraciones y transferencias.

De acuerdo al Informe sobre el cálculo del Resultado Fiscal Estructural al cierre de 2023 del Comité Asesor Fiscal, el crecimiento real del gasto público primario del GC-BPS fue de -0,4% respecto a 2022, por debajo del tope de 2,1% (vigente hasta 2023), por lo que el CFA considera que se da cumplimiento con este segundo pilar.

Pilar 3: Tope de Endeudamiento:

El Endeudamiento Neto del Gobierno es uno de los tres pilares establecidos en la Regla Fiscal introducida por los Artículos 207 y siguientes de la Ley N° 19.889 de fecha 09/07/2020.

En dicho marco, la Ley N° 19.924 de fecha 18/12/2020 (Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024) establece un límite al endeudamiento público neto directamente asociado al resultado financiero del Gobierno Central que, a su vez, se encuentra estrechamente asociado a las necesidades de financiamiento presentadas trimestralmente por la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas.

El mismo establece un máximo al flujo de endeudamiento neto anual del Gobierno, definido como el total de la emisión de títulos de deuda pública de mercado y desembolsos de préstamos, deducidas las amortizaciones de títulos de deuda pública y préstamos, así como la variación de activos financieros durante el ejercicio. Este concepto se deriva directamente del programa financiero del Gobierno y está íntimamente asociado al resultado financiero del Gobierno Central.

Para el año 2023, el tope legal de endeudamiento neto del Gobierno Central se fijó en US$ 2.200 millones según lo establecido en el Artículo 500 de la Ley Nº 20.075 de fecha 20/10/2022. El Gobierno consideró que la emergencia por el déficit hídrico que tuvo lugar en el ejercicio 2023 configuró condiciones para la ampliación del límite legal de endeudamiento neto, y en junio de 2023 invocó la cláusula de salvaguarda establecida en el Artículo 699 de la Ley N° 19.924 de fecha 18/12/2020, por la que se aumentó el tope legal hasta US$ 2.860.

Del análisis efectuado de los montos incluidos en el cálculo del Endeudamiento Neto no surgen observaciones que formular.

El endeudamiento neto del Gobierno Central fue de U$S 2.446 millones, por debajo del límite de U$S 2.860 millones, y se expone en el Cuadro 43 del Tomo I de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de acuerdo al siguiente detalle:

Endeudamiento Bruto (1)	**5239**
Desembolsos con Organismos Multilaterales e Inst. Financieras	1011
Emisión Total de Títulos de Mercado	4228
Emisiones Domésticas	2261
Emisiones Internacionales	1967
Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos (2)	**2816**
Títulos de Mercado	2614
Amortizaciones Contractuales 2020	1396
Amortizaciones Anticipadas	1218
Préstamos	203
Variaciones de Activos Financieros (3)	**-23**
Liquidez de Tesorería	169
Otros Activos Financieros	-192
Endeudamiento Neto (1)-(2)-(3)	**2446**

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General