

LA GESTION FINANCIERA DEL ESTADO

Cra. Ana Graciela Kamrat

1.- EL ESTADO Y LA ECONOMIA

¿Que es lo que hace especial la operativa del Estado, diferenciándola de la actividad privada? Obviamente estamos hablando de dos mundos totalmente diferentes, básicamente porque:

1o.- El Estado es un mero administrador de los bienes de la comunidad, a quien está dirigida toda su actividad. Es por ello que los organismos públicos tienen definidos una serie de funciones y cometidos que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de las que el Estado ha decidido hacerse cargo. Para ello se adjudica, a través del Presupuesto Nacional, una serie de recursos a cada uno de ellos para que lleven adelante los Programas correspondientes, a través de la asignación de los créditos presupuestales.

2o.- Se rige por el Derecho Público.-Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito privado, donde el marco jurídico parte de la base de que todo lo que no está prohibido está permitido, en el ámbito del Derecho Público, sólo está permitido aquello que está expresamente previsto.

Los organismos públicos tienen, pues, la obligación de llevar adelante determinados programas, enmarcados en una política general de gobierno, de los que no pueden apartarse, pues existe una serie de normas que establecen que es lo que puede hacer y lo que no está previsto en las mismas, no existe.

El Estado es una organización humana con cometidos y funciones que le asignan las fuerzas políticas predominantes en un determinado contexto espacio temporal.

Independientemente de la concepción que pueda tenerse sobre el papel que éste debe asumir, el mismo es el resultado de un proceso histórico donde intervienen elementos culturales, geográficos, filosóficos, religiosos, étnicos, sociales y económicos y que se refleja en la profusa normativa que rige su accionar.

En función de ello, el Estado asume como propios una serie de fines, que implican, a su vez, una serie de funciones y cometidos que tienen que ver, por un lado, con la supervivencia y mantenimiento de la propia organización y por otro, con los propósitos u objetivos perseguidos por ella.

Para desarrollar esas funciones y dar cumplimiento a esos objetivos, el Estado produce bienes y servicios que pueden categorizarse en dos tipos:

1) **Divisibles:** son aquellos que satisfacen a la vez necesidades públicas y privadas, que son susceptibles de ser demandados en forma individual y por lo tanto puede fijárseles un precio. P. ej. los servicios de energía eléctrica o la administración de justicia

2) **Indivisibles:** son aquellos que el Estado presta persiguiendo sus propios fines , para satisfacer una necesidad pública que no es susceptible de demanda individual. El individuo experimenta la necesidad como apreciación intelectual de los fines del Estado, o cuando no se prestan. Tal es el caso, por ej. de la defensa y de la seguridad nacional. La existencia de este tipo de bienes y servicios es lo que justifica en sí misma la necesidad de una organización llamada Estado, ya que ninguna organización privada estaría dispuesta a producir este tipo de bienes.

El Estado elige pues, satisfacer parte de las necesidades de la comunidad, para lo cual detrae de la misma una serie de recursos que le permitirán desarrollar las funciones necesarias para cumplir con sus objetivos.

Contrariamente a lo que ocurre con nuestra economía doméstica, donde el nivel de nuestros ingresos determina el monto y la naturaleza de nuestros gastos, en el caso del Estado el proceso es a la inversa:

NECESIDADES		FUNCIONES A		GASTOS A		INGRESOS
A SATISFACER	-->	CUMPLIR	-->	REALIZAR	-->	NECESARIOS

Esos ingresos que el Estado necesita, los obtiene de los otros agentes económicos: las familias y las empresas.

Es decir que cada peso que el Estado obtiene implica que una familia o una empresa tuvieron que sacrificar ese dinero que podría ser destinado a un consumo o a una inversión (ir al cine, comer un helado, gastar en propaganda, comprar un auto, comprar máquinas y equipos industriales, etc) para destinarlo a un consumo o una inversión que realizará el propio Estado.

Ese consumo o inversión impedidos debe tener, del punto de vista de la comunidad en su conjunto, una utilidad menor que los efectuados por el Estado.

El Estado es un mero administrador de recursos ajenos, por lo que la base fundamental de todo su accionar debe ser el bienestar de la comunidad y/o de las generaciones futuras.

El papel de Estado en la economía dista mucho de ser neutro, toda su actividad tiene un rol activo y trascendente.

- ⇒ La economía de mercado no puede funcionar sin la existencia del marco ambiental que le da la existencia de los servicios públicos (defensa, seguridad, salud, educación, etc) y de los bienes de capital creados por el Estado (puertos, carreteras, agua corriente, etc.)
- ⇒ Por otra parte, para satisfacer las necesidades públicas el Estado adquiere una serie de bienes y servicios necesarios para la producción de otros bienes y servicios. Ello hace que tenga una importante incidencia en la demanda de bienes y servicios en el mercado, lo que tiene efectos directos e indirectos sobre el nivel de producción y empleo.
- ⇒ A su vez, la actividad desarrollada por el Estado produce una serie de efectos colaterales denominados "externalidades" que producen beneficios indirectos en la economía en su conjunto. P. ej., la construcción de una carretera puede traducirse en un abaratamiento sustancial de los costos por concepto de fletes, lo que redundará en la rebaja de precios de algunos bienes de consumo. También es importante el papel del Estado en el control de las externalidades negativas que se producen por las actividades desarrolladas por algunas empresas, como por ejemplo, la contaminación ambiental.
- ⇒ Pero además el Estado cumple un papel muy importante en la redistribución de los ingresos de la economía a través, por ejemplo, del sistema de Seguridad Social.

Las Finanzas Públicas son, pues, un instrumento de política económica que permite manejar elementos fundamentales como la distribución del ingreso, la estabilidad y el desarrollo.

2.- LOS RECURSOS DEL ESTADO

Para desarrollar sus actividades, el Estado necesita de una serie de recursos que detrae, como ya vimos, de las restantes unidades económicas.

2.1. INGRESOS

Estos recursos asumen diferentes formas y han sido clasificados de varias maneras. Analizaremos someramente una de ellas :

2.1.1.- Ingresos tributarios

Sus características fundamentales son:

- Están definidos por normas legales
- Existe un vínculo personal entre el Estado y el contribuyente (quien está obligado a pagar)
- Su destino es el cumplimiento de las funciones del Estado

Dentro de este tipo de ingresos podemos distinguir:

2.1.1.1.- Impuestos .- Es una obligación de pagar una determinada suma cuando se cumplen determinadas condiciones , pero no existen bienes o servicios que el Estado brinde que se relacionen con lo que se abona.

Tenemos dos tipos de impuestos:

a) directos :

- se vinculan con el verbo tener, pues gravan el capital o la renta de los contribuyentes
- se conoce al contribuyente

Ejemplos : Impuesto a la Renta y al Patrimonio

b) indirectos:

- se vinculan al verbo hacer, pues gravan transacciones
- no se conoce al contribuyente, sólo a quien es responsable de su pago

Ejemplo: el IVA

2.1.1.2.- Tasas : Es una suma que se abona por una actividad jurídica específica del Estado (no es un servicio, sino una actividad jurídica específica) y los recursos que se obtienen deben destinarse, por lo menos parcialmente, a la prestación de ese servicio.

Ejemplo : las tasas registrales.

2.1.1.3.- Contribuciones : Son cantidades que se pagan cuando existe un beneficio económico particular por la realización de determinada obra o actividad por parte del Estado y su producto no puede destinarse a otra cosa que a financiar esa obra o actividad.

Existen dos tipos:

a) de mejoras: por ejemplo, cuando el Estado construye una nueva carretera, los propietarios de los terrenos linderos, que se ven beneficiados con un aumento del valor de los mismos, deben contribuir en el pago de dicha obra.

b) a la Seguridad Social : el personal en actividad contribuye para el pago del personal retirado, en función de que, en el futuro, también ellos serán beneficiarios del sistema.

2.1.2. Ingresos no tributarios

Son ingresos que el Estado percibe por diferentes conceptos, dentro de los que podemos distinguir dos tipos:

2.1.2.1.- Ingresos corrientes: están vinculados con la actividad normal y así tenemos:

2.1.2.1.1.- Precios que se cobran por la venta de bienes y servicios, como por ejemplo UTE, Antel, etc.

2.1.2.1.2.- Transferencias que se reciben de otras unidades económicas, sin contrapartida por parte del Estado y que pueden ser:

- de origen interno: ya sea del sector privado (p.ej. un legado) o dentro del mismo Estado (las utilidades de las Empresas Públicas, por ejemplo, que pasan a Rentas Generales)
- de origen externo: ya sea de otros gobiernos o de organismos internacionales (p.ej. donaciones)

2.1.2.1.3.- Rentas de la propiedad que pueden corresponder por ejemplo al arrendamiento de un bien de propiedad estatal o a los ingresos por colocaciones financieras (intereses o diferencias de cambio)

2.1.2.1.4.- Otros, donde incluimos:

- multas y recargos
- otros ingresos corrientes que no puedan ser incluidos en las clasificaciones anteriores

2.1.2.2.- Ingresos no corrientes: aquí se incluyen todos los ingresos de capital y aquellos de carácter excepcional.

Podemos distinguir:

2.1.2.2.1.- Ingresos por venta de bienes de Activo Fijo, cuando el Estado vende bienes muebles o inmuebles de sus propiedad

2.1.2.2.2.- Transferencias de bienes de capital : legados, donaciones, etc., en bienes, que también pueden ser de origen interno o externo.

2.1.2.2.3.- Indemnizaciones que el Estado recibe por diferentes conceptos:

- De Seguros: como consecuencia de algún siniestro ocurrido
- De guerra: quien pierde una guerra, p.ej., debe indemnizar al ganador por los gastos que le ocasionó.

2.1.2.2.4.- Otros: casos que no pueden categorizarse en las clasificaciones anteriores.

2.2.- LA DEUDA PUBLICA

Como los ingresos del Estado no se producen en forma constante, pues la recaudación sufre oscilaciones que responden a causas tales como las diferentes fechas de vencimiento que tienen los contribuyentes para abonar sus tributos, o a que la retracción del nivel general de actividad en la economía o una catástrofe natural originan una baja imprevista en el volumen de la recaudación, es necesario contar con un recurso que le permita cubrir esos déficits transitorios.

Otro caso en el que el Estado necesita obtener fondos que serán cubiertos en el futuro, es cuando encara obras de gran envergadura (p.ej. una represa hidroeléctrica). En este caso las necesidades son a más largo plazo, ya que no se obtendrán los ingresos necesarios para financiarla hasta que la obra esté terminada y comience a generarlos.

La deuda pública es un mecanismo que permite al Estado obtener fondos de los sujetos privados en forma voluntaria, a cambio de :

- ***el pago de un interés*** mejor que el de otro tipo de colocaciones (caja de ahorro, plazos fijos, etc.)
- ***la promesa de devolución*** del dinero invertido a su vencimiento

El Estado emite entonces una serie de títulos de deuda pública (bonos del tesoro, letras de tesorería, etc) que coloca en la plaza o en el exterior y que le permiten obtener fondos para cubrir esas necesidades financieras transitorias.

En general, se distingue dos tipos de deuda pública:

2.2.1.- Flotante: endeudamiento derivado de la satisfacción de necesidades de corto plazo de Tesorería y que se cancelarán en el corto plazo (menos de un año)

2.2.2.- Consolidada: responde a necesidades de mas largo plazo, que no se cancelarán con los ingresos corrientes del ejercicio.

2.3.- LA EMISION DE MONEDA

El Estado cuenta con la posibilidad de emitir dinero cuando sus gastos superan sus recursos, pero esto tiene un efecto muy nocivo en la economía : la inflación.

Existe una relación entre el total de los bienes y servicios que se produce en el país y la cantidad de dinero impreso, por lo cual si se aumenta el dinero que existe para comprar la misma cantidad de bienes y servicios, aumentará el precio de éstos y se perderá poder adquisitivo por parte de la población. Es como un impuesto que todos debemos pagar.

3.- LOS GASTOS DEL ESTADO

Para poder atender esas necesidades de la comunidad que el Estado ha decidido asumir, debe realizar una serie de gastos.

Tomemos como ejemplo la educación pública. Para poder atenderla necesita construir escuelas, pagar el sueldo de los docentes y del personal auxiliar, adquirir materiales, contratar servicios de mantenimiento de p.ej. las fotocopadoras, etc.

Pero si analizamos los gastos de salud o los de defensa o los de transporte y obras públicas, veremos que la naturaleza y características de los gastos del Estado es sumamente variada.

Sin embargo, es posible establecer grandes categorías :

3.1.- Gastos de funcionamiento y de inversión

Dentro de los gastos que el Estado realiza para dar cumplimiento a sus funciones, hay algunos que suponen adquirir bienes o contratar servicios de consumo inmediato y otros que implican la adquisición de bienes duraderos.

En el primer caso estos gastos se denominan de funcionamiento : sueldos, papelería y útiles de oficina, services de mantenimiento de máquinas o equipos, repuestos, etc.

En el segundo caso estamos ante gastos de inversión : construcción de edificios, carreteras, puentes, adquisición de autos, equipos médicos, computadoras, mobiliarios de oficina, etc.

3.2.- Clasificación por Rubros

El Estado debe rendir cuentas de como gasta el dinero de la comunidad. Para ello necesita llevar una contabilidad donde se registre esa utilización de los fondos, para lo cual se ha establecido un Clasificador por Objeto del Gasto Público

Siguiendo un criterio de clasificación por objeto que nos permite saber en que gasta el Estado, se establecen 9 grupos que se abren luego en subgrupos y objetos del gasto, que nos permite tener una información uniformizada de la operativa estatal.

Estos rubros son:

0 : Servicios personales . Se registra aquí todo lo que el Estado abona por concepto de retribuciones personales: sueldos, jornales, horas extras, aguinaldos, honorarios, compensaciones especiales, etc., así como lo que paga por concepto de aportes a la seguridad social y beneficios sociales (asignaciones familiares, hogar constituido, etc.)

1 : Bienes de consumo. Tiene que ver con los gastos de funcionamiento que supone la adquisición de bienes de todo tipo : alimentos, papelería, combustible, medicamentos, etc.

2 : Servicios no personales. Se refiere a los gastos de funcionamiento que implican contrataciones de servicios: teléfono, fletes, arrendamientos, seguros , servicios de mantenimiento, etc.

3 : Bienes de uso. Se registran aquí todos los gastos de inversión en los conceptos señalados : máquinas y equipos de producción o de oficina, mobiliario, equipos de computación, inmuebles, reparaciones mayores, etc.

4 : Activos financieros. Corresponde a gastos de inversión en activos financieros como acciones, títulos y valores, préstamos a largo plazo, etc.

5: Transferencias. Tiene relación con los diferentes tipos de subsidios que el Estado abona, pasividades, transferencias internas o externas, etc.

6: Intereses y otros gastos de la deuda. Aquí se registra todo lo relativo a la deuda pública, tanto interna como externa : intereses, diferencias de cambio, etc.

7: Gastos no clasificados. Es el rubro "varios" de la contabilidad pública y comprende todo tipo de gastos extraordinarios (por catástrofes , sentencias judiciales, etc), los gastos confidenciales y aquellos que no puedan ser incluídos en otro rubro.

8: Aplicaciones financieras. Corresponde a las amortizaciones y conversiones de la deuda pública, deudas de tesorería, etc.

9: Gastos figurativos: Comprende aquellos casos en que una unidad recauda y otra gasta. Si registráramos esos traspasos entre Unidades Ejecutoras como una transferencia, el gasto quedaría registrado dos veces.

3.3.- El marco legal

Los gastos del Estado están sujetos a una serie de condicionantes fijadas, básicamente, por el T.O.C.A.F. (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera) , donde se establece cómo debe comprar el Estado, quien puede ordenar el gasto en cada caso, cuales son las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso, cuales son los controles a los que está sujeto, etc.

En definitiva, esta es la norma que, complementada por algunas otras leyes y decretos relativas a las competencias y especificidades de cada organismos en particular, define el marco dentro del cual se mueve el Estado, que puede y que no puede hacer.

4.- EL PRESUPUESTO PUBLICO

4.1. Concepto

Las decisiones de los sectores gobernantes adoptadas a través del sistema institucional, por la cual se determinan las necesidades colectivas que se proyectan satisfacer, constituyen la política estatal, es decir, el papel del Estado en la sociedad. Esto, a su vez, se traduce en un programa de acción del gobierno que se instrumenta a través del Presupuesto.

Es decir que:

El Presupuesto Público es el instrumento que coordina los gastos y recursos del Estado y en definitiva refleja el alcance y contenido de su gestión.

No es otra cosa, pues, que el plan de acción del gobierno, donde se establecen cuales serán los gastos que enfrentará y cuales son los recursos con que se contará para hacerlo.

De acuerdo con lo que establece nuestra Constitución, el nuestro es un **Presupuesto Por Programa**, lo que implica que debe existir :

- ◇ una serie de actividades programadas en función de metas y objetivos concretos, que constituyen un **Programa**
- ◇ una **unidad responsable** de la ejecución de ese programa
- ◇ una **medición del costo** de esa actividad, que permita determinar si el Estado es o no eficiente

En los hechos, nuestro presupuesto está armado de la siguiente forma:

⇒ Cada organismo público del aparato estatal, constituye un Inciso :

Inciso 01.- Poder Legislativo

Inciso 05.- Ministerio de Economía y Finanzas

Inciso 12.- Ministerio de Salud Pública

Inciso 17.- Tribunal de Cuentas

Inciso 60.- Ancap

Inciso 80.- Gobierno Departamental de Artigas

⇒ Cada Inciso tiene una serie de dependencias denominadas Unidades Ejecutoras:

P.ej.:La unidad 005 del Inciso 5 (MEF) es la Dirección General Impositiva

⇒ A cada Inciso se le asignan una serie de funciones que constituyen los Programas a su cargo, de los cuales serán responsables una o más unidades ejecutoras en cada caso.

P.ej.: Programa 002 del Inciso 12 (MSP) : Prestación integral de los Servicios de Salud, del cual son responsables todos los hospitales del país, cada uno de los cuales es una Unidad Ejecutora

⇒ A cada Programa se le asigna una serie de créditos presupuestales para gastos de funcionamiento e inversión

⇒ El Presupuesto se traduce en una Ley, pero existen varios tipos de presupuestos (según el grado de autonomía financiera del organismo de que se trate), que tienen un proceso de aprobación diferente:

a) El de la Administración Central, cuyo proceso está regulado por art 214 de la Constitución. El Poder Ejecutivo elabora un proyecto que abarca todo su período de gobierno y lo remite al Parlamento para su aprobación .

b) Los organismos con una relativa autonomía financiera (Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Poder Judicial, ANEP, Universidad de la República e Iname), por el art. 220. En este caso los proyectos los elaboran los propios Organismos. Si el Poder Ejecutivo no está de acuerdo, elabora su propio proyecto y ambos se remiten al Parlamento, que es quien en definitiva resuelve.

c) Los Gobiernos Departamentales : (art 222 y siguientes). En este caso, la iniciativa es del Intendente y la aprobación la realiza la Junta Departamental.

En todos estos casos , el Presupuesto es quinquenal.

d) Las Empresas Públicas : (art 221). La Constitución hace referencia a “los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Dominio Comercial e Industrial del Estado “, pero en realidad, comprende las Empresas Públicas (AFE, ANP, ANCAP, Antel, BSE, OSE y UTE) , los Bancos Estatales (BCU, BROU y BHU) y el BPS.

En este caso el criterio es totalmente diferente, pues estos presupuestos:

⇒ son anuales

⇒ se hacen con criterio empresarial

⇒ no son aprobados por el Parlamento

⇒ se incluyen en el Presupuesto General de Sueldos Gastos e Inversiones, sólo a título informativo

Una vez aprobados los presupuestos, tendremos un instrumento legal que nos dice cuales son los programas que encarará el gobierno, quienes son sus responsables y con que recursos se cuenta para atenderlos.

Es decir que, por un lado se hace una proyección de lo que el Estado recaudará en todo el período por los diferentes conceptos ya analizados y por otro, se determina qué parte de dichos recursos se asigna a cada Programa, a través de la fijación de los créditos presupuestales.

Es importante resaltar que, pese a que se puede decir que no está muy claro en que forma los programas que tiene a su cargo cada Unidad Ejecutora se vinculan con las políticas generales del gobierno, los créditos que le han sido asignados tienen directa vinculación con la misión que deben cumplir, por lo cual es fundamental que se respeten, ya que es lo que los representantes directos de la ciudadanía han resuelto.

4.2. El Presupuesto como instrumento de Programación

Decíamos que, según la Constitución, nuestro Presupuesto es un Presupuesto Por Programa. Independiente que sea una técnica presupuestaria que está, en muchos aspectos, perimida, tiene como filosofía de base la programación de la actividad estatal en función de las políticas del Gobierno y debe ser realizada con un criterio de eficiencia y eficacia.

Para ello es necesario que asumamos que el Presupuesto no es un proceso de llenado de formularios que realiza algún técnico, en función de las pautas definidas por la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, sino que consituye el reflejo de la programación de la actividad de la Unidad Ejecutora.

Y esa programación requiere una serie de definiciones sobre cómo la U.E. va a cumplir los cometidos que tiene asignados, cómo distribuirá sus recursos humanos y materiales, cómo fijará sus prioridades, etc. Es, por lo tanto, un proceso que requiere una participación lo más amplia posible.

Tomemos un ejemplo. Supongamos que Ud. es responsable de la Unidad Ejecutora encargada de la preservación de la fauna autóctona, en especial de la nutria.

Ese cometido que le ha sido asignado, puede ser encarado de diferentes maneras:

- ⇒ Puede establecer un puesto de vigilancia en cada rincón del país para evitar que se realice una caza indiscriminada de las especies protegidas (en este caso, la nutria).
- ⇒ Puede resolver que, en lugar de controlar la caza, lo que hará es controlar la comercialización de pieles, para lo cual necesita un equipo de inspectores que visite las peleterías y verifique que todas las pieles cuentan con un permiso de caza en regla.
- ⇒ Puede llegar a la conclusión que en lugar de controlar los animales que se matan es mejor promover la crianza de ellos en criaderos artificiales, y orientar todos sus recursos en ese sentido

Como podemos observar, en los tres casos perseguimos el mismo objetivo, pero lo encaramos de muy diferente manera. Y ese proceso sólo lo puede hacer la Unidad Ejecutora, que es la que define el COMO cumplirá con el programa del que es responsable.

Una vez cumplida esta primera etapa, la Unidad Ejecutora estará en condiciones de negociar con el Inciso y éste a su vez con el MEF y OPP, cuales serán los créditos presupuestales necesarios para atender los gastos de funcionamiento e inversiones que esa actividad implica.

5.- LOS CREDITOS PRESUPUESTALES Y EXTRAPRESUPUESTALES

5.1- Los creditos presupuestales

Luego de aprobado el Presupuesto, cada Programa tendrá asignado una serie de créditos presupuestales para atender gastos de funcionamiento y de inversiones.

El crédito presupuestal es una **autorización para gastar una determinada cantidad, en determinado concepto y por un determinado período de tiempo.**

Tiene pues, una **triple limitación:**

a) cuantitativa: el monto de la afectación anual no puede exceder el límite del crédito respectivo, es decir, sólo se puede gastar hasta el monto autorizado

Cada responsable de un programa tiene autorizado un determinado monto para gastar en cada uno de los rubros , p.ej.:

Rubro 0 : 123:000.000

Rubro 1 : 50:000.000

Rubro 2 : 65:000.000

y no puede gastar mas de ese monto .

Se exceptúa de esta limitación aquellos casos previstos por el art. 15 del TOCAF: catástrofes y situaciones graves o imprevistas, donde se puede habilitar los créditos necesarios para atenderlos.

Hasta la última Ley de Presupuesto existía otro numeral del art. 15 que permitía habilitar créditos también en los casos de sentencias judiciales, laudos arbitrales, etc. de los que resultara una obligación para el estado del pago de una suma de dinero.

Dado que los términos "acontecimientos graves o imprevistos" pueden resultar un poco "elásticos", la propia norma establece un tope para esta facultad que otorga al Poder Ejecutivo en estos casos : el 1 % del total del Presupuesto Nacional.

También existen algunos **mecanismos de flexibilización** , como el **Refuerzo de Rubros**, por el cual se puede autorizar aumentos transitorios de los créditos en algunos Programas También en este caso, la facultad está topeada en el 12 % del total del Presupuesto.

En la última Ley de Presupuesto se habilitó la posibilidad, que antes no existía, de que de ese 12 %, se pueda destinar un 25 % a reforzar créditos de Inversiones.

Corresponde destacar que **la invariabilidad de los créditos no es absoluta**, ya que periódicamente se ajustan los saldos no utilizados para reflejar el efecto de la inflación. En este sentido, hay diferentes **índices de ajuste** para diferentes tipos de créditos.

En general, se ajustan tomando en cuenta los índices de precios al consumo y las disponibilidades de Tesorería (es decir, cómo ha evolucionado la recaudación), salvo en los siguientes casos:

- Arrendamientos : se ajustan por la URA
- Sueldos y aportes sociales : por los aumentos salariales
- Suministros (UTE, OSE, Antel): por los aumentos de tarifas oficiales

b) cualitativa : la naturaleza del gasto debe corresponder necesariamente a la denominación específica del crédito presupuestal que debe soportar la erogación, es decir, sólo se puede gastar ese monto en el concepto para el que fue autorizado

P. ej. no se puede gastar del Rubro 1 Materiales y Suministros, para la contratación de un service de mantenimiento.

También en este caso existe un **mecanismo de flexibilización** : la **Trasposición de Rubros**, que permite, con ciertas limitaciones, traspasar créditos de un grupo a otro.

Cuando hablamos de trasposición de rubros, debemos categorizar los créditos en:

Reforzantes : aquellos que pueden ser utilizados para trasponer a otros créditos

No reforzantes: los que no pueden utilizarse para aumentar el crédito disponible de otros rubros

Reforzables : aquellos que pueden ser aumentados a través de la trasposición de otros rubros

No reforzables: a los que no puede trasponer, es decir que no pueden ser aumentados con créditos provenientes de otros rubros.

Las limitaciones establecidas son las siguientes:

Rubro 0 : no es reforzante ni reforzable.

Rubro 1 : es reforzante y reforzable.

Rubro 2 : es reforzante y reforzable.

Rubro 5 : es no reforzante pero sí reforzable

Rubro 6 : es no reforzante pero sí reforzable

Rubro 7: es reforzante pero no reforzable.

No consideramos en este caso los rubros de Inversiones (3 y 4) porque la trasposición de rubros se refiere a gastos de funcionamiento. Existe un mecanismo previsto para las Inversiones, que permite trasponer créditos, pero sólo entre Proyectos de un mismo Programa. Tampoco se incluye el Grupo 8, porque se refiere a movimientos financieros relativos a la Deuda Pública, ni el 9 , debido a su especial naturaleza.

R E F O R Z A B L E S							
		0	1	2	5	6	7
R							
E	0	X	X	X	X	X	X
F							
O	1	X	X	SI	SI	SI	X
R							
Z	2	X	SI	X	SI	SI	X
A							
N	5	X	X	X	X	X	X
T							
E	6	X	X	X	X	X	X
S							
	7	X	SI	SI	SI	SI	X

El art. 33 de la Ley 17.296 de 21/02/01 regula este procedimiento, estableciendo además que:

- Dentro del Grupo 0, se pueden trasponer entre diferentes objetos del gasto, salvo los correspondientes a los subgrupos 01, 02 y 03 que no se pueden tocar, pues corresponden a las retribuciones básicas de los funcionarios.
- No se puede trasponer créditos destinados al pago de Suministros (servicios públicos), salvo entre sí mismos y lo mismo ocurre con los referidos a misiones diplomáticas permanentes y misiones oficiales.
-
- Las partidas de carácter estimativa no son reforzantes ni reforzables

Las trasposiciones dentro de un mismo programa las autoriza el Jefe del Inciso. Si se trata de trasponer créditos entre diferentes Programas, es necesario contar con autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

c) temporal : los créditos no utilizados, caducan al fin del ejercicio anual, es decir que lo que no se gasta antes del 31 de diciembre, se pierde.

Sin embargo, el Estado puede realizar contratos por períodos mayores a un ejercicio (p. ej., arrendamientos) pero ello no implica una excepción a la limitación temporal, pues en cada año se afectan los créditos correspondientes al ejercicio.

5.2.- Los fondos de libre disponibilidad

Además de los ingresos y gastos del Estado que provienen de Rentas Generales, que administra el Ministerio de Economía y Finanzas y que corresponden fundamentalmente a ingresos tributarios, existen fondos creados por leyes de presupuesto, rendición de cuentas o leyes especiales, que son recaudados y administrados directamente por algunas unidades ejecutoras. Son los denominados Fondos de Libre Disponibilidad o Fondos con

Afectación Especial y se corresponden con lo que en otro momento se denominara Fondos Extrapresupuestales o Proventos.

Parte de dichos fondos se vuelca a Rentas Generales (casi siempre el 50 %) y parte se destina a diferentes conceptos que deben estar expresamente previstos por la ley : gastos e inversiones de la oficina recaudadora, retribuciones personales o beneficios sociales .

El manejo de estos fondos estaba, hasta la ley de Presupuesto anterior (16.736 de 5/1/96), sujeto a la aprobación de un presupuesto especial denominado Preventivo, que se aprobaba anualmente por decreto. A partir de la mencionada ley fueron incluídos dentro del Presupuesto General y se preve que anualmente se incluirán en la respectiva Ley de Rendición de Cuentas.

Su manejo es bastante más flexible, en la práctica, que el de los fondos presupuestales, ya que al disponer de los fondos en forma directa, el pago se realiza de manera mucho más ágil.

Sin embargo, el hecho de haberlos incluído en el Presupuesto, les da una rigidez que antes no tenían, pues tienen como limitación fundamental, el tope del crédito autorizado, tal como si fueran fondos presupuestales.

Las diferencia fundamental entre estos recursos y los presupuestales es que, para poder disponer de ellos es necesario no sólo tener crédito autorizado, sino también disponibilidad financiera de los fondos, es decir, que los mismos hayan sido recaudados.

Entre los Créditos Presupuestales, financiados por Rentas Generales y los de Libre Disponibilidad, financiados con Recursos Propios, y los Préstamos contraídos, tenemos la totalidad de los instrumentos con los que cuenta cada Unidad Ejecutora para llevar adelante el Programa del que es responsable.

A partir del año 2000, los Fondos de Libre Disponibilidad se encuentran depositados, en la CUN (Cuenta Unica Nacional), junto con los fondos de Rentas Generales. La CUN es administrada por la Tesorería General de la Nación, pero la titularidad de los fondos sigue siendo de la Unidad Ejecutora, por lo cual si existe crédito presupuestal y fondos recaudados, puede disponer de ellos en el momento en que los necesite.

En la última Ley de Presupuesto (17.296 de 21/02/01) se estableció una modificación muy importante respecto a estos fondos, ya que se establece que, al cierre de cada ejercicio, de lo que no se haya utilizado, el 80 % pasará a Rentas Generales.

6.- -LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO

1.- Requisitos

El T.O.C.A.F (Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera), norma que regula la administración financiera del Estado, así como la propia Constitución y algunas otras normas especiales, establecen una serie de requisitos que deben cumplirse, en materia de las compras de bienes y las contrataciones que realiza el Estado:

* **1) Debe ser un acto lícito** .- La claridad del concepto exime de mayores comentarios.

* **2) Capacidad del particular**.- Quien contrata con el Estado:

A) DEBE:

⇒ Ser **capaz en el sentido jurídico** del término (art 43 del TOCAF), es decir que no puede ser menor o incapaz si se trata de una persona física y que debe estar legalmente constituida si es una persona jurídica .

⇒ **Estar inscripto en el Registro de Proveedores del Estado** , ya sea en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Contaduría General de la Nación o en el particular que llevan algunos organismos estatales.

La finalidad de ello es tratar de evitar la existencia de "empresas fantasmas", ya que al inscribirse en el Registro se controla que estén legalmente constituidas y que se encuentren al día en sus obligaciones con la DGI y el BPS.

B) NO PUEDE

⇒ Ser **funcionario público dependiente del organismo contratante** (art 43 TOCAF, numeral 1), estableciéndose que un funcionario no puede presentar ofertas a título personal ni pueden hacerlo las empresas en las que trabaje el funcionario , ya sea como empleado o director. En este último caso (cuando es empleado o director), puede hacerlo siempre y cuando se establezca claramente que éste no tiene absolutamente nada que ver con el proceso de adquisición.

Por ejemplo, si Esteban, que trabaja en el Archivo, presta además servicios en la librería "Todoútil" por las mañanas, cuando se llama a licitación para la compra de útiles de oficina, y la librería decide presentar su oferta, no hay problema (simplemente, se deja constancia al presentar las ofertas que Esteban no tiene participación en el proceso de compra), pero si trabajara en Proveeduría o en Contaduría, la librería no podría presentar ofertas.

⇒ Ser **el Presidente de la República, Intendente, Legislador o Edil**. La Constitución de la República (Art. 124, 171, 289 y 291), establece sin lugar a dudas que no pueden intervenir

como directores, administradores o empleados de empresas que contraten obras o suministros con el Estado.

- ⇒ Ser **Director de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado** (art.200 de la Constitución). En este caso, se dice que quienes ocupen esos cargos no pueden ejercer profesiones o actividades que directa o indirectamente se relacionen con la Institución a que pertenecen, y ello incluye, lógicamente, las relaciones de tipo comercial.
- ⇒ Ser una **Sociedad Anónima de Inversión** (Ley 11.073 de 24/6/68). Estas sociedades anónimas conocidas como "Holdings" tienen como finalidad administrar colocaciones e inversiones en el exterior y se les prohíbe ejercer determinado tipo de actividades, entre otras, contratar con el Estado.
- ⇒ Haber sido **declarado en quiebra o liquidación o estar en concurso de acreedores** (concordato). Esto surge del art 43 TOCAF, y responde a la necesidad de que el Estado se asegure de contratar con empresas que estén en condiciones de cumplir con sus contratos ya que un procedimiento licitatorio, p. ej., implica movilizar una enorme cantidad de recursos humanos y materiales y es claro que una empresa con graves dificultades o en vías de extinción no puede asegurar el cumplimiento de un contrato.
- ⇒ Haber **incumplido contratos anteriores** (art. 43 TOCAF) El Estado debe asegurarse de no tropezar dos veces con la misma piedra, pues el incumplimiento de un contrato puede significar pérdidas varias veces millonarias.
- ⇒ **Carecer de habitualidad en el comercio o industria del ramo.** (art 43 del TOCAF). En lo posible, hay que contratar con empresas serias, solventes y con trayectoria en la plaza, como forma de asegurarse que cuando se entregue lo que se está comprando coincida totalmente con lo que se había solicitado.

* **3) Competencia del representante estatal.**- Las normas contenidas en el TOCAF definen quien está facultado para representar al Estado en cada caso. Se llaman ordenadores y se distinguen los ordenadores del gasto y los del pago.

- ◇ El **Ordenador del Gasto** es quien toma la decisión de realizar la contratación y se hace responsable por ella . Existen dos tipos de ordenadores del gasto: primarios y secundarios
- ⇒ **Ordenador primario.**- Es aquel que puede contratar por cualquier monto hasta el límite del crédito presupuestal autorizado (Art. 26 y 27 del TOCAF). Son los jefes máximos del aparato estatal: el Poder Ejecutivo, los Directorios de los Entes Autónomos, etc.
- ⇒ **Ordenadores secundarios.**- Son los titulares de órganos sometidos a jerarquía (Ministros, Jefes de Unidades Ejecutoras, etc) . Existen tres escalas diferentes cuyos topes varían entre 1 y 4 veces el límite fijado para las Licitaciones Abreviadas (art. 28 y 29 del TOCAF), según la jerarquía del órgano de que se trate.

Como vemos, de acuerdo al monto de la contratación, quien la autoriza tiene que ser un ordenador primario o secundario. Por ejemplo, si se necesita renovar la flota de vehículos de un Ministerio y ello cuesta \$7:000.000, tendrá que ser autorizada por el Poder Ejecutivo, pero si sólo son algunos vehículos y cuesta \$ 5:000.000 (menos del tope de las licitaciones abreviadas por 4), lo puede autorizar el Ministro y si el costo es de \$ 3:000.000 (menos de tope LA x 2), lo puede hacer el Director de Secretaría del Ministerio.

En algunos casos, la norma exige expresamente que sean autorizados por ordenador primario, como es el caso de las compras directas por excepción que prevé el art. 33 del TOCAF, que veremos más adelante.

Tanto los ordenadores primarios como los secundarios pueden delegar su competencia para ordenar gastos en funcionarios de su dependencia, pero seguirán siendo responsables de los gastos ordenados (art 30 TOCAF). En general, la competencia de ordenador primario del Poder Ejecutivo ha sido delegada en los Ministros con un tope de 7 veces el de la licitación abreviada.

- ◇ El **Ordenador del pago** es quien, luego de cumplido todo el trámite del gasto, decide que se pague al proveedor, poniendo así fin a todo el proceso. Según lo que establece el art 31 del TOCAF son los Directores de servicios administrativos o funcionarios autorizados al efecto quienes pueden extender órdenes de pago sin limitaciones de monto.

Como vemos, la norma tiene mucho menos exigencias con los ordenadores de pago que con los del gasto, pues se llega a la etapa del pago luego de atravesar toda la maraña de controles a los que está sometido el Gasto Público. Por lo tanto, también los ordenadores del gasto pueden ser ordenadores de pagos, cuando así lo decidan o cuando no existen funcionarios autorizados.

* **4) Procedimiento adecuado.-** Según el monto del gasto, se debe emplear un procedimiento de compras específico:

- ⇒ Cuando el Estado contrata por menos de \$ 82.000, puede utilizar el procedimiento de **compra directa**, contratando con quien estime conveniente en esa circunstancia, sin más trámites. Por ejemplo, si tiene que comprar útiles de oficina por \$ 10.000, puede hacerlo en la librería de la esquina.
- ⇒ Si la contratación se encuentra entre \$ 82.000 y \$ 1.640.000, podrá aplicar el procedimiento de **licitación abreviada**, invitando por lo menos a seis firmas de plaza a participar de la misma .
- ⇒ Para toda contratación de mas de \$ 1.640.000, se deberá utilizar el procedimiento de la **licitación pública**

El caso especial de las Empresas Públicas

Las empresas públicas tienen un régimen especial de contrataciones establecido por el art. 41 del TOCAF, por el cual su tope para compra directa, que se denomina en este caso, compra directa ampliada, es de 246.000 y el de la licitación abreviada (licitación abreviada ampliada) es de \$ 9.840.000

Este régimen especial está sujeto a la valoración que el Tribunal de Cuentas haga de su gestión y sus sistemas de control interno. Un informe desfavorable de este organismo de control puede acarrear la suspensión de este régimen especial por parte del Poder Ejecutivo.

A su vez, el Poder Ejecutivo, previo informe del Tribunal de Cuentas, puede autorizar este régimen para otros organismos que demuestren adecuada gestión y eficaz control interno.

NOTA: Los valores señalados corresponden a los topes fijados para el período SETIEMBRE-DICIEMBRE 2005. Los mismos se modifican en forma cuatrimestral, por el Instituto Nacional de Estadística.

.2.- Los procedimientos

.2.1- LA LICITACION PUBLICA

La licitación pública y el remate son los regímenes normales de adquisición y venta por parte del Estado y los demás regímenes son de excepción, tal como lo establece el art. 33 del TOCAF.

El procedimiento de la licitación pública está lleno de formalidades y exigencias que tienden a asegurar la igualdad de condiciones de competencia para todos los oferentes y la transparencia de los procedimientos. Por eso se prevén una serie de pasos que deben ser cumplidos , a saber:

*** 1.-Elaboración de los pliegos de condiciones**

Existen dos tipos de pliegos de condiciones:

⇒ a) El **pliego general** , que se utiliza en todas las licitaciones que superen el tope de \$ 492.000 y que contiene las condiciones de contratación aplicables a todos los casos y los derechos y deberes de cada una de las partes, tal como se establece en el art.44 del TOCAF y que fuera aprobado por el decreto 53/993 de 28 de enero de 1993 y modificado por el decreto 342/999 de 26 de octubre de 1999.

⇒ b) El **pliego de condiciones particulares** que debe ser elaborado en cada caso pues es donde se establecen claramente que es lo que se está contratando, cuales son las exigencias mínimas que deberán cumplir las ofertas que se presenten y todas las aclaraciones que la Administración considere necesarias para posibilitarle comprar en las mejores condiciones (art.45 TOCAF).

* **2.- Las publicaciones**

El llamado a licitación pública debe ser publicado en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, con 15 días de anticipación (art 47 TOCAF con la redacción dada por el art.525 de la Ley 16.736 de 5/1/96). Este plazo puede ser mas amplio (30 días) cuando se entiende conveniente que participen oferentes del exterior, o mas reducido (5 días) por razones probadas de urgencia.

El contenido de la publicación está establecido en el art.49 del TOCAF y debe responder en forma sintética a las preguntas sobre quien, que, cuando y donde: quien solicita, que se solicita y cuando y donde deben presentarse las ofertas.

* **3.- Las ofertas**

Las ofertas deben ser elaboradas de acuerdo a lo que se ha establecido en los pliegos de condiciones y pueden ser presentadas personalmente o por correo, telex o fax (art 54 TOCAF).

En otros tiempos se exigía que vinieran en sobre lacrado y sellado como forma de asegurarse el secreto absoluto antes del acto de apertura. Pero lo arcaico de este procedimiento (las empresas no tenían lacre y tenía que terminar lacrándolos el funcionario que recibía la oferta), unido al hecho de que se posibilitó su presentación por telex o fax, modificó totalmente este tema.

* **4.- La garantía de mantenimiento de la oferta**

Conjuntamente con las ofertas (algunos organismos lo exigen incluso con anterioridad) debe presentarse una garantía de mantenimiento de la oferta por un valor equivalente a por lo menos el 1 % (se puede fijar un porcentaje mayor), del valor total de la oferta.

Esta garantía , según lo establece el art. 55 del TOCAF, puede hacerse mediante un depósito en efectivo o en valores públicos, fianza o aval bancario o contratando una póliza o seguro de fianza en el Banco de Seguros y no es exigible para ofertas menores al tope de las licitaciones abreviadas.

Por ejemplo, si un proveedor no tiene la totalidad de los artículos solicitados, puede ofrecer parte de ellos y esa oferta ser menor al tope de la licitación abreviada, es decir \$ 1.640.000. En ese caso, no es necesario que deposite la garantía de mantenimiento de la oferta.

*** 5.-El acto de apertura**

En el lugar, día y hora fijados, en presencia de los funcionarios designados para ello por la Administración y de los oferentes que así lo deseen, se realiza el acto de apertura (art 56 TOCAF).

Es un acto totalmente formal, casi ritual, donde se procede a abrir cada una de las ofertas y se la dan a conocer a todos los oferentes. Como resguardo de que no se puedan sustituir hojas de las mismas, se inicia por todos los integrantes de la mesa receptora y los interesados presentes.

En este acto se realiza un acta detallada donde se deja constancia de todo lo que en él ocurre, de quienes presentan ofertas y las características de cada una, así como de todo lo que los oferentes deseen manifestar, y se entrega copia a quienes lo soliciten.

*** 6.- El informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones**

El TOCAF (art 57) establece que en todas las contrataciones que superen los \$ 471.000 debe existir un informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones que debe analizar todas las ofertas y recomendar la que a su juicio resulte más favorable a los intereses del Estado.

En los hechos, por regla general, esta Comisión interviene en todos los procedimientos licitatorios. Está integrada por los funcionarios que la Administración designe, sin exigencias de ninguna especie. Sin embargo, normalmente se integra con alguien que conoce el proceso del gasto, un representante de la asesoría jurídica y otro de la parte que solicitó la compra, a efectos de que estén asegurados todos los aspectos.

Además de estudiar las ofertas, esta Comisión está facultada a utilizar los mecanismos de mejora de ofertas y negociación para lograr un mejor acuerdo para el Estado cuando existen ofertas similares (con una diferencia menor al 5 %)

Otro aspecto importante: la Comisión Asesora de Adjudicaciones debe tener en cuenta la preferencia que los productos nacionales tienen sobre los importados (art 52 TOCAF).

*** 7.-Vista del expediente**

Cuando el monto de la contratación supere el cuádruple del tope de las licitaciones abreviadas (actualmente \$ 6.560.000), una vez producido el informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, se debe dar vista del expediente a los interesados, durante cinco días a contar de la notificación personal o por telegrama colacionado (art 58 TOCAF).

Es decir que durante cinco días se pone a disposición de los interesados el expediente correspondiente, a efectos de que formulen por escrito todas las consideraciones y observaciones que les haya merecido el proceso.

*** 8. El pasaje de los antecedentes al Tribunal de Cuentas.**

Previamente a la resolución de adjudicación, se envían todos los antecedentes al Tribunal de Cuentas Central, para su intervención previa

*** 9.-La adjudicación**

Tomando en cuenta el informe de la Comisión Asesora pero sin que esté obligado a ceñirse a él (puede discrepar, pero debe fundamentarlo), el ordenador del gasto competente resuelve a quien debe adjudicarse la licitación y así lo dispone. (art.59 TOCAF)

*** 10.-La comunicación a los interesados y la garantía de cumplimiento del contrato**

Una vez resuelta la licitación se comunica a los interesados y se solicita a quien resultara adjudicatario, una garantía de cumplimiento del contrato con similares características que la de mantenimiento de la oferta (art 55 TOCAF), por un valor equivalente a por lo menos el 5 % del monto del contrato. Esta garantía no se exige para contratos por montos inferiores al 40 % del tope de las licitaciones abreviadas (\$ 656.000)

A su vez, a todos aquellos oferentes que no resultaron adjudicatarios, hay que devolverles la garantía de mantenimiento de la oferta.

*** 11.- Los posibles recursos**

La adjudicación de una licitación, es un acto administrativo y por lo tanto, puede ser recurrido . Este recurso tiene efecto suspensivo, pero se faculta a la Administración a solicitar el levantamiento de esa suspensión , argumentando que ello afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios. (Art. 62 del TOCAF)

2.2. LA LICITACION ABREVIADA

Este procedimiento se utiliza para las compras o contrataciones mayores de \$ 82.000 pero menores de \$ 1.640.000.

Al leer los artículos del TOCAF en su sección 2: Los Contratos del Estado, nos encontramos con que la gran mayoría se refieren a la licitación pública y sólo el art 48 hace referencia expresa a la licitación abreviada. Ocurre que el procedimiento es básicamente el mismo, con algunas pequeñas diferencias que pasamos a señalar:

*** 1.- Elaboracion de los pliegos de condiciones**

Es igual que en la licitación pública, aunque no es obligatorio el uso de los pliegos generales para contrataciones menores a \$ 492.000.

*** 2.- Las invitaciones**

En este procedimiento, las publicaciones previstas para la licitación pública, son sustituidas por invitaciones a por lo menos seis firmas del ramo con una anticipación de por lo menos tres días (puede reducirse a 48 horas en caso de probada urgencia). En aquellos casos en que no existan 6 firmas en plaza (que puede ocurrir algunas veces con cosas muy específicas), se debe invitar a las que existan y dejar constancia en el expediente.

Cuando los contratos superen los \$ 246.000, se debe además enviar comunicación a las publicaciones especializadas en compras, sin costo para el organismo (Contacto, Guia Total,etc)

*** 3.- Las ofertas**

Igual que en la licitación pública

*** 4.-La garantía de mantenimiento de la oferta**

No es exigible en este caso

*** 5.-El acto de apertura**

Igual que en la licitación pública

*** 6.- El informe de la Comisión Asesora de Adujudicaciones**

Igual que en la licitación pública .

* **7.- Vista del expediente**

No corresponde, ya que es un procedimiento previsto sólo para las licitaciones que superen el cuádruple del tope de las licitaciones abreviadas.

* **8.- El pasaje de los antecedentes al Tribunal de Cuentas.**

En este caso, el control es ejercido por el Contador Central (en el caso de la Administración Central) o por el Contador Delegado del Tribunal.

* **9.- La adjudicación**

Igual que en la licitación pública

* **10.- La comunicación a los interesados y la garantía de cumplimiento del contrato**

Igual que en la licitación pública. No es exigible para contratos menores a \$ 656.000 .

* **11.- Los posibles recursos.-**

Igual que en la licitación pública.

2.3.- LA COMPRA DIRECTA: por monto y por excepción

Todas las compras y contrataciones que realiza el Estado cuyo monto sea menor o igual a \$ 82.000 , se pueden realizar por el procedimiento de compra directa.

El mismo consiste en comprar directamente al proveedor que se considere conveniente, un bien o servicio, sin más exigencias. Normalmente, los responsables de las compras en los diferentes organismos, solicitan previamente por lo menos tres precios antes de resolver. Pero esto es una norma de buena administración, no una exigencia legal.

Además de los casos de gastos por debajo del tope, el TOCAF en su art.33 prevé la posibilidad de utilizar este mecanismo **por excepción**, cualquiera sea el monto del gasto, en los casos siguientes:

⇒ **a)** cuando se contrata **entre dos organismos públicos**. P.ej. cuando se hace un convenio con el Ministerio de Transporte para refaccionar un edificio.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto No. 16.736 de 5-1-96, estas contrataciones no podrán incluir la participación directa ni indirecta de empresas privadas.

⇒ **b)** cuando una **licitación o remate** se declara **desierta**. Es el caso de que ninguna de las ofertas recibidas cumpla con las condiciones exigidas en cuanto a características técnicas, calidad, garantías, plazos de entrega, etc. o se determine que todos los precios ofrecidos son notoriamente mayores que los vigentes en plaza, o directamente no se presente ninguna oferta.

En este caso la norma establece que la compra directa debe hacerse con especificaciones idénticas a las de la licitación. Esto es para evitar que se establezcan condiciones que nadie puede cumplir, para eludir el procedimiento que realmente correspondía aplicar.

⇒ **c)** para adquirir **bienes o contratar servicios exclusivos**, es decir que sólo exista una persona o empresa en condiciones de proporcionarlos y que no puedan ser sustituidos por similares. En este caso hay que tener cuidado: la marca de fábrica no es causal de exclusividad. P.ej. todos sabemos que hay determinadas engrapadoras de marca que son notoriamente mejores que el resto de las que se venden en plaza, pero resulta difícil justificar técnicamente por qué.

En este caso hay que tener en cuenta lo que establece el art.46 del TOCAF, en el sentido de que si se comprueba que las condiciones exigidas sólo pueden ser cumplidas por una persona o entidad, ello constituye una falta grave y da lugar a la anulación del procedimiento y a la iniciación de un sumario.

⇒ **d)** para **comprar o restaurar obras de arte, científicas o históricas**, cuando no se pueda hacer concurso de méritos y deba confiarse a empresas o personas especializadas. Es comprensible, dado que se trata de tareas muy especializadas y casos muy puntuales.

⇒ **e)** cuando se compran **bienes que no se producen en el país y que convenga adquirir por intermedio de organismos internacionales** a los que está adherida la nación. P. ej. :las vacunas de uso humano normalmente se adquieren a través de la Organización Mundial de la Salud.

⇒ **f)** las **reparaciones extraordinarias de máquinas o equipos** cuyo desarme o examen previo resulte muy caro. P.ej., si se rompe una máquina que ha tenido un mantenimiento permanente y que para saber cual es la causa hay que proceder a su desarmado por todo aquel que pueda cotizar el trabajo, resultaría tan caro hacerlo que conviene más contratarlo directamente y que quien desarme sea quien repare.

⇒ **g)** en los **contratos** que deban necesariamente celebrarse **en el extranjero** .P. ej. cuando se arrienda una casa para una embajada.

⇒ **h)** para **operaciones secretas**, (por eso es el literal h, que es muda). Es aplicable a aquellos casos en que se afecte la seguridad nacional, p.ej. el material de defensa.

⇒ **i)** por **razones de urgencia** que afecten el cumplimiento del servicio si se realiza un procedimiento de licitación. P.ej., supongamos que se quema la instalación de la red que conecta las computadoras del organismo. Lógicamente que habrá que realizar las reparaciones de apuro, porque este problema paraliza el accionar de todo el organismo.

La Ley de Presupuesto (No.16.736 de 5/1/96) introdujo como condición previa en estos casos, la obtención de una certificación del Ministerio de Economía y Finanzas de que se configura la causal de urgencia y que los precios y condiciones son los de mercado.

⇒ **j)** cuando exista **notoria escasez** de los bienes o servicios a contratar. P.ej., supongamos que se produce un serio problema de cualquier índole en la industria papelera y empieza a escasear en plaza el papel de copia, entonces se puede comprar directamente a los proveedores que dispongan de stock.

⇒ **k)** cuando se **compran bienes en remate público**. La única condición en estos casos es que el precio no supere al de una tasación previamente efectuada.

⇒ **l)** para comprar **semovientes por selección**. P.ej., supongamos que el Ministerio de Ganadería resuelve hacer investigaciones referentes al mejoramiento de una raza determinada de animales. Para ello debe seleccionar ejemplares con características muy especiales y el mecanismo de la licitación pública no es aplicable.

⇒ **m)** para **vender productos destinados al fomento económico o a la satisfacción de necesidades sanitarias** directamente a los usuarios. P. ej., supongamos que con el problema del cólera el Estado hubiera decidido realizar una campaña de venta de hipoclorito a la población.

⇒ **n)** para comprar **material docente o bibliográfico** del exterior a editoriales especializadas. P.ej. es usual que existan libros sobre temas técnicos que en plaza son muy caros y que puedan importarse directamente de editoriales de México, España, etc., lo que resulta notoriamente mas barato, pues la importación de este tipo de material está exonerada de una serie de recargos. Claro está que debe tratarse de un volumen importante, pues en caso contrario no se justifica .

⇒ **ñ)** la adquisición de **viveres frescos** . Este ítem fue recientemente incluído entre las excepciones y viene a solucionar un grave problema para todos aquellos organismos donde se debe proporcionar alimentación, como por ejemplo los hospitales, donde asegurar la provisión por parte de los proveedores en tiempo y con las calidades contratadas de los bienes adquiridos por licitación, se transformaba en una lucha constante.

P.ej., si se hacía una licitación para la compra de dos toneladas de papas, lógicamente que no se puede entregar toda junta porque se echaría a perder. Pero luego asegurarse que en las sucesivas entregas los proveedores cumplieran los mismos requisitos de calidad del producto, era tarea de titanes.

- ⇒ **o)** para comprar **petróleo crudo** y sus derivados. Este ítem fue introducido para contemplar el caso de Ancap, ya que el petróleo se compra en mercados internacionales, por teléfono y hay que resolver en el acto. Resulta impensable utilizar un mecanismo como la licitación en estos casos, pese a las cifras multimillonarias que se mueven.
- ⇒ **p)** cuando se hagan **compras en el marco de acuerdos internacionales** que impliquen intercambios compensados con productos nacionales de exportación (PEC, CAUCE, etc)
- ⇒ **q)** para **adquirir, ejecutar, reparar bienes o contratar servicios destinados a la investigación científica** por parte de la Universidad de la República hasta un monto anual de U\$S 2.000.000 (dos millones de dólares)
- ⇒ **r)** para las **compras del Sistema Nacional de Emergencia**. Este literal fue agregado en la última Ley de Presupuesto.(17296)
- ⇒ **s)** para las **contrataciones de Antel con las sociedades en las que tenga participación mayoritaria**. Este literal es de muy reciente incorporación .

Hay aquí un aspecto muy importante a señalar: **las compras directas por excepción deben necesariamente ser ordenadas por ordenador primario** y sólo pueden ser autorizadas por ordenador secundario cuando existe una delegación expresa. Por ej., si el Poder Ejecutivo delega su calidad de ordenador primario en los Ministros, tiene que especificar que comprende también los casos previstos en el art. 33.

7.-EL PROCESO DEL GASTO

Todo el proceso que se inicia en el momento en que se plantea una necesidad que no puede ser satisfecha por los bienes o servicios existentes en un Organismo, obligando al mismo a comprar un bien o contratar un servicio que pueda satisfacerla, y que culmina en el momento en que el proveedor cobra el correspondiente importe de los bienes o servicios facturados, tiene básicamente las siguientes etapas:

1. La Autorización para gastar

Además de darse las condiciones ya vistas de que sea un acto lícito, de la capacidad del contratante y de quien firma por el Estado y del procedimiento adecuado, debe existir **disponibilidad del crédito presupuestal**. Como ya sabemos, sólo podemos utilizar los créditos presupuestales para aquella finalidad para la que fueron autorizados, es decir, que no podemos contratar un servicio y utilizar el crédito autorizado para la compra de materiales, por ejemplo.

Desde el punto de vista práctico, esto se traduce en un documento llamado APG (autorización para gastar). La APG es el primer paso en el proceso del gasto del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), -que es el sistema contable de la Administración Central y los Organismos del 220 – e implica que se produce una **imputación provisoria** del crédito, es decir se reserva parte del mismo con un destino definido, en cierta forma como cada uno de nosotros separa el dinero "para pagar las cuentas" cuando cobra su sueldo.

En general, las Unidades de Compras llenan un formulario donde se detalla el gasto a realizar, firmada por el ordenador competente y luego los datos se ingresan al SIIF en la Contaduría Central del Ministerio. Cuando se compra un bien o se contrata un servicio puntual, esta autorización se hace para ese caso concreto, pero cuando se trata de contratos anuales, como podría ser la contratación del service de una computadora o de las máquinas de escribir, se debe hacer por la totalidad del contrato y luego se va afectando mes a mes.

Cuando se realizan compras directas, se liquidan sueldos o suministros que van a la Cámara Compensadora, esta autorización para gastar no es necesaria.

2. El Compromiso

Es el momento en que el Estado se pone de acuerdo con el Proveedor sobre las características del bien o servicio a ser provisto y el precio y las condiciones en que deberá ser pagado el mismo.

El art. 14 del TOCAF define el compromiso como el *"acto administrativo dictado por autoridad competente que dispone destinar definitivamente la asignación presupuestal o parte de ella, a la finalidad enunciada en la misma"*.

El compromiso se hace efectivo a través de una Resolución del Ordenador (cuando se trata de una Licitación) y de la emisión de una **orden de compra**, donde se establece claramente quién es el proveedor, el detalle del bien que se adquiere o del servicio que se contrata, el precio de los mismos, las condiciones de pago, el plazo de entrega y el procedimiento utilizado.

3. La ejecución

Es la etapa donde el bien es entregado por el proveedor o el servicio contratado se hace efectivo, en ambos casos, de acuerdo a las condiciones pactadas en el compromiso.

Es importante cuando se contrata, por ejemplo, la ejecución de una obra , ya que ésta se va produciendo en etapas.

Corresponde señalar que, para nuestra legislación, los gastos se consideran efectivamente realizados en esta etapa.(Art. 13 del T.O:C.A.F.)

4.- La Obligación

Esta etapa abarca tres aspectos: el control de los requisitos previos, la liquidación del gasto y el ordenamiento del pago al proveedor.

Tal como se establece en el art.20 del TOCAF, debe demostrarse que se han cumplido las siguientes condiciones en materia de:

- Sueldos : que se hayan prestado efectivamente los servicios, es decir que el funcionario haya desempeñado su tarea.
- Subvenciones y pensiones : que se cumplan las condiciones que se establecieron al acordarlas. Por ejemplo : para abonar una prima por nacimiento hay que presentar la correspondiente partida de nacimiento del hijo del funcionario.
- Gastos e inversiones: que se haya recibido el bien o servicio adquirido y que el mismo cumpla con las condiciones establecidas cuando se ordenó su compra.
- Obras o trabajos : que las mismas se hayan realizado de acuerdo a lo que se acordó al contratarlas.

Lógicamente que, además de estos requisitos se debe verificar que se cumpla con los que señalábamos como esenciales: que sea un acto lícito, que haya sido ordenado por ordenador competente, que se haya empleado el procedimiento adecuado y que exista crédito presupuestal disponible.

Desde el punto de vista práctico, la liquidación es la etapa en la que se procede al "planillado" del gasto. Es decir, se confecciona una planilla en formularios establecidos al efecto, donde se anotan los datos del proveedor, una breve descripción del bien o servicio y

cual es el crédito presupuestal que se afecta y se agrega toda la documentación respaldante que permita efectuar los controles antes referidos.

Estos controles previos del gasto son realizados actualmente, en la Administración Central, por el Contador Central, quien de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto (No. 16.736 de 5/1/96) concentra las tareas de control preventivo de gastos y pagos que antes realizaban el Contador Central del Inciso, el Auditor Delegado de la CGN y el Auditor Delegado del Tribunal de Cuentas.

En las Intendencias y en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados los sistemas varían, pero debe existir siempre una intervención previa de la Contaduría General y del Tribunal de Cuentas.

Es también en esta etapa donde se produce la **imputación definitiva** del gasto, que es la operación contable por la cual se afecta el crédito presupuestal por el monto de la obligación que surge del gasto realizado. Es decir que, si teníamos por ejemplo un crédito en el Rubro 1 Materiales y Suministros de \$ 18,000 y compramos hojas de copia por un valor de \$ 1.000, se deduce esta cifra del crédito, y sólo podremos utilizar durante el resto del ejercicio, \$ 17.000.

5.- El pago

En este momento nos encontramos con que el gasto ya ha sido obligado y por tanto, se ha determinado la suma cierta que debe pagarse, tal como establece el art. 21 del TOCAF. Se procede entonces, a emitir la **orden de pago**. Actualmente, en el marco del SIIF, esto se refiere a una orden de transferencia bancaria para la cuenta del proveedor, de acuerdo a la prioridad fijada por el inciso.

Solamente en el caso del pago de retribuciones o fondos permanentes (rotatorios) la transferencia se hace a las cuentas de la Unidad Ejecutora.

6. La Rendición de Cuentas

Toda persona (funcionario o no) que maneje fondos públicos, está obligada a rendir cuenta documentada de su utilización. Para ello existen diferentes plazos previstos por el TOCAF para los diferentes tipos de fondos (presupuestales o de libre disponibilidad, de terceros, etc) Recién en este momento se cierra todo el proceso, por lo que podemos considerar que esta es la última etapa del proceso del gasto.

De acuerdo a lo establecido por el art. 115 del TOCAF, mensualmente y dentro de los 60 días de recibidos los fondos, se debe rendir cuentas con la documentación probatoria, ante la Contaduría Central.

Esto es aplicable tanto a los fondos presupuestales como de libre disponibilidad, y la diferencias fundamentales son que:

- para los fondos de libre disponibilidad, se debe rendir cuentas de la recaudación y de los depósitos en la CUN o de las transferencias a otros organismos.

- para los fondos presupuestales, la documentación de los ingresos corresponde a los fondos recibidos de la TGN y los gastos a recibos (de sueldos o proveedores, p.ej) . Esta rendición se hace actualmente directamente en el SIIF..

8.- LOS EFECTOS DEL CIERRE DE EJERCICIO

El ejercicio se cierra al 31 de diciembre de cada año. Los créditos no utilizados a la fecha, caducan y ya no pueden realizarse gastos con cargo a los mismos.

Pero, como vimos, el gasto tiene varias etapas. Que ocurre cuando el gasto está en trámite llegado el 31 de diciembre?

Este es un tema que ha sufrido importantes modificaciones a partir de la aprobación de la Ley No. 17.213 de 24/9/999 y depende de la altura a la que se encuentre. Analicemos cada caso:

1	2	3	4	5	6
Autoriz. p. Gastar	Compromiso (*)	Ejecución (**)	Obligación	Orden de pago	Pago

(*) Implica que, a la fecha, se ha emitido la correspondiente orden de compra del bien adquirido o del servicio contratado.

(**) Implica que la obra se ha ejecutado hasta la etapa que se había pactado, o que el bien ha sido efectivamente entregado o el servicio efectivamente prestado.

- 1.- Si nos encontramos en la etapa 1 quiere decir que simplemente hemos hecho una reserva del crédito, pero no lo hemos utilizado efectivamente, por lo cual queda sin efecto y caducan los créditos.
- 2.- Si nos hallamos en las etapas 2 el Estado ha asumido un compromiso, pero no se considera realizado el gasto, por lo cual se afectan automáticamente los créditos del ejercicio siguiente

- 3.- En esta etapa, el gasto ya se hizo efectivo, pero no ha culminado el proceso, pues de acuerdo a la nueva redacción del art. 20 del TOCAF, los gastos se consideran realizados cuando se devenguen y ello ocurre en el momento en que surge la obligación de pago.
- 4.- En la etapa 4 pues, es cuando el gasto se considera devengado, es decir, efectivamente realizado.
- 5.- Esta etapa es, en los hechos, simultánea con la anterior. De acuerdo a la nueva redacción del art 24 del TOCAF, las obligaciones no pagadas constituyen deudas que afectan el ejercicio siguiente.

Corresponde señalar que esta ley recientemente aprobada, modifica sustancialmente este tema, pasando a aplicarse el criterio de lo devengado y desapareciendo los conceptos de Residuo Pasivo y Deuda de Tesorería que contenía la legislación anterior

9.- EL CONTROL

9.1. Tipos de control

Hemos visto que el Estado es un mero administrador de bienes ajenos, por lo cual todo su accionar está sometido a una serie de mecanismos de control, que buscan asegurar que quienes manejen los fondos públicos, lo hagan de forma responsable.

Existen diferentes tipos de controles , según el enfoque que se le de al tema. Así tenemos, por un lado, controles:

⇒ **de legalidad**, que tratan de establecer si los hechos se han desarrollado de acuerdo a lo que establecen las normas jurídicas.

Por ejemplo, si una contratación realizada por el Estado fue hecha por el ordenador competente y el procedimiento adecuado y si existía crédito suficiente para ello.

⇒ **de gestión**, que busca analizar la eficiencia y eficacia del aparato estatal

Asimismo, desde otro punto de vista, tendremos controles:

⇒ **apriori** , que son los que se efectúan antes de que ocurran los hechos. Por ejemplo, la intervención preventiva del gasto, es decir los controles que se efectúan en las Contadurías Centrales de los Ministerios.

⇒ **concomitante**, que se realizan durante la ejecución de los hechos. Tal es el caso de los mecanismos de control interno establecidos en los organismos, como por ejemplo que los cheques deben llevar dos firmas debidamente autorizadas.

⇒ **a posteriori**, que son todos los que se llevan a cabo cuando los hechos ya han transcurrido. Tal es el caso de los procedimientos normales de auditoría

También podemos distinguir controles:

⇒ **internos**, cuando el órgano controlador depende jerárquicamente del controlado. Por ejemplo, cuando en un organismo existe una unidad de auditoría interna.

⇒ **externos**, en el caso de que el órgano controlador sea ajeno al controlado . El ejemplo típico es el caso del Tribunal de Cuentas, que es un organismo autónomo que controla todo el aparato estatal.

9.2.- Los Organismos de Control.

La reciente Ley de Presupuesto (No.16.736 de 5-1-96), ha introducido algunos cambios importantes en esta materia , buscando simplificar los procedimientos y eliminar las superposiciones. En una apretada síntesis, podemos decir que el esquema previsto por la Ley es el siguiente:

- ◇ **a) El Tribunal de Cuentas** es el responsable del *control externo* del aparato estatal . Asimismo realiza un control *apriori y de legalidad* en el proceso del gasto. Esta última competencia es ejercida por el Contador Central, que fue designado Contador Delegado del Tribunal. También está facultado a realizar un control *concomitante y a posteriori*.
- ◇ **b) a la Auditoría Interna de la Nación** (antes Inspección General de Hacienda) le corresponde realizar los *controles internos y a posteriori* dentro del ámbito de la Administración Central y de los Organismos del art. 220 de la Constitución (Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Entes autónomos y servicios descentralizados que no son empresas públicas, como los de Enseñanza), tal como surge de los art. 45 al 49 de la citada ley.
- ◇ **c) A las Contadurías Centrales** les corresponderá realizar controles *apriori* en el trámite del proceso del gasto (art 43). Los Contadores Centrales son funcionarios de la Contaduría General de la Nación y además, delegados del Tribunal de Cuentas.
- ◇ **d) La Oficina de Planeamiento y Presupuesto**, será quien se encargue del control de los indicadores de gestión y de la evaluación de la eficiencia, eficacia e impacto de los programas y proyectos contenidos en el Presupuesto(art.39).

9.3. El sistema de responsabilidad

El tema de los controles está estrechamente vinculado a la responsabilidad de los administradores estatales, que son quienes de una u otra forma manejan los dineros de la población. En este sentido también la Ley de Presupuesto ha introducido modificaciones importantes , que se reflejan en los art. 119 a 121 del TOCAF.

En estas normas se enfatiza el alcance de la responsabilidad administrativa que “ *alcanza a todos los funcionarios públicos con tareas o funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado*” y además, que “*se genera por el apartamiento de normas aplicables, de los objetivos y metas previstas y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración*”

Como puede observarse, ya no se trata simplemente de actuar dentro del marco legal, sino que además hay que ceñirse a las normas de buena administración, lo que amplía sustancialmente el campo de aplicación del concepto de responsabilidad administrativa.

10.- REFLEXION FINAL

Hemos realizado un rápido recorrido en el tan especial mundo que constituye el Estado, viendo los principales conceptos que se vinculan a su operativa y cómo se planifica y controla su actividad .

Pero lógicamente, estamos muy lejos de agotar el tema, que es por otra parte, sumamente dinámico.

Cada Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas nos trae nuevos elementos de juicio, modifica algún procedimiento, regula o desregula alguna actividad, modifica las competencias de algún organismos, etc., con lo cual este es un tema que requiere una constante actualización.