



Montevideo, 22 de setiembre de 2020

**Poder Legislativo
Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda
de la Cámara de Diputados
Señor Presidente / Sebastián Andújar**

Ref. 0228/2020

Estimados Legisladores:

Las autoridades del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay agradecen vuestra respuesta a la solicitud de audiencia que les fuera cursada, con el fin de dar tratamiento al Art. 378 incluido en el proyecto de Ley de presupuesto Nacional dentro del inciso del MSP y que establece:

“Art. 378.-Los estados contables anuales de los prestadores integrales del Seguro Nacional de Salud, deberán ser auditados por profesionales o empresas auditoras registradas en el Banco Central, en los términos que establezca la Reglamentación. Los profesionales o firmas referidas no podrán auditar a la misma institución por más de tres períodos anuales consecutivos”.

Con relación a este punto, entendemos pertinente aportar las siguientes consideraciones:

Últimamente, hemos notado que se repite esta exigencia, en cuanto a la solicitud de profesionales capacitados a realizar auditorías de Estados Financieros, centrándose en el “*listado del BCU*”, por lo cual hemos solicitado esta reunión, pues nos preocupa que quede explicitado en una ley. En ese sentido, es nuestra obligación como gremio explicar que con la redacción de este artículo se está cometiendo un error que vulnera la autonomía de nuestra profesión.

PRINCIPIO DE LIBERTAD DEL EJERCICIO PROFESIONAL:

El CCEAU, con 127 años de antigüedad y más de 7.500 asociados, nuclea a los egresados de las carreras de Contador y Contador Público (además de otras como Economistas o Administradores), es decir aquellos profesionales que han obtenido en las diversas Universidades el título académico de la facultad respectiva que lo habilita para realizar y emitir informes de auditoría, entre otras incumbencias.



La formación académica tanto de la UDELAR como de las universidades privadas, en sus respectivas facultades, otorga al egresado como Contador Público las herramientas necesarias y suficientes para efectuar todas las tareas de Auditoría que se encomienden en áreas administrativas contables y de gestión.

Nuestra Institución considera necesaria **la modificación del artículo proyectado por principios de equidad, razones de fondo y de forma** y es ese nuestro planteo y solicitud por la fundamentación que exponemos. Realizamos este planteo en base a los principios gremiales de la defensa del ejercicio profesional y la igualdad de oportunidades que debe tener todo el colectivo profesional.

Ser socio del CCEAU implica regirse por normas éticas y técnicas que recogen de manera automática las actualizaciones en las distintas áreas de ejercicio y el mejor proceder en las diversas incumbencias de la profesión. Así los pronunciamientos técnicos del Colegio recogen las normas internacionales dispuestas por la IFAC (Federación internacional de Contadores) de la cual somos miembros. La aplicación de los mencionados pronunciamientos es obligatoria para todos los socios. Asimismo, la auditoría de estados contables anuales como se propone, implica emisión de opinión sobre los mismos y para estos casos los dictámenes emitidos están sujetos además al Código de Ética del CCEAU, lo que está expresamente establecido en el Pronunciamiento N° 18, en concordancia con lo dispuesto en el Código de Ética de IFAC.

La escala de sanciones que por incumplimiento puedan tener los socios del CCEAU se aplica desde una simple observación hasta la expulsión del Colegio y eventual denuncia penal. No obstante, volviendo al Art. 378, como principio general del CCEAU, **nos oponemos a cualquier tipo de registro habilitante**, ya que el título habilitante solamente lo da y lo quita la Facultad o Universidad que lo haya otorgado.

Sin perjuicio de lo anterior, la limitación de los participantes es una ineficiencia de mercado, que restringe la oferta de profesionales y con ello seguramente genere mayores costos para el contratante y también para los gestores de salud, que siempre en última instancia se traducen en mayores tasas de interés que cobran los supervisados por el BCU, o eventualmente se traducirán en peores servicios o menos inversiones de los prestadores de salud. Esto se fundamenta por la sencilla ley de oferta y demanda que todos conocemos y que se agrava en el caso de los prestadores integrales del seguro nacional de salud del interior, que deberán recurrir a profesionales de la Capital cuando localmente existen sin duda profesionales formados y capacitados para hacer la tarea de auditoría sobre estados contables.

Por principio, cualquier egresado con el título de Contador puede ser encargado de una tarea de auditoría sobre estados contables y siendo socio del CCEAU está sujeto a la mayor vigilancia y responsabilidad profesional existente en el país. En tal condición, no se comparte la existencia de ningún Registro previo que autorice a realizar una tarea propia del título académico alcanzado. Cuando decimos ***“ningún Registro”***, implica que tampoco compartimos el registro del BCU al cual nos referiremos más adelante.



En suma, como principio general, entendemos que cualquier egresado con título de Contador Público está capacitado para realizar auditorías sobre estados contables, por lo cual no es necesario un Registro restrictivo de especie alguno. La existencia de un Registro que limite la inscripción implica reducir las posibilidades para un número importante de Contadores y con ello el aumento de costos para usuarios del sistema de salud, lo que en última instancia podría agregar ineficiencias y en teoría posibilidades de cartelización entre firmas de profesionales.

EL REGISTRO DE AUDITORES Y FIRMAS DE AUDITORIA DEL BCU:

Este registro se aplica en los hechos aunque sin la conformidad del CCEAU, en particular porque la estructura del sistema financiero local, se ha visto compelida a aceptarla. Cabe señalar que de todas formas, el estar inscripto en el Registro no implica que el BCU acepte al inscripto para una tarea, ya que todas las entidades supervisadas deben requerir la aprobación del BCU con no menos de 30 días de antelación a la firma del contrato de servicios. Aún estando inscripto, en cada caso el BCU se arroga el derecho de no aprobar la contratación de tal o cual profesional, basándose por ejemplo en contar “con conocimientos adecuados” o “con experiencia en auditorías del sector financiero”.

Este punto también es francamente peligroso. Preguntamos entonces: ¿El BCU está capacitado para evaluar los conocimientos de profesionales egresados en Ciencias Económicas y Administración?; ¿Dónde está en la carta orgánica del BCU su capacidad de medir los conocimientos o grados académicos de los profesionales que pretenden ser contratados por una institución bajo su supervisión?. El BCU en este punto parecería tener mayor peso que las Universidades del país, lo que se entiende como un exceso violatorio de la carta orgánica, más allá de sus fines.

Asimismo, cabe mencionar que no encontramos en la carta orgánica del BCU las facultades para llevar un registro de auditores o calificar a profesionales en su organización, conocimiento o experiencia. En una interpretación amplísima y reconociendo los efectos de crisis bancarias recientes, podríamos llegar a entender la cobertura que el BCU realiza de las responsabilidades propias de supervisión y delegando en las empresas registradas, ya que son muchas las tareas que se encomiendan a estas firmas de auditoría, que deberían ser parte de las labores inspectivas propias a cumplir por el BCU. El Art. 521 de la Recopilación de Normas de Regulación del sistema financiero establece:



Las instituciones deberán presentar, de acuerdo con las instrucciones que impartirá la Superintendencia de Servicios Financieros, los siguientes informes emitidos por auditores externos:

- a) Dictamen sobre los estados financieros individuales, notas y anexos al cierre del ejercicio anual y si dichos estados han sido elaborados de acuerdo con las normas contables dispuestas por la Superintendencia de Servicios Financieros. Cuando no sea así, se deberán especificar los criterios que se han utilizado y las consecuencias que se derivan de su aplicación.
- b) Informe trienal de evaluación integral del adecuado funcionamiento del sistema de gestión integral de riesgos, de acuerdo con el enfoque dado por el artículo 130 e informes anuales sobre las deficiencias u omisiones materialmente significativas detectadas, las recomendaciones impartidas para superarlas y las medidas correctivas adoptadas por la institución.
- c) Informe anual sobre el sistema contable utilizado y su adecuación a las normas contables dispuestas por la Superintendencia de Servicios Financieros y sobre la concordancia de los estados y demás informaciones entregadas a la referida Superintendencia con dicho sistema contable.
- d) Informe sobre los resultados de la clasificación de riesgos crediticios correspondientes al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, con opinión sobre la cuantificación de provisiones constituidas para cubrir los mencionados riesgos.
- e) Informe sobre los créditos otorgados durante el ejercicio anual a las firmas y empresas a que refiere el artículo 210. Asimismo deberán informar sobre el debido cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, inciso c, del Decreto-Ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982.
- f) Informe anual sobre la existencia de otras opiniones emitidas -durante el período comprendido entre el 1° de mayo y el 30 de abril del año siguiente en lo que respecta a las materias mencionadas en otros literales de este artículo. En caso que tales opiniones no concuerden con las suministradas al Banco Central del Uruguay, corresponderá además especificar su contenido, su destino y el motivo de la diferencia.
- g) Dictamen sobre los estados financieros consolidados, notas y anexos al cierre del ejercicio anual y si dichos estados han sido elaborados de acuerdo con las normas contables dispuestas por la Superintendencia de Servicios Financieros. Cuando no sea así, se deberán especificar los criterios que se han utilizado y las consecuencias que se derivan de su aplicación.
- h) Informe anual de evaluación donde se emita opinión respecto de la idoneidad y el funcionamiento de las políticas, procedimientos y mecanismos de control a que refiere el artículo 290, adoptados por la institución para prevenirse de ser utilizada para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Deberán indicarse las deficiencias u omisiones materialmente significativas detectadas, las recomendaciones impartidas para superarlas y las medidas correctivas adoptadas por la institución.



Como se indicara precedentemente, el Registro de auditores que lleva el BCU no tiene la única finalidad de emitir un dictamen o auditar un balance anual, sino que se le agregan una serie de tareas -que forman parte de las tareas del supervisor bancario- que deberían ser realizadas por los cuerpos inspectivos del mismo BCU. En ello entendemos la razonabilidad de las exigencias adicionales al título académico que esta entidad exige para su inscripción como ser entrenamiento profesional, experiencia de participación en todas las etapas correspondientes a la actividad de un auditor externo, participación en la dirección y supervisión del personal de auditoría o contar con una organización adecuada que incluya un sistema de control de calidad sobre las auditorías efectuadas.

Nuevamente, en estas exigencias adicionales al título universitario de Contador Público, notamos un exceso de funciones ajenas a la especificidad de los fines del BCU, según establece su carta orgánica. No obstante, como ya fue expresado, de hecho ha sido aceptado este accionar que de todas formas siempre tiene los recursos administrativos internos del BCU y generales para apelar en caso de no inclusión, suspensión o exclusión del Registro.

Otro factor que hace inviable el Registro del BCU para ser aplicado en el ámbito del Ministerio de Salud Pública (MSP) es el hecho de que, de acuerdo a lo establecido en las *normas bancocentralistas*, si un auditor no efectúa ningún informe de los requeridos y antes enumerados, es decir si no hace ningún informe para algún supervisado en el lapso de tres años, será dado de baja del registro y para volver a inscribirse deberá esperar un año. En otras palabras, se concluye que una firma que solamente audite instituciones prestadoras de servicios de salud y no realice ninguna actividad para empresas supervisadas por el BCU no podrá estar en el Registro o –en otras palabras- solamente quienes hagan auditorías para el sistema financiero podrán trabajar para las instituciones supervisadas por el MSP.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, quedan claras las razones de forma que no hacen posible la aplicación del artículo, tal como fue propuesto:

- a) La dudosa potestad del BCU para limitar el ejercicio profesional a profesionales que contratan con entidades privadas diferentes al BCU;***
- b) La especificidad del Registro que lleva actualmente el BCU, directamente enfocada a las instituciones supervisadas.***
- c) La más que cuestionable potestad arrogada por el BCU de calificar a los profesionales universitarios que han culminado sus estudios con la certificación otorgada por las respectivas universidades que los habilita para realizar tareas de auditoría.***



EL REGISTRO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (MSP):

Por último y más allá de las razones hasta ahora expuestas, consideramos que el objetivo de la norma está unido a falsas expectativas o a una sobrevaloración de lo que es un informe de auditoría de estados contables.

En primer lugar, la auditoría sobre estados contables anuales siempre debe concluir con la opinión sobre si los mismos reflejan la situación de la empresa auditada al cierre de su balance y con algunas cláusulas de salvedad o de énfasis sobre algunos temas de la empresa al momento de cierre, pero no cuando se eleva al Ministerio de Salud Pública tal vez seis meses después del trabajo realizado. ***En el MSP deben haber antecedentes de comienzos de siglo cuando varias de las firmas que están registradas en el BCU presentaron balances auditados y proyectos de inversión (en un programa del BID de fortalecimiento del sistema de salud), varios de entidades que no solo no pudieron acceder a pesar de la proyección presentada con el respaldo de profesionales auditores. Esta experiencia debería relativizar el estar registrado o no. Siempre es importante la gestión más que el balance.***

En segundo lugar, la tarea del auditor externo se basa en lo que se denomina “*carta de gerencia*”, o sea un informe detallado de la dirección de la empresa auditada sobre hechos y circunstancias que puedan verse reflejadas en el balance y por tanto libera de responsabilidad en algunos aspectos al profesional actuante.

En tercer lugar, la auditoría de estados contables no hace evaluaciones de la gestión de la empresa ni aporta más elementos que los que puedan observarse como deterioro de la situación económica y financiera, pero sin evaluar las causas a menos que se afecte la posibilidad de continuar la marcha de la Institución.

En cuarto lugar, es conocido que la casi totalidad de los fraudes de pública notoriedad, bancarios y no bancarios del pasado y recientes en el país y a nivel internacional, se realizaron en instituciones que contaban con balances auditados por firmas profesionales que integraban los mencionados registros. Es decir, los auditores de estados contables en general cumplen tareas forenses, no preventivas, como debiera ser la labor de cualquier supervisor.

El número de inscriptos en el BCU como empresas de auditoría, representa menos del 0.5% de los profesionales socios del CCEAU que tienen los conocimientos y capacidades para realizar trabajos de auditoría y cuya labor se ajusta a los pronunciamientos emitidos por el CCEAU, recogiendo las normas internacionales de esta incumbencia emitidas por la IFAC. Su incumplimiento genera sanciones dentro de las normas estatutarias y del Código de Ética, también concordante con disposiciones internacionales.



En suma, la falsa impresión de certeza que puede tenerse al contar con un balance auditado por firmas registradas en el BCU no es más que eso, una falsa apreciación que puede llevar a descansar en los controles de gestión y “aflojar el contralor”. Ello, sumado a aumentos de costo como ya se explicó por el obvio costo que lleva implícito dicho registro y se traslada a los precios de los servicios, afecta o bien los costos de los usuarios o los niveles de inversión de las entidades.

Por último, con el espíritu de no duplicar registros ni seguir agregando ineficiencias a la labor del Estado, nos permitimos recordar el acuerdo firmado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) el pasado 20 de febrero, que en su numeral tercero “Objetivo específico” (4) dice: ... “creación de un Registro de Auditores Externos de Organismos públicos”... por el cual se formalizará un registro único de auditores y firmas de auditoría interesadas en prestar servicios de auditoría a los estados financieros formulados y presentados por organismos, entidades y patrimonios autónomos que manejen fondos públicos”. Sin dudas que los prestadores manejan fondos públicos y son patrimonios autónomos de carácter privado, en tanto este Registro abierto hará innecesarios los demás registros.

SUGERENCIA DE MODIFICACIÓN AL ART. 378:

Por todo lo expuesto, solicitamos la modificación del Art. 378 en su redacción, de acuerdo a la siguiente propuesta:

“Art. 378. Los estados contables anuales de los prestadores integrales del Seguro Nacional de Salud deberán ser auditados por profesionales Contadores Públicos con título habilitante. Los profesionales o firmas referidas no podrán auditar a la misma institución por más de tres períodos anuales consecutivos”



Conclusiones finales:

Como entidad gremial profesional en defensa del ejercicio profesional, el CCEAU se manifiesta contrario a este tipo de Registros, ya que la dinámica actual de los negocios y actividades exige la formación continua amortizando rápidamente los conocimientos y estos Registros pueden dar al contratante una falsa imagen de capacidad.

Como contribuyentes, también consideramos que facilitar la presentación de ofertantes de servicios y de todos los capacitados profesionalmente para la tarea, es la más segura forma de abatir los costos que tanto preocupan en la situación de desequilibrio fiscal del sistema.

Como Colegio profesional, somos vigilantes de las actuaciones de nuestro colectivo, actuando ante denuncias de manera estricta.

Por lo anterior, solicitamos se considere la posibilidad de modificación del artículo 378 del proyecto de ley, en los términos propuestos y en todos los casos que se contraten servicios de auditoría, hacer llamados con requisitos técnicos específicos (por ejemplo: experiencia en instituciones de salud o formación en gestión de salud en el caso), y entre esos mismos requisitos de cada llamado, impedir la repetición de un auditor exigiendo rotación que asegure mejor calidad e independencia técnica.

Saludamos a ustedes muy atentamente,

Cra. Silvia Leal
Secretaria

Cra. Cristina Freire
Presidente