



Auditoría General de la Nación

**INFORME DE AUDITORÍA
FINANCIERA y de CUMPLIMIENTO GUBERNAMENTAL
CUENTA DE INVERSIÓN – CAPITULO DEUDA PÚBLICA
EJERCICIO 2018**

**Actuación 449/2019
SICA 4081010**

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y de Sustentabilidad

Gerencia de Control de la Deuda Pública

Abril 2022



Auditoría General de la Nación

Contenido	
1. Título.....	8
2. Receptor	8
3. Objeto.....	8
4. Objetivos	8
5. Alcance de la Auditoría.....	10
5.1. Criterios Identificados.....	13
<i>i. Buenas prácticas aplicadas como criterios en el control gubernamental relacionado a la deuda pública.....</i>	<i>14</i>
5.2. Procedimientos aplicados.....	14
6. Limitaciones al alcance.....	19
6.1. Reestructuración de la Deuda Pública:	19
6.2. Valuación de avales al 31/12/18. (Deuda Indirecta)	20
6.3. Deuda Intra Sector Público	22
6.4. Procedimiento de recalcuro.....	22
6.5. Integridad de la información relacionada a expedientes. Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)	25
7. Aclaraciones Preliminares.....	27
7.1. Resultados de las tareas de control	27
7.1.1. Control de autorizaciones de la deuda pública emitida durante el ejercicio 2018	27
7.1.2. Deuda directa	34
7.1.3. Deuda indirecta: avales, fianzas y garantías	46
7.1.4. Deuda multilateral y bilateral.....	53
7.1.5. Endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional	68
7.1.6. Seguimiento del registro del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales	76
7.1.7. Conciliación entre e-SIDIF-SIGADE	78
7.1.8. Falta de exposición en los Cuadros Anexos de la Cuenta de Inversión de la Deuda Intra Sector Público	78
7.1.9. Deuda Indirecta: Registración.....	80
7.1.10. Tratamiento contable del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y del Tipo de Cambio.	81
7.1.11. Inconsistencia en la exposición de los intereses impagos.....	82
7.1.12. Inconsistencia en la exposición de la Deuda Pública en la Nota 14 a los Estados Contables.....	82
7.2. Contingencias identificadas	83
7.2.1. Reclamos provenientes de arbitrajes internacionales (CIADI, CCI, UNCITRAL)	83



Auditoría General de la Nación

7.2.2 Registro de litigios contra el Estado Nacional.	87
8 Resultados del Control Interno	95
9 Hallazgos y recomendaciones resultantes	107
10 Hechos posteriores al cierre	115
11 Opinión financiera	116
12 Opinión de cumplimiento.....	117
13 Conclusión	118
14 Párrafo de Énfasis	118
15 Lugar, Fecha de Emisión del Informe, Firma	120
ANEXOS	121
Anexo I- REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA – NOTA 14 A LOS ESTADOS CONTABLES	121
1. Análisis de la registración de la Deuda Pública Directa	121
2. Evolución de la Deuda Pública Directa	124
3. Deuda Pública Indirecta.....	125
4. Deuda interna y externa	126
5. Registro de Reclamos ante el Centro Internacional de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).....	127
Anexo II- OPERACIONES CON GARANTÍA DEL TESORO NACIONAL	129
1. Aval con atraso confirmado y Avaless con excesos.....	129
2. Información sobre Avaless vigentes al 31/12/2018.....	130
Anexo III. Actualización del Sistema de Gestión Judicial.....	132



Auditoría General de la Nación

Siglas y abreviaturas utilizadas

AGN Auditoría General de la Nación

AT Adelantos Transitorios

BCRA Banco Central de la República Argentina

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BNA Banco de la Nación Argentina

CCI Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional

CER Coeficiente de Estabilización de Referencia

CGN Contaduría General de la Nación

CI Cuenta de Inversión

CIADI Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CN Constitución Nacional

CNV Comisión Nacional de Valores

CP Certificado de Participación

CPMRC Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

CRyL Central de Registro y Liquidación de Instrumentos de Endeudamiento Público

CSDP Comisión de Supervisión de la Deuda Pública

CUT Cuenta Única del Tesoro

DAAEPYFP Dirección de Asuntos Administrativos, Empleo Público y Finanzas Públicas

DACLYT Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios

DADP Dirección de Administración de la Deuda Pública

DCOCPyS Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad

DEG Derechos Especiales de Giro

DeMPA Debt management performance assessment (DeMPA) methodology: Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda.

DGAJ Dirección General de Asuntos Jurídicos

DGTIC Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

DISP Deuda Intra Sector Público

DNCI Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

DNEP Dirección Nacional de Endeudamiento Público

DNER Dirección Nacional de Energías Renovables

DNI Dirección Nacional de Impuestos



Auditoría General de la Nación

DNIP Dirección Nacional de Inversión Pública

DNPOIC Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito

DNU Decreto de Necesidad y Urgencia

DP Deuda Pública

EE Expedientes Electrónicos

EECC Estados Contables

EFS Entidad de Fiscalización Superior

e-SIDIF Sistema Integrado de Información Financiera

EUR Euros

FFSIT Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte

FGS Fondo de Garantía de Sustentabilidad

FMI Fondo Monetario Internacional

FODER Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables

FSIA Foreign Sovereign Immunities Act

FUCO Fondo Unificado de Cuentas Oficiales

GCDP Gerencia de Control de la Deuda Pública

GDE Gestión Documental Electrónica

IDP Instrumento de Deuda Pública

INTOSAI Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organisation of Supreme Audit Institutions)

ISP Instituciones del Sector Público

ISSAI Estándares Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Standards for Supreme Audit Institutions)

ISIN International Securities Identification Number

JGM Jefe de Gabinete de Ministros

LAF Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

MAE Mercado Abierto Electrónico

MEM Mercado Electrónico Mayorista

MEyFP Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

MEyM Ministerio de Energía y Minería de la Nación

MF Ministerio de Finanzas de la Nación

MH Ministerio de Hacienda de la Nación

MP Manual de Procesos



Auditoría General de la Nación

MRE Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

MU Manual de Usuario

NCEG Normas de Control Externo Gubernamental

NICSP Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

OCSAF Órgano Coordinador del Servicio de Administración Financiera

OFI Organismo Financiero Internacional

OIC Organismo Internacional de Crédito

ONCP Oficina Nacional de Crédito Público

ONP Oficina Nacional de Presupuesto

PBI Producto Bruto Interno

PEN Poder Ejecutivo Nacional

PNIP Plan Nacional de Inversiones Públicas

POA Planificación Operativa Anual

PPS muestreo proporcional al tamaño (Probability Proportional to Size Sampling)

PTN Procuración del Tesoro de la Nación

Res. Resolución

SAF Servicio Administrativo Financiero

SAIJ Sistema Argentino de Información Jurídica

SF Secretaría de Finanzas

SH Secretaria de Hacienda

SIGADE Sistema de Gestión y Análisis de Deuda

SIGEJ Sistema de Información de Gestión Judicial

SIGEN Sindicatura General de la Nación

SLyA Secretaria Legal y Administrativa

SNIP Sistema Nacional de Inversiones Públicas

SPE Secretaria de Política Económica

SSF Sub Secretaría de Financiamiento

SSRFI Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales

TGN Tesorería General de la Nación

UAI Unidad de Auditoría Interna

UCP Unidad de Cuenta Pesificación

UNCITRAL Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (United Nations Commission for the Unification of International Trade Law)



Auditoría General de la Nación

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (United Nations Conference for Trade and Development)

USD Dólar Estadounidense

VN Valor Nominal.



Auditoría General de la Nación

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que reglamenta el art. 85 de la Constitución Nacional, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar una auditoría financiera y de cumplimiento en el ámbito del Ministerio de Economía (ex Ministerio de Hacienda) con el objeto que se detalla a continuación.

1. Título

Informe de Auditoría Financiera y de Cumplimiento Gubernamental- Cuenta de Inversión - Capítulo Deuda Pública. Ejercicio 2018.

2. Receptor

Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC)

3. Objeto

El Objeto del presente trabajo lo constituye la deuda pública incluida en los Estados Contables de la Cuenta de Inversión al 31 de diciembre de 2018 identificados como: a) Balance General (Deuda Pública – Nota 14) y b) Cuadro 34 – Estado de la Deuda Pública, elaborados por la Contaduría General de la Nación, considerando los registros efectuados por la Jurisdicción 90, Servicio de la Deuda Pública (SAF 355), durante el Ejercicio Fiscal 2018.

4. Objetivos

Desde la perspectiva del control de cumplimiento el objetivo es evaluar el respeto de la normativa vigente relativa al endeudamiento público, interno y externo, directo e indirecto de las operaciones de endeudamiento del Sector Público Nacional emitidas durante el Ejercicio Fiscal 2018.

Objetivo 1: Examinar si el auditado cumplió con la normativa aplicable y buenas prácticas internacionales en el proceso de emisión, registro y supervisión de instrumentos de deuda pública (IDP) para el ejercicio 2018.



Auditoría General de la Nación

Objetivo 2: Examinar si los títulos públicos (seleccionados mediante muestra) colocados por el ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (MHyFP) durante el ejercicio 2018 cumplieron con la normativa aplicable y las buenas prácticas internacionales.

- *Sub-objetivo 1:* Examinar si los títulos públicos (seleccionados mediante muestra) colocados en el mercado local por el ex MHyFP durante el ejercicio 2018 cumplieron con la normativa aplicable.
- *Sub-objetivo 2:* Examinar si los títulos públicos (seleccionados mediante muestra) colocados en el mercado internacional durante el ejercicio 2018 cumplieron con las buenas prácticas internacionales.

Objetivo 3: Examinar si los avales, fianzas y garantías (seleccionados mediante muestra) otorgados por el ex Ministerio de Finanzas (MF) durante el ejercicio 2018 cumplieron con la normativa aplicable y buenas prácticas internacionales.

Objetivo 4: Examinar si la deuda multilateral y bilateral (seleccionados mediante muestra) contratada por el ex MF durante el ejercicio 2018 cumplió con la normativa aplicable.

- *Sub-objetivo 1:* Examinar si la deuda directa multilateral y bilateral (seleccionada mediante muestra) contratada por el ex MF durante el ejercicio 2018 cumplió con la normativa aplicable.
- *Sub-objetivo 2:* Examinar si la deuda indirecta multilateral y bilateral (seleccionada mediante muestra), contratada por el ex MF durante el ejercicio 2018 cumplió con la normativa aplicable.

Objetivo 5: Determinar si los Adelantos Transitorios solicitados y recibidos del Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el ejercicio 2018 cumplieron con la normativa aplicable y buenas prácticas internacionales.

Objetivo 6: Determinar si el préstamo *Stand by* celebrado entre el ex MF y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el ejercicio 2018 cumplió con la normativa aplicable y buenas prácticas internacionales.

Objetivo 7: Verificar el seguimiento de riesgos residuales detectados en la Cuenta de Inversión 2017.

Desde la perspectiva del control financiero el objetivo es emitir una opinión respecto de la razonabilidad de los saldos que presentan las cuentas del sistema de crédito público incluidas en los Estados Contables de la Cuenta de Inversión al 31 de diciembre de 2018 identificados como: a) Nota 14 a) y b) Deuda Pública integrante de los Estados Contables y Cuadro 34 –



Auditoría General de la Nación

Estado de Situación de la Deuda Pública, elaborados por la Contaduría General de la Nación, considerando los registros efectuados por la Jurisdicción 90, Servicio de la Deuda Pública (Servicio Administrativo Financiero 355), durante el Ejercicio Fiscal 2018.

Objetivo 8: Verificar la valuación y exposición de los saldos de la deuda pública de Administración Central en los Estados Contables (EECC) al 31/12/18.

Objetivo 9: Verificar la registración, exposición y valuación de la contingencia relacionada a la litigiosidad de la Administración Central en los EECC al 31/12/2018.

Objetivo 10: Analizar los hechos posteriores al cierre del ejercicio al 31/12/18.

5. Alcance de la Auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación aprobadas por Resolución 26/15 de fecha 17 de marzo de 2015, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el art. 119 inc. d) de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dada la especificidad de la materia (control de la deuda pública) y los objetivos de control planteados se aplicaron a su vez procedimientos emanados de las Normas de Auditoría Especializada "Guía de Auditoría de la Deuda Pública" aprobada por Resolución AGN 188/2016, "Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental" aprobadas por la Resolución AGN 187/2016 y "Normas de Control Externo Financiero Gubernamental" aprobadas por Resolución AGN 185/2016, todas de fecha 8 de septiembre de 2016.

Los aspectos relacionados al *control financiero* se abordaron con los criterios pertinentes para determinar que los aspectos relacionados a una correcta valuación y exposición de los instrumentos de deuda han sido alcanzados (en particular, la aplicación de los parámetros contenidos en la Resolución SH 25/95).

Dadas las exigencias del enfoque técnico relacionado a la auditoría especializada, se realizaron evaluaciones basadas en sanas prácticas de administración (por ejemplo ISSAI 5430, Principios de UNCTAD y Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público), que permitieron analizar de manera amplia aspectos que no se encuentran dentro de los que puede considerarse un enfoque tradicional, pero que contribuyen a considerar hechos relacionados a



Auditoría General de la Nación

la correcta exposición y divulgación de la información financiera, y por tanto pueden coadyuvar a una sana administración del endeudamiento público.

Los aspectos relacionados al *control de cumplimiento* se abordaron desde los enfoques de regularidad e integridad, lo que permitió ajustar la tarea al control especializado, determinando no solo el cumplimiento de normativa formal sino también de aquellos aspectos que pueden promover mejoras en los marcos de administración de la deuda y su transparencia.

El equipo de auditoría trabajó con accesos a los Sistemas: Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE) y Sistema de Información Financiera (e-SIDIF) en modo de *consulta* sin que implique una revisión integral del sistema. Los datos obtenidos se verificaron en base a procedimientos alternativos. Respecto de los instrumentos verificados no se detectaron deficiencias.

El tipo de cambio¹ del peso argentino con respecto al dólar estadounidense se establece al 31/12/2018 en \$/USD 37,8083 con respecto al euro en \$/EUR 42,2391 y el coeficiente de estabilización de referencia resultó en \$/UCP² 12,3387.

El periodo auditado abarca desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de 2018.

Según Estados Contables de la Administración Central (EECC) los montos que componen el total de Activos y Pasivos al 31/12/2018 son los siguientes:

¹ Tipo de Cambio oficial indicado para la valuación de la deuda pública en el Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE) al 31/12/2018 y replicado en la Separata I y II de la rendición de cuentas Cuenta Inversión 2018.

² UCP Unidad de Cuenta Pesificación es la unidad de cuenta que se aplicó a las obligaciones pesificadas que contractualmente se ajustan por CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia).

El Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), es un índice de ajuste diario, el cual es elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Este indicador refleja la evolución de la inflación, para lo cual se toma como base de cálculo la variación registrada en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual es elaborado por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 1

Saldos de Activos y Pasivos

Activo	Pasivo
\$ 5.756.205.525.191,62 (USD 152.247.139.522,05)	
Patrimonio Neto	\$12.476.853.502.954,70 (USD 330.003.028.513,71)
-\$ 6.720.647.977.763,09 (-USD 177.755.888.991,65)	

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2018.

A su vez los EECC se conforman de Notas y Anexos que son parte integrante de los mismos. En el Rubro Pasivo, la Deuda Pública Directa se expone en Nota 14 en su parte corriente y no corriente. La Deuda Indirecta solo se informa por Nota³ al igual que los intereses devengados y no exigibles⁴ al cierre del ejercicio.

El total de la Deuda Pública Directa expuesta en los EECC asciende a \$ 12.214.918.425.521,20⁵, representando el 97,90% del total del Pasivo. (Para mayor detalle ver Anexo I).

Cuadro N° 2

La deuda pública en los Estados Contables

Activo	Pasivo
	Deuda Pública
	\$12.214.918.425.521,20 (USD 323.075.050.333,43)
Patrimonio Neto	97,90%
	----- Otros pasivos

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2018.

De acuerdo a las estimaciones realizadas por la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y publicadas en su página web, la deuda externa llegó a representar el 48,9% del total de la deuda a finales del ejercicio. Esto implicó un aumento de 8,1 puntos porcentuales con respecto a 2017. Para más detalles ver Anexo I, punto 4.

Tomando solo lo acontecido en el año se verifica que el monto total de emisiones del ejercicio ascendió a \$ 4.785.717.033.951,02 (USD 126.578.477.052,69). En el mismo período, se pagó capital por \$ 2.670.697.126.310,96 (USD 70.637.852.701,95) por lo que el endeudamiento neto del periodo se elevó a \$ 2.115.019.907.640,06 (USD 55.940.624.350,74)⁶.

³Nota 14 b)

⁴Nota 14 c)

⁵Deuda Corriente \$ 2.587.195.035.069,58 y la Deuda No Corriente es de \$ 9.627.723.390.451,66.

⁶ El monto pagado por intereses ascendió a \$ 506.948.079.392,54 (USD 13.408.380.683,41).



Auditoría General de la Nación

Las tareas de ejecución se desarrollaron entre el 01 de septiembre de 2020 y el 20 de noviembre de 2021.

5.1. Criterios Identificados

- Constitución Nacional.
- Ley 24.156 y Decreto 1344/07 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Decreto Reglamentario.
- Ley 11.672 (T.O. 2014) Complementaria Permanente de Presupuesto.
- Ley 26.122 Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes.
- Ley 27.431 Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018.
- Ley 24.144 Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.
- Res. MF 162/17, Anexo - Procedimiento para la colocación de Instrumentos de deuda pública (IDP).
- Decreto 1108/17 Fondo Unificado de las Cuentas del Gobierno Nacional o/Ministerio de Hacienda.
- Decreto 882/16 Energía. Cupo fiscal para el Ejercicio 2016.
- Res. Ex MEyFP 108/09 Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Pública.
- Decreto/Ley 15.970 y modificatorias Ingreso del País al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Resolución SH 25/95 de la Secretaría de Hacienda que aprueba los "Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad", los "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados" y las "Normas Generales de Contabilidad".
- Disposición CGN 71/10 de la Contaduría General de la Nación. "Manual de Cierre del Ejercicio Anual" Punto II- Juicios al Estado Nacional.
- Resolución SH 257/18 de cierre de ejercicio.



Auditoría General de la Nación

i. Buenas prácticas aplicadas como criterios en el control gubernamental relacionado a la deuda pública

- Herramienta de evaluación de desempeño de gestión de la deuda, DeMPA, DPI 1, 9 y 10.
- Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsable de préstamos soberanos, UNCTAD, 10 y 11.
- NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público) 14 y 19.
- ISSAI 5430. Contingencias Fiscales. Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS.
- ISSAI 5410 Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública.

5.2. Procedimientos aplicados

Para la evaluación de *cumplimiento* se realizaron los siguientes procedimientos:

Muestra

Para el caso de cumplimiento se utilizó un plan de muestreo estratificado debido al objetivo de este tipo de control: determinar si el auditado cumple con la Ley 24.156 de Administración Financiera (LAF) y normativa específica respecto a las emisiones de deuda para el período auditado.

La elección de estratos se realizó de acuerdo a los mecanismos de autorización de deuda pública y/o particularidades de cada instrumento de deuda pública (IDP).

Los estratos definidos son los siguientes:

1. Títulos Locales (incluye Bonos, Letras y Pagarés)
2. Títulos Internacionales
3. Multilaterales
4. Bilaterales
5. Préstamos



Auditoría General de la Nación

6. Letras en garantía

7. Resto Multilaterales

8. Resto Bilaterales

Procedimientos aplicados a la muestra

Con los números de SIGADE arrojados por la muestra se procedió a pedir a la DADP los expedientes correspondientes⁷ a dichos IDP para poder someterlos a los análisis establecidos. Para ello se realizó un relevamiento y análisis de la normativa relacionada al Crédito Público de la Nación y, en base a esto, se elaboró un archivo a modo de *check list* para constatar los puntos de control normativo. Se trabajó y mejoró el modelo realizado en las tareas de campo para la cuenta de inversión 2017.

Con esto se realizaron los siguientes procedimientos:

- Cruce de la información relevada en Infoleg con la remitida por la DADP y BCRA mediante nota y verificación del cumplimiento del art. 60 LAF.
- Cruce de información relevada a través de páginas web de Organismos Oficiales con información suministrada por la DADP.
- Verificación de que el auditado haya tenido en cuenta que instrumentos se aprueban por ley de presupuesto y cuales mediante Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).
- Contratación y verificación que los prospectos de emisión e informes técnicos de títulos públicos cumplan con las resoluciones de emisión del Órgano Coordinador del Servicio Administrativo Financiero (OCSAF).
- Revisión de los expedientes a efectos de determinar si existió intervención de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) en las colocaciones de los títulos públicos seleccionados mediante muestra.
- Cruce de la información recibida del BCRA y verificación de la registración de los títulos en la CRyL.
- Análisis de la información remitida y determinación de la existencia de procedimientos de aprobación, emisión y supervisión documentados de avales, fianzas y garantías.

⁷ Se solicitaron mediante Nota AGN 820/19 A-05 y AGN 374/20 A-05



Auditoría General de la Nación

- Análisis de la información y verificación que el otorgamiento de avales, fianzas y garantías cumplan con el art. 57, inc. "e" del Decreto 1344/07.
- Análisis de la información remitida y determinación de la existencia de un procedimiento de supervisión documentado para la emisión de Letras del FODER.
- Análisis de los expedientes y verificación de la existencia de los dictámenes requeridos por la normativa para la suscripción del contrato con el Organismo Financiero Internacional (OFI).
- Análisis de los expedientes y verificación de la existencia de la autorización por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) para la suscripción del contrato con el OFI.
- Análisis de los expedientes y verificación de la existencia del dictamen jurídico por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ).

Otros Procedimientos aplicados

- Revisión de que los montos otorgados en concepto de Adelantos Transitorios (AT) no superen los límites establecidos en la Carta Orgánica del BCRA. Verificar normativa respecto al otorgamiento de AT de características excepcionales.
- Verificar la existencia de un procedimiento normado para la contratación de un préstamo con el FMI.
- Verificación de la existencia de una estrategia de endeudamiento para el periodo 2018.
- Verificación de la existencia de normativa que autorice a extender el plazo de vencimiento del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (FUCO).

Para la emisión de la *opinión financiera* se realizaron los siguientes procedimientos:

Muestra

Para la muestra financiera se seleccionó el plan de muestreo estratificado. La población para el control financiero de la Cuenta de Inversión del ejercicio 2018 se define como todos los tramos contenidos en cada instrumento de deuda pública expuestos mediante un número de SIGADE dentro del Cuadro 1-A de la Separata II de Deuda Pública de la Cuenta de Inversión, excepto los SIGADE correspondientes a avales y el préstamo con el FMI⁸. Así el total de elementos a analizar son 4001 tramos contabilizados en 856 SIGADE. Se dividió a la población en dos

⁸ Debido a los hallazgos sostenidos por AGN en auditorías anteriores de la Cuenta de Inversión, para los avales se aplica el censo, es decir, se analizan en su totalidad. Por su parte, el préstamo con el FMI se toma como un caso paradigmático y se analiza por separado, al conformar un hecho relevante de la Cuenta de Inversión.



Auditoría General de la Nación

grupos (estratos) a los fines de aplicar el Método Dalenius dentro de cada uno. Como resultado del proceso de muestreo se obtuvieron 33 tramos, los cuales se componen de instrumentos incluidos en los rubros Bilaterales, Multilaterales, Resto Multilaterales, Títulos, Resto Títulos y Banca Privada a ser analizados para el período de estudio.

Procedimientos aplicados a la muestra. Circuito de relevamiento

Sobre la muestra obtenida, los instrumentos de deuda pública que han sido seleccionados fueron sometidos a revisión y control a partir del registro que arroja el Sistema SIGADE. Se controló su registro en el Cuadro 1A, cruzando los movimientos registrados en los Estados de Cuenta, en las Tablas de Amortización y Fichas de cada uno de los instrumentos. Esta primera revisión realizada en la etapa de la planificación, no arrojó observaciones. El equipo de auditoría contó con acceso al Sistema desde los puestos de trabajo en la sede del Ministerio de Economía.

En una segunda instancia, que se pudo realizar una vez que la Contaduría General de la Nación (CGN) efectuó el cierre de ejercicio en el sistema e-SIDIF, se descargaron los reportes denominados *mayorizados por SIGADE*. Este reporte trae todos los movimientos contables identificados por SIGADE⁹. Se verificaron en asientos contables los desembolsos que se realizaron, los pagos de intereses y gastos que se efectuaron en el ejercicio y los asientos de ajuste por diferencias de cambio. Todos estos movimientos en el e-SIDIF se realizan a través de formularios, los cuales fueron revisados individualmente. Para esto el equipo de auditoría contó con acceso remoto al mencionado sistema y realizó todas las consultas necesarias. Se solicitó a la CRYL (Central de Registración y Liquidación de Instrumentos de Endeudamiento Público) bajo jurisdicción del Banco Central de la República Argentina (BCRA)¹⁰, que remita los saldos de los instrumentos de deuda pública que tiene bajo su custodia. Esta información permitió verificar la valuación final de los títulos públicos.

Finalmente, se procedió a efectuar el recalcule de los pagos de intereses y amortizaciones de los instrumentos de la muestra, este procedimiento generó algunas limitaciones que se detallan en Limitaciones al Alcance.

⁹ Estos son parámetros que en el sistema ya vienen pre diseñados, se obtiene el reporte por número de SIGADE.

¹⁰ Se trata de un sistema creado para la emisión, colocación, negociación y liquidación de los instrumentos de deuda pública, destinados al mercado local (letras del tesoro y bonos de mediano y largo plazo, conforme lo establece el art. 57, inc. a) y b) y el art. 82 de la Ley 24.156).



Auditoría General de la Nación

Con este circuito completo se procedió a analizar la información expuesta por la CGN en los Estados Contables, en base a la verificación de los movimientos y saldos de deuda y la conciliación de los sistemas de información.

También del e-SIDIF se procedió a obtener reportes mayorizados de las cuentas contables del pasivo. Se bajaron las cuentas mayorizadas para verificar la conciliación e-SIDIF SIGADE y para verificar las diferencias de cambio y diferencias por CER.

En relación con los avales, dadas las reiteradas observaciones efectuadas en las auditorías anteriores de la Cuenta de Inversión y otros estudios especiales realizados en la AGN, la verificación del registro de dichos instrumentos se analizó en su totalidad. La fuente de información primaria es el SIGADE, ya que por tratarse de deuda indirecta no se encuentra registrada en el sistema e-SIDIF. A través de la consulta que se efectuó a la Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP) se realizó un cruce de información con los datos obrantes en el SIGADE.

Respecto a los títulos pendientes de reestructuración se verificó su exposición y registro tanto de los títulos públicos como de los intereses que generan. Se trabajó con la información expuesta en el cuadro 1A, con los anexos publicados en la Separata II.

Sobre los arbitrajes internacionales y reclamos ante Tribunales Internacionales y Juicios locales, se procedió al relevamiento y clasificación de causas iniciadas en contra de la República Argentina que lleva adelante la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN). Se solicitó información a este ente y en base a la respuesta brindada y a su análisis se desarrollaron las observaciones detalladas en el capítulo de Contingencias identificadas. Por otra parte se realizó un relevamiento mediante una circularización a determinados SAF's para conocer como informan a la CGN al momento de cierre del ejercicio los juicios que llevan dentro de su propia repartición, y poder contrastarlos contra la información publicada en Notas a los Estados Contables. Se consultó a la PTN sobre como es el registro de causas por parte de los organismos y como es el registro de causas sin contenido económico o de monto indeterminado.

Respecto a la exposición de la Deuda Intra sector público, el procedimiento previsto en la etapa de planificación implicaba el acceso a información de la Caja de Valores SA, que fue consultada como ente de registro y custodia de los títulos valores. No fue posible este cruce de información, sin embargo, se realizó un procedimiento alternativo para la verificación de las tenencias de títulos públicos por parte de las agencias del sector público más importantes.



Auditoría General de la Nación

6. Limitaciones al alcance

6.1. Reestructuración de la Deuda Pública:

A continuación se exponen las contingencias que podrían afectar el monto de la deuda pública:

a) A partir de la reestructuración de la deuda instrumentada en el marco de los Decretos 1735/2004 y 563/2010, y de las Resoluciones 768/2010 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de fecha 19/11/2010 y 866/2010 de fecha 22/12/2010, el Estado Nacional mantiene un saldo remanente de \$106.068,23 millones (USD 2.805,42 millones). El monto se compone de la siguiente manera:

Cuadro N° 3

Bonos elegibles pendientes de reestructuración al 31/12/2018

	en USD
Capital	1.218.781.268,12
Atrasos de interés (1)	1.012.569.980,76
Intereses Compensatorios (2)	574.070.476,12
Total	2.805.421.725,00

(1) No incluye intereses moratorios ni punitivos

(2) Intereses compensatorios estimados, devengados e impagos con posterioridad a la fecha de vencimiento de cada título.

Fuente: elaboración propia en base a publicación del Ministerio de Economía.

Se trata de tenedores de títulos que no se presentaron para su cancelación, pero que la pueden solicitar conforme lo dispuesto en la Ley 27.249 de Deuda Pública. Mientras que esto no suceda, estos pasivos están alcanzados por el artículo 37 de la Ley 27.431 de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2018, que establece para el periodo en cuestión "Mantiénesse el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública del gobierno nacional dispuesto en el artículo 41 de la ley 27.341, hasta la finalización del proceso de reestructuración de la totalidad de la deuda pública contraída originalmente con anterioridad al 31 de diciembre de 2001, o en virtud de normas dictadas antes de esa fecha."

b) La deuda pendiente de reestructuración no incluida en los Decretos 1735/2004 y 563/2010, al 31/12/2018, asciende a la suma de \$ 3.909,10 millones (USD 103,39 millones) con otros acreedores.¹¹

c) Intereses de la Deuda Pública: El rubro "Deuda Pública" expuesto en el Balance General (Nota 14 a los Estados Contables) de la Cuenta de Inversión 2018, no incluye los intereses en

¹¹ Dato obtenido del Anexo L "Atrasos acumulados al 31/12/2018" integrante de la Separata II de la Cuenta de Inversión 2018.



Auditoría General de la Nación

mora, ni los intereses compensatorios, devengados e impagos. El monto de deuda por dicho concepto, conforme a lo que surge del Anexo L “Atrasos Acumulados al 31/12/2018”, asciende a la suma de \$ 60.307,4 millones¹² (USD 1.595,08 millones).

6.2. Valuación de avales al 31/12/18. (Deuda Indirecta)

De la revisión de los avales vigentes informados por la DADP se detectaron casos que no se encuentran registrados en el Cuadro 1A, como así tampoco son informados en ningún cuadro anexo de la Cuenta de Inversión.

Esta situación deja a la Deuda Indirecta subvaluada en \$ 144.242,48 millones (equivalentes a USD 3.815,10 millones) como puede observarse en el siguiente cuadro. (Ver Anexo II para más información).

¹² Conforme Anexo L presentado en la Cuenta de Inversión 2018 “Atrasos Acumulados al 31/12/2018”.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 4

Avales otorgados y vigentes no informados.

#	Sigade	Beneficiario	Nro. de Aval	Moneda	Monto Autorizado en Moneda de Origen	Monto Autorizado en Pesos
1	75119000	Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA)	Aval 04/08	US\$	660.000.000	24.953.478.000
2	75121000	Banco Nación Argentina	Aval 01/09	US\$	274.134.000	10.364.540.512
3	75126000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 01/10	US\$	300.000.000	11.342.490.000
4	75128000	Banco Nación Argentina	Aval 03/10	US\$	200.000.000	7.561.660.000
5	75130000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 05/10	US\$	800.000.000	30.246.640.000
6	75137000	Banco Nación Argentina	Aval 03/11	US\$	50.000.000	1.890.415.000
7	75138000	Banco Nación Argentina	Aval 04/11	US\$	165.022.672	6.239.226.691
8	75139000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 06/11	US\$	30.000.000	1.134.249.000
9	72185000	Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP S.E.)	Aval 01/13	US\$	18.000.000	680.549.400
10	75149000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 03/13	US\$	120.000.000	4.536.996.000
11	72186000	Banco Hipotecario S.A.	Aval 04/13	ARP	15.500.000.000	15.500.000.000
12	75158000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 11/14	ARP	14.000.000.000	14.000.000.000
13	72188000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 08/15	ARP	5.000.000.000	5.000.000.000
14	75167000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 14/15	US\$	83.146.950	3.143.644.830
15	72189000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 02/16	ARP	7.000.000.000	7.000.000.000
16	72190000	HSBC S.A. (a solicitud de INVAP S.E.)	IF-2017-25406410-APN-MF	EUR	15.000.000	648.587.031
Saldo total en \$						144.242.476.464
Saldo total en USD						3.815.100.823

Fuente: Elaboración propia en base a la información solicitada a la DADP

Durante el ejercicio 2018 no se otorgaron avales. En su respuesta a Nota AGN 690/19 A-05, la Dirección de Administración de la Deuda Pública informa todos estos casos aclarando que "no se ha tomado conocimiento sobre la realización de desembolsos".

Por otra parte, el aval 418/77 (SIGADE 72172000) se encuentra con atraso confirmado, pero en el Anexo L "Atrasos Acumulados al 31/12/2018" este instrumento no tiene el cálculo de los intereses adeudados.



Auditoría General de la Nación

6.3. Deuda Intra Sector Público

Se realizó una consulta a la Caja de Valores SA mediante Nota AGN 504/20 A-05 solicitando información relativa a las tenencias de títulos públicos por parte de las Agencias del Sector Público. Como respuesta la entidad informa que debido al art. 6 del Decreto 2.220/80 y del art. 53 de la Ley 26.831 de Mercado de Capitales debe guardar secreto de todas las actuaciones y documentación vinculada a su actividad, y solo ser revelada ante ciertas entidades taxativamente indicadas en los artículos mencionados. Entre esas entidades, la Auditoría General de la Nación no forma parte. Se cursó la misma consulta a la Comisión Nacional de Valores mediante Nota AGN 565/20 A-05, en este caso por ser el organismo de contralor de la Caja de Valores SA. En su respuesta la Comisión Nacional de Valores informa en la misma línea que la Caja de Valores SA, en donde impera el artículo 53 de la Ley 26.831 y el artículo 25 en su parte pertinente que dispone que "El directorio y el personal de la Comisión Nacional de Valores deben guardar secreto de las informaciones obtenidas en el ejercicio de sus funciones. En caso de violarlo se harán pasibles de las sanciones administrativas y penales que correspondan." Atento esta situación se implementó un procedimiento alternativo que se detalla en el apartado Aclaraciones Preliminares.

6.4. Procedimiento de recalcu.

Sobre los instrumentos de la muestra se procedió al recalcu para verificar los montos que se pagan tanto por intereses como por cuotas de capital y poder contrastarlos contra los registros de SIGADE. Entre los instrumentos hay cinco de ellos que se tratan de deuda multilateral, y son créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (cuatro casos) y por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (un caso). De estos cinco instrumentos, cuatro de ellos ya se encontraban en la etapa "Cerrado", es decir, que el proyecto ya había terminado la obra y/o la finalidad por el que fue otorgado y solo resta el pago de las cuotas de intereses y de capital hasta extinguir la obligación. La unidad ejecutora ya no se encontraba activa y no fue posible obtener información para el recalcu más allá de las publicaciones de la página web del Banco¹³ y los datos obtenidos del SIGADE. Por otra parte, el SIGADE 29218000 2655BID PROG INF VIAL II, se encontraba en la etapa de

¹³ <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/financiamiento-del-bid%2C6028.html>



Auditoría General de la Nación

“Implementación” en este caso se pudieron obtener los Estados Contables al 31/12/2018 y se pudo conciliar la información del SIGADE.

Respecto al crédito otorgado por el Fondo Monetario Internacional *Stand by* registrado bajo el SIGADE 29510000 y clasificado como deuda Multilateral, se destaca que no fue posible verificar los montos registrados en el Cuadro 1A relativos a pagos de intereses. En los expedientes relevados¹⁴ que fueran proporcionados por el auditado¹⁵ no se encontró referencia alguna sobre los montos y tasas de interés que implica este acuerdo. Por lo tanto, se tomó como referencia la información publicada por la web del FMI¹⁶.

Los créditos Stand By abonan la siguiente tasa: “Tasa de préstamo. La tasa de préstamo comprende 1) la tasa de interés de los Derechos Especiales de Giro (DEG) determinada por el mercado —con un nivel mínimo de 5 puntos básicos— más un margen (actualmente, 100 puntos básicos), que juntos representan la tasa básica de cargo, y 2) sobretasas, que dependen del monto y el plazo de reembolso del crédito. Se paga una sobretasa de 200 puntos básicos sobre el monto del crédito pendiente que supere el 187,5% de la cuota. Si el crédito se mantiene por encima del 187,5% de la cuota después de tres años, esta sobretasa se eleva a 300 puntos básicos. Estas sobretasas tienen por objeto desalentar un uso importante y prolongado de los recursos del FMI”¹⁷.

Se descargó de la web, la serie de tasas de interés y se le sumó los puntos básicos correspondientes a la sobretasa. Si se considera una sobretasa de 100 puntos básicos, la tasa ronda el 2%. Si se consideran 200 puntos básicos la tasa ronda el 3%. Esta tasa está expresada en derechos de giro. El dólar se devaluó en el último año 3% respecto de los DEG.

Se consideró que la Argentina tiene una cuota de DEG 3.187.300.000¹⁸ lo que su 187,5% equivale a DEG 5.976.187.500.

En un intercambio vía correo electrónico con personal de la DADP se nos explicó que ésta es la metodología para el cálculo de interés, y nos envió el número exacto definitivo que el FMI debitó al BCRA¹⁹.

¹⁴ EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA y EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA

¹⁵ Respuesta a Nota AGN N° 690/19 A-05 y 374/20 A-05

¹⁶ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

¹⁷ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

¹⁸ <https://www.imf.org/en/Countries/ARG>

¹⁹ Se obtuvieron los correos electrónicos que el BCRA envió al MF de 9/8/2018 y del 5/11/2018.



Auditoría General de la Nación

La ejecución de esos cálculos arroja diferencias, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5

Diferencias entre la Estimación efectuada por AGN, los montos debitados al BCRA y lo informado en SIGADE. Valores en DEG.

	Estimado AGN	BCRA	Estimado AGN/BCRA %	SIGADE	Estimado AGN/SIGADE %
6/8/2018	31.315.799,20	33.028.979,00	-5,2%	41.890.714,04	-25,2%
6/11/2018	67.243.451,37	77.294.929,00	-13%	82.000.000,00	-18,0%

Fuente: Elaboración propia en base a FMI, BCRA y SIGADE

En una reunión con personal de la DADP se nos informó que los números que aparecen en SIGADE se corresponden con una estimación previa (que fue una sobre estimación) y no con lo efectivamente debitado. Los reportes del Sistema SIGADE fueron obtenidos el 24/09/2019, con el suficiente tiempo para la corrección de los saldos del ejercicio 2018. La DADP debería ajustar en el SIGADE el monto efectivamente pagado por intereses, reforzando a la vez los circuitos del control interno para que lo que fue sobre estimado sea corregido con posterioridad al pago de los intereses.

Sobre la conversión de DEG a pesos:

Hasta aquí todas las operaciones fueron realizadas en DEG ya que en esa moneda se registraron las operaciones en el BCRA. En el Cuadro 1A los intereses pagados son informados en pesos.

De acuerdo al punto anterior, no se pudo conciliar el monto de DEG que tal como el BCRA informó, fue abonado con la metodología que figura en el web del FMI. Pero si se realiza el ejercicio de convertir los DEG informados por el BCRA como pagados, al tipo de cambio \$/DEG del SIGADE y se lo compara con el cuadro 1A la diferencia es de 0,009%.

Con la información a la que tuvo acceso el equipo de auditoría se pudo validar el monto de los desembolsos (que representa el incremento del saldo de la deuda pública) durante el ejercicio 2018 y con documentación aportada por la Tesorería General de la Nación (TGN)²⁰ se pudo validar los pagos de intereses registrados en el Cuadro 1A. Respecto al cálculo del monto de intereses pagados no se pudo realizar la conciliación con las tasas de intereses publicadas en la página web del FMI (ya sea porque se utiliza una tasa diferente o alguna metodología que no

²⁰ Nota AGN 647/20 A-05



Auditoría General de la Nación

se corresponde con la publicada en la página web del FMI²¹), esta situación genera incertidumbre y afecta la transparencia del acuerdo firmado.

6.5. Integridad de la información relacionada a expedientes. Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)

En el marco de la tarea de control de Cumplimiento, se solicitó a la Dirección de Administración de la Deuda Pública un conjunto de expedientes para poder llevar a cabo los controles pertinentes. El pedido se realizó por nota de acuerdo a la Disposición AGN 22/2019, la cual detalla las instrucciones para el requerimiento y acceso a la información obrante en el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). La norma diferencia dos instancias: solicitar alta de usuarios al organismo auditado y, de no poder contar con ello, requerir información de una manera específica utilizando funciones determinadas del sistema, como se explicará a continuación.

En base a la experiencia obtenida al realizar el informe para la cuenta de inversión 2017, no se pidió el alta de usuario, sino que se solicitaron los expedientes mediante notas formales. En una primera instancia en la etapa de planificación, mediante Nota AGN 820/19 A-05 se solicitaron ciertos expedientes “producidos a partir de la funcionalidad “generar copia” remitiendo los archivos de trabajo obrantes en el sistema GDE asociados a cada uno de ellos” y “listado de expedientes vinculados a los requeridos”.

Como respuesta a esta nota²², se recibieron expedientes en formato digital (en un CD) junto con la validación del funcionario responsable. El disco recibido contenía un conjunto de archivos comprimidos (uno por cada expediente) que en su interior incluía varios documentos PDF que se corresponderían con la información obrante en el expediente. Ninguno de estos expedientes fue generado con la funcionalidad “generar copia”.

Posteriormente en la etapa de ejecución se realizó un nuevo pedido de expedientes mediante la Nota AGN 374/20 A-05. En esta oportunidad el pedido se realizó de la siguiente manera: “Copia de auditoría (producidos a partir de la funcionalidad “generar copia” del GDE) de los expedientes relacionados a los SIGADES. Asimismo deberá remitir los archivos de trabajo obrantes en el sistema GDE, asociados a cada uno de ellos y los expedientes vinculados

²¹ Situación que no pudo ser vislumbrada en la lectura de los expedientes referenciados en nota al pie 13.

²² Respuesta recibida con fecha 30/12/2019 bajo la referencia NO-2019-113788099 -APN-DADP#MHA.



Auditoría General de la Nación

(también producidos mediante la funcionalidad “generar copia”) a cada uno de los requeridos adjuntando un listado que indique los temas específicos que trata cada expediente vinculado.”

En su respuesta²³ realizan la siguiente aclaración:

“...para poder generar la copia de auditoría, el expediente debe estar en la bandeja del usuario que va a hacer la copia, y como la mayoría de ellos estaban en la guarda temporal (por haber finalizado el trámite), debió solicitarse el desarchivo (ver documentos pdf de cada expediente). No obstante ello, se señala también, que la funcionalidad “generar copia” del sistema GDE estaba inactiva (o no funcionaba). Por esa razón, y para no incumplir con el plazo otorgado, no todos los expedientes tienen adjunta la copia de auditoría solicitada en su nota.” Es decir que en esta oportunidad varios de los expedientes solicitados efectivamente fueron enviados con la función “generar copia” solicitada por esta auditoría y de acuerdo a la normativa de la Disposición AGN 22/2019. El mismo se trata de un índice donde constan todos los movimientos que tuvo ordenados por fecha y los usuarios que intervinieron. Sobre los expedientes que no pudieron ser descargados con esa funcionalidad se adjuntaron correos electrónicos de las gestiones realizadas, donde el auditado solicitaba la asistencia de la Mesa de Ayuda de la Subsecretaría de Innovación Administrativa. En los mails se puede observar que la persona usuaria que procedía a la descarga con la función “Generar copia” pasaba hasta cuatro días sin resultados, en la respuesta adjunta demás *print* de pantalla donde se observa esta situación. Continúa la respuesta: “Con respecto al pedido de envío de los archivos de trabajo asociados a cada uno de los expedientes, de los expedientes vinculados y de un listado que indique los temas específicos de cada expediente vinculado, se señala que ello no es posible dado el cúmulo de tareas propias de esta Oficina Nacional que hacen imposible la revisión todos y cada uno de los expedientes solicitados, lo que por otra parte se entiende no constituye una tarea del auditado. Por las razones antes comentadas, se entiende que solicitar a la Secretaría de Innovación Pública el acceso de un usuario a todos los expedientes que resulten necesarios para el desarrollo de la auditoría, puede ser un canal mucho más ágil y adecuado.” Es decir que en esta oportunidad tampoco fueron adjuntados los expedientes vinculados, ni los archivos de trabajo. Sí fueron incluidos, salvo los que expresamente se indican, los archivos embebidos en los PDF que se recibieron comprimidos como parte del cuerpo de los expedientes.

En este marco, y por una cuestión de prudencia se procedió de la siguiente manera: En caso de que en la revisión del expediente se hallara la totalidad de los documentos identificados en el

²³ Respuesta recibida el 14/08/2020 bajo la referencia IF-2020-53629643-APN-ONCP#MHA de firma conjunta por la Directora de Administración de la Deuda Pública y por la Directora Nacional de la Oficina Nacional de Crédito Público.



Auditoría General de la Nación

check list se consideraría que existe un cumplimiento total (100%), en tanto en los expedientes que se encuentren faltantes se consideraría limitación al alcance.

7. Aclaraciones Preliminares

7.1. Resultados de las tareas de control

7.1.1. Control de autorizaciones de la deuda pública emitida durante el ejercicio 2018

7.1.1.1. Autorización presupuestaria

De acuerdo a la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control (LAF), las operaciones de crédito público que se autoricen deben estar contempladas en la ley de presupuesto o una ley específica, con el detalle del tipo de deuda, especificando si es interna o externa; monto máximo; plazo mínimo de amortización; y destino del financiamiento. La deuda contraída con organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte queda exceptuada de dichos requisitos (art. 60). Una vez autorizado el endeudamiento, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) es el encargado de hacer operativa y administrar la deuda pública, no pudiendo “incrementar el monto de títulos en circulación por sobre el límite que autorice la ley de presupuesto o ley específica” (Ley 11.672 (T.O. 2014), art. 58). En este orden, se establece que “las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento” son cuestiones reservadas al Congreso Nacional (LAF, art. 37).

De los 48 instrumentos relevados, se verificó que la totalidad se encuentra autorizada mediante ley de presupuesto o ley específica, excepto por el caso del endeudamiento con el FMI. Por otro lado, cabe mencionar que los Decretos de Necesidad y Urgencia aumentaron el cupo presupuestario del ejercicio, no pudiendo identificarse aquellos instrumentos que se engloban en estos montos.

7.1.1.2. Utilización de mecanismos alternativos de emisión de deuda. El Decreto de Necesidad y Urgencia.

Durante el período auditado se sancionaron los Decretos de Necesidad y Urgencia 545/18 y 1053/18 que autorizaron la emisión de deuda pública. El 20,76% de la deuda directa fue autorizada vía DNU, representando un total de \$ 431.030,71 millones, en tanto que, para la



Auditoría General de la Nación

deuda indirecta, el 9,72 % fue aprobado mediante dicho mecanismo, representando \$20.438 millones.

En relación con el encuadre normativo, la facultad de contratar empréstitos es propia del Congreso Nacional (CN, art. 75, inc. 4). La Constitución Nacional (CN) establece que el PEN no podrá, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, excepto cuando las circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Bajo dichas premisas, el PEN podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (DNU), y el Jefe de Gabinete de Ministros deberá, dentro de los 10 días, someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, la cual la elevará en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento (CN, art. 99, inc. 3).

En este marco, la Ley 26.122 Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en la sanción de los DNU. Previo a la elevación a cada Cámara, la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse sobre la validez o invalidez del DNU y pronunciarse sobre la adecuación del mismo a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente (art. 10). Una vez elevado el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento mediante resoluciones (art. 21). Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes (art. 23).

El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia (art. 24).

Por lo expuesto, está claro que esta clase de normativa sujeta su vigencia a la condición de que el Congreso no la rechace y, por lo tanto, sería una medida de prudente administración llevar un registro que identifique que instrumentos se aprueban por Ley de Presupuesto y que instrumentos se aprueban mediante la emisión de los DNU.



Auditoría General de la Nación

Por este motivo, se solicitó al auditado²⁴ que remita un listado con *las emisiones de deuda pública efectuadas durante el ejercicio 2018 identificadas con número de SIGADE, norma que aprueba la emisión (Decreto o Resolución según corresponda) y la norma que autoriza el endeudamiento (artículo de Ley de presupuesto, de Ley específica o art. de Decreto de Necesidad y Urgencia según corresponda).*

A este requerimiento, el auditado respondió enviando la información que se detalla en el Cuadro que sigue:

²⁴ Nota AGN 469/20 A-05



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 6

IDP y norma que autoriza la emisión, conforme información provista por DADP

SIGADE	Norma de Emisión - Resolución	N° Expediente	Norma que autoriza el endeudamiento
7040000	Resolucion 18-E/2018	EX-2017-00199919-APN-DMEYN#MH	Ley de Presupuesto / Decreto
71318000	Resolución 3-E/2018	EX-2017-34506545-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751038	Resolución 2-E/2018	EX-2018-01068033-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751039	Resolución 11-E/2018	EX-2018-03221100-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751039	Resolución 13-E/2018	EX-2018-04220653-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751040	Resolucion 16-E/2018	EX-2018-05493407-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751040	Resolucion 28-E/2018	EX-2018-07743725-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70736000	Resolucion 29-E/2018	EX-2018-08128213-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751041	Resolución 53-E/2018	EX-2018-10382442-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70402000	Resolucion 65-E/2018	EX-2018-12141554-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751042	Resolucion 75-E/2018	EX-2018-14839997-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70401000	Resolucion 87-E/2018	EX-2018-17062473-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751043	Resolucion 91-E/2018	EX-2018-17646799-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751039	Resolución 101-E/2018	EX-2018-21205565-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70598000	Resolucion 110-E/2018	EX-2018-22766659-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751044	Resolucion 127-E/2018	EX-2018-21202398-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751038	Resolución 145-E/2018	EX-2018-27887558-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70407000	Resolucion 149-E/2018	EX-2018-28867505-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70408000	Resolucion 151-E/2018	EX-2018-28867505-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70751041	Resolución 484-E/2018	EX-2018-29859638-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751045	RESFC-2018-6-SECH#MHA y RESFC-2018-8-SECH#MHA	EX-2018-31521843-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751040	RESOL-2018-16-APN-MF	EX-2018-32353336-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70409000	RESFC-2018-7-APN-SECH#MHA	EX-2018-32354214-APN-DGD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70408000	RESFC-2018-9-APN-SECH#MHA	EX-2018-33358386-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70748033	RESFC-2018-10-APN-SECH#MHA	EX-2018-33914155-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70782047	RESFC-2018-11-APN-SECH#MHA	EX-2018-34423220-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751039	RESFC-2018-12-APN-SECH#MHA	EX-2018-34760863-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70748034	Resolución 626/2018	EX-2018-37695596-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752006	Resolución 625 /2018	EX-2018-38954032-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751046	RESFC-2018-13-SECH#MHA	EX-2018-40103487- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70786010	RESFC-2018-14-APN-SECH#MHA	EX-2018-40672878-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70745002	RESFC-2018-17-APN-SECH#MHA	EX-2018-30170405-APN-SECOT#MTR	Ley de Presupuesto / Decreto
70751047	RESFC-2018-15-APN-SECH#MHA	EX-2018-39179546- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70748035	RESFC-2018-18-APN-SECH#MHA	EX-2018-44431061-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752007	RESFC-2018-19-APN-SECH#MHA	EX-2018-45546817- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752008	RESFC-2018-19-APN-SECH#MHA / RESFC-2018-22-APN-SECH#MHA	EX-2018-46132464- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751042	RESFC-2018-21-APN-SECH#MHA	EX-2018-47070226-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70748036	RESFC-2018-23-APN-SECH#MHA	EX-2018-48956349-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752010	RESFC-2018-24-APN-SECH#MHA	EX-2018-51600031- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751043	RESFC-2018-25-APN-SECH#MHA	EX-2018-52808461- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752012	RESFC-2018-26-APN-SECH#MHA	EX-2018-53706651- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70788011	RESFC-2018-27-APN-SECH#MHA	EX-2018-55507504- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751048	RESFC-2018-28-APN-SECH#MHA	EX-2018-57586005-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752014	RESFC-2018-29-APN-SECH#MHA	EX-2018-59184185-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto

Fuente: respuesta a Nota AGN 469/20 A05



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 6 Continuación

IDP y norma que autoriza la emisión, conforme información provista por DADP

SIGADE	Norma de Emisión - Resolución	N° Expediente	Norma que autoriza el endeudamiento
70751050	RESFC-2018-30-APN-SECH#MHA	EX-2018-60570246-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70410000	RESFC-2018-31-APN-SECH#MHA	EX-2018-61120357-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70563000	RESFC-2018-35-APN-SECH#MHA	EX-2018-63657092-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751051	RESFC-2018-33-APN-SECH#MHA	EX-2018-63822067-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70782048	RESFC-2018-37-APN-SECH#MHA	EX-2018-65446743-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752015	RESFC-2018-38-APN-SECH#MHA	EX-2018-61079587-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70737000	Resolucion 91-E/2018	EX-2018-17646799-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70599000	Resolucion 110-E/2018	EX-2018-22766659-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70408000	Resolucion 149-E/2018	EX-2018-28867505-APN-DGDYD#MF	Ley de Presupuesto / Decreto
71319000	Resolución 3-E/2018	EX-2017-34506545-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
71320000	Resolución 3-E/2018	EX-2017-34506545-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70752009	RESFC-2018-20-APN-SECH#MHA	EX-2018-45546817- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751044	RESFC-2018-22-APN-SECH#MHA	EX-2018-49972449-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752011	RESFC-2018-24-APN-SECH#MHA	EX-2018-51600031- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752013	RESFC-2018-26-APN-SECH#MHA	EX-2018-53706651- APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70751049	RESFC-2018-29-APN-SECH#MHA	EX-2018-59184185-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752006	RESFC-2018-30-APN-SECH#MHA	EX-2018-60570246-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70408000	RESFC-2018-30-APN-SECH#MHA	EX-2018-60570246-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70738000	RESFC-2018-31-APN-SECH#MHA	EX-2018-61120357-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
70752016	RESFC-2018-38-APN-SECH#MHA	EX-2018-61079587-APN-DGD#MHA	Ley de Presupuesto / Decreto
71321000	Resolucion 16-E/2018	EX-2018-05493407-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto
70735000	Resolucion 29-E/2018	EX-2018-08128213-APN-MF	Ley de Presupuesto / Decreto

Fuente: respuesta a Nota AGN 469/20 A05

Como puede apreciarse de la información que antecede, el auditado indica como norma que autoriza las emisiones consignadas, "Ley de Presupuesto/Decreto". Tal como se detectó en las tareas de campo de la cuenta de inversión 2017, se buscó determinar si el auditado lleva un control que le permita discriminar qué emisiones se autorizan vía DNU, y cuales por vía de Ley de Presupuesto. Situación que no se puede dilucidar por esta respuesta.

En la etapa de planificación se solicitó al auditado²⁵ un detalle analítico de cada una de las operaciones de crédito público llevadas a cabo durante el ejercicio 2018 y que fueran autorizadas por planilla anexa al art. 32 de la Ley 27.431. Como respuesta se obtuvo una planilla en formato Excel donde se lleva el control sobre el cupo presupuestario que autoriza a emitirse mediante Ley de Presupuesto. En la planilla se puede apreciar que se van realizando detracciones parciales de cada nueva emisión de deuda pública sobre el total autorizado. Para esto se tienen en cuenta, el *monto autorizado en pesos* (art. 32 Ley 27.431) y el *Plazo mínimo*

²⁵ Nota AGN 690/19 A-05



Auditoría General de la Nación

de amortización autorizado por Ley 27.431 al que se le van restando los montos de los instrumentos que se emiten en el ejercicio y conforma de esta manera un *saldo efectivo disponible en pesos*. Se contrasta de esta manera si el instrumento que el OCSAF²⁶ pretende emitir cuenta con el correspondiente cupo presupuestario.

De las tareas de relevamiento de los instrumentos de deuda pública seleccionados por muestreo para el estrato de títulos públicos, tanto de colocación local como internacional, se verificó en todos los casos que la ONCP remite el expediente a la DADP informando las condiciones del instrumento que se pretende emitir para que éste realice la afectación presupuestaria de la planilla anexa del artículo 32 de la Ley 27.431. En todos los casos analizados se verificó que la DADP adjunta en el expediente su Informe donde expresa que las operaciones se encuadran en la autorización mencionada, *sin objeciones que formular*. En la planilla también se puede observar las fechas en que la ONCP le solicita la emisión de dicho informe (incluyendo en Nro. del documento), la fecha de emisión de la Resolución que aprueba el endeudamiento, como así también las fechas de colocación previstas del instrumento.

Como procedimiento global se procedió a comparar las fechas de solicitud de opinión por parte de la ONCP contra la fecha del DNU 1053/18 publicada en el Boletín Oficial el 16/11/2018, que modificó estos topes de endeudamiento. El artículo 3 suma un monto de \$ 568.431 millones a la autorización cuyo plazo mínimo de amortización es de 90 días²⁷. Se detectaron dos colocaciones identificadas por medio de los SIGADES 70752012 y 70788011 que excederían el tope del cupo presupuestario al momento de la emisión. Se solicitaron estos expedientes²⁸ y en la revisión del Informe emitido por la DADP se pudo verificar en el archivo embebido que en la columna del *Monto autorizado en pesos* figuraba el monto que autoriza el DNU sin que el mismo se encuentre vigente.

²⁶ Por Dto. 575/18 se suprimió el Ministerio de Finanzas (MF) y estableció como continuador al Ministerio de Hacienda, luego por Dto. 585/18 (26/06/18) se establece que la SH y la SF ambos ejercen la función de órgano responsable de Coordinación de los Sistemas que integran la Administración Financiera del Sector Público Nacional (OCSAF) ambas dependientes del MH.

²⁷ También modifica en menos el resto de las líneas de plazo mínimo de amortización.

²⁸ Nota AGN 374/20 A-05



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 7

Casos que exceden el cupo presupuestario

SIGADE	Nombre	Expediente	Fecha de solicitud de opinión de ONCP	Fecha de respuesta DADP	Nombre del archivo embebido DADP	Monto Valor nominal afectado en pesos	Exceso del saldo disponible en pesos	Exceso del saldo efectivo disponible en pesos*
70752012	LECAP/S/31-05-2019	EX -2018-53706651-APN-DGD#MHA	24/10/2018- IF-2018-54066575-APN-DAF#MF	24/10/2018 -IF-2018-54075841-APN-DADP#MF	IF_ONCP_54066575	40.000.000.000	-62.810.861.992	33.421.611.670
70788011	LETRA/S/FF RH/VTO:06-05-2019	EX-2018-55507504-APN-DGD#MHA	1/11/2018- IF-2018-55881270-APN-ONCP#MF	1/11/2018-IF-2018-55924942-APN-DADP#MF	IF_ONCP_55881270	637.194.524	-63.448.056.516	-24.292.536.222

* al momento de la solicitud de opinión faltaban cargar en la planilla otras operaciones sobre las que ya se había emitido opinión

Fuente: Elaboración propia en base a expedientes recibidos por Nota AGN 374/20 A-05

De la revisión se detecta que el *monto autorizado en pesos* en la planilla tiene un valor de \$ 388.431.637.300- cuando debería ser hasta el 16/11 de \$ 220.000.000.000. Esto genera que se emitan dos instrumentos de deuda pública sin contar con el cupo presupuestario, aunque el Dictamen emitido por la DADP en ambos casos es *sin objeciones que formular*, genera un desfasaje de \$ 63.448 millones. Luego con la emisión del DNU estas diferencias se compensan y hacia el final del ejercicio la planilla muestra que sobra cupo presupuestario.

Adicionalmente, se controló la trazabilidad de las emisiones en la planilla Excel en la cual se realizan las afectaciones presupuestarias para los instrumentos de la muestra y para las dos operaciones mencionadas anteriormente. Se verificó que no hubo reasignación de instrumentos entre segmentos de endeudamiento, ni cambios posteriores por lo cual se pudo controlar la trazabilidad.

Las observaciones que continúan sin cambios son que el auditado no lleva un control que le permita distinguir qué operaciones quedan abarcadas por Decreto y cuales, por Ley de Presupuesto, lo que impide un seguimiento significativo sobre las operaciones de deuda del ejercicio, y que el control del cupo presupuestario se realiza en planillas de cálculo de Excel fácilmente modificables.

Vigencia de la normativa analizada

Respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia 545/18 y 1053/18, se verificó que ambos se encontraban vigentes durante el periodo auditado.



Auditoría General de la Nación

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo trató ambos Decretos en la reunión del día 19/12/2018 declarando la validez del Decreto 545/18 (según Sesiones Extraordinarias de 2018, Orden del Día 1121)²⁹.

El Decreto 1053/18 obtuvo doble dictamen, un dictamen de validez correspondiente a la mayoría (Según Sesiones Extraordinarias de 2018, Orden del Día 1125) y un dictamen de invalidez correspondiente a la minoría (Según Sesiones Extraordinarias de 2018, Orden del Día 1125. Minoría)³⁰.

El argumento utilizado por la minoría para declarar la invalidez del Decreto consiste en que, si bien el mismo sigue los pasos exigidos desde los aspectos formales para su realización, no así en lo que respecta a los aspectos sustanciales, es decir, la existencia de circunstancias excepcionales para la emisión del Decreto.

El día 14/07/2020 en nueva Sesión de la Comisión Bicameral de Tratamiento Legislativo se declarada la invalidez del DNU 1053/18 en base al argumento esbozado en el párrafo anterior (sesiones Ordinarias 2020, Orden del día 86)³¹. El 23/7/20, según lo determina la Ley 26.122, pasa al plenario de la Cámara Alta a fin de su aprobación o rechazo, declarándose la invalidez mediante DR 59/2020³¹, o sea aprobando el rechazo por 41 votos afirmativos y 25 votos negativos. Finalmente, el 14/12/20 fue formalmente derogado por la Ley 27.591, de Presupuesto de la Administración Nacional, en su artículo 91.

No obstante, y siguiendo el artículo 24 de la Ley 26.122³² se expresa que quedan a salvo los derechos adquiridos durante la vigencia del Decreto, dejando de tener efecto a partir de la resolución que declare su invalidez, situación que se configuró el 14/12/2020.

7.1.2. Deuda directa

En este apartado se analiza si los “títulos públicos” cumplieron con las normas específicas aplicables en cada caso.

²⁹ <https://www.senado.gob.ar/prensa/17126/noticias>

³⁰ <https://www.senado.gob.ar/prensa/17126/noticias>

³¹ <https://www.senado.gob.ar/prensa/18498/noticias>.

³² Ley 26.122 - Art.24: El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

³¹ Resolución del Senado de la Nación DR 59/20 por lo cual en el artículo 1 se declara la invalidez del DNU 1053/18



Auditoría General de la Nación

El art. 57, inc. a) y b) del Decreto 1344/07 establece un sistema para la emisión, colocación, negociación y liquidación de los Instrumentos de Deuda Pública (IDP) que se coloquen en el mercado local. Estos instrumentos consistirán en los títulos valores que el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera (MF) determine y estarán representados en forma escritural y registrados en cuentas abiertas en el Registro del BCRA o de la ONCP o de la entidad que a esos efectos se designe.

Durante el ejercicio 2018, la normativa que reguló el procedimiento de colocación de instrumentos de deuda pública (bonos, letras del Tesoro) fue la Res.162/17.

Existen dos formas de colocación de títulos públicos:

- I. *Licitación pública*, la cual se puede llevar a cabo bajo alguna de las siguientes dos modalidades:
 1. *Adhesión* (expresando cantidades). En estos casos, las ofertas podrán hacerse en dos tramos:
 - a. *Tramo Minorista*: exclusivo para personas humanas por órdenes menores o iguales a VN USD 50.000 o su equivalente en otra moneda, y
 - b. *Tramo General*: para personas humanas por el excedente del monto enviado al Tramo Minorista, o personas jurídicas.
 2. *Indicación de precio, tasa, margen u otros parámetros a licitar*. En estos casos, las ofertas podrán hacerse en dos tramos:
 - a. *Tramo Competitivo* y
 - b. *Tramo no Competitivo*. Se aceptarán ofertas en el Tramo no Competitivo por hasta un 100% del total del monto adjudicado en el Tramo Competitivo.

El Sistema de Adjudicación será el Holandés de Precio Único. Si la licitación es por indicación de precio, el Sistema de Adjudicación podrá ser Holandés de Precio Único o Precios Múltiples.
- II. *Suscripción directa*, en este caso la Res. MF 162/17 indica que “Una vez recibida/s la/s propuesta/s³², la Oficina Nacional de Crédito Público elaborará el Informe Técnico pertinente a ser remitido a la Subsecretaría de Financiamiento, la que, de no mediar objeciones, lo conformará y lo elevará al Órgano Responsable de la Coordinación de los

³² En cuanto a las propuestas recibidas, la ONCP aclaró que “Las propuestas de colocación pueden surgir a solicitud de los propios inversores o en cumplimiento del Programa Financiero”. Nota NO-2017-14385931-APN-SECF#MF, en respuesta a Nota AGN 523/17.



Auditoría General de la Nación

Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, quien de no mediar objeciones, lo conformará y remitirá a la Oficina Nacional mencionada para que efectúe la correspondiente colocación. La misma será informada a la Dirección de Administración de la Deuda Pública para que instruya el débito en la cuenta corriente de la/s entidad/es financiera/s participante/s en el Banco Central de la República Argentina, confeccione el certificado global correspondiente a ser remitido a la CRyL del Banco Central de la República Argentina, y realice las registraciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones de la Contaduría General de la Nación. La Tesorería General de la Nación procederá a registrar el ingreso de los fondos mediante la confección de los formularios correspondientes”.

7.1.2.1 Títulos públicos

Del total de la muestra seleccionada sobre los IDP colocados en 2018 se obtuvieron 12 correspondientes a títulos locales. De esos 12 títulos, 2 de ellos no pudieron analizarse debido a que los expedientes enviados fueron erróneos.

- SIGADE 70402000, BONAR/U\$\$/5,75%/18-04-2025, monto de emisión USD 4.018.933.602-, respecto a este instrumento, se enviaron tres expedientes que tramitaron las operaciones de REPO (que no son operaciones de crédito público), pero no fue enviado el expediente que tramitó la ampliación del título que fuera objeto del contrato de REPO.
- SIGADE 70599000, BONTE/\$/15,50%/17-10-2026, monto de ampliación \$ 36.377.779.346,- en este caso se enviaron tres expedientes sobre las colocaciones de los años 2016 y 2017, pero no la colocación del 2018.

De los 10 instrumentos restantes, 7 fueron colocados por licitación pública y 3 por suscripción directa.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 8

Instrumentos colocados por licitación pública y por suscripción directa

Licitación Pública			Suscripción Directa		
SIGADE	Descripción según cuadro 1A	Monto de la emisión	SIGADE	Descripción según cuadro 1A	Monto de la emisión
70401000	BONAR/\$/BADLAR+200/03-04-2022	ARP 1.085.419.908-	70782048	LETRA/\$/ANSES/26-12-2019	ARP 86.000.000.000-
70408000	BONTE/\$/26%/21-11-2020	ARP 118.924.075.605-	70786010	LETRA/\$/SRT/26-08-2019	ARP 83.192.027-
70736000	BOGATO/\$/1,6012%/CER+4%/6-3-20	ARP 29.999.999.978-	70745002	LETRA/U\$/CMEA/21-09-2020	USD 250.588.739,13
70751039	LETES/U\$/25-01-2019	USD 1.060.684.957-			
70751050	LETES/U\$/14-06-2019	USD 832.613.518-			
70752006	LECAP/\$/29-03-2019	ARP 37.280.978.377-			
70752015	LECAP/\$/12-04-2019	ARP 34.389.381.115-			

Fuente: elaboración propia

En el marco de los procedimientos previstos por la normativa mencionada, se analizó si los títulos públicos locales seleccionados mediante muestra (Bonos y Letras del Tesoro) contaron con determinados requisitos a saber:

Para los casos de licitación pública, la Res. MF 162/17 establece que “La ONCP remitirá a la Subsecretaría de Financiamiento una propuesta con las características de la emisión y colocación de los títulos para su intervención. Dicha propuesta contendrá como mínimo las siguientes condiciones para la licitación:

- Modalidad y Monto mínimo a licitar.
- Moneda.
- Tipo de instrumento.
- Comisiones.
- Fecha del llamado a licitación.
- Fecha y horario límite de recepción de ofertas.
- Fecha de liquidación.
- En el caso de licitación por precio se indicará el sistema de adjudicación: Holandés de Precio Único o Precios Múltiples.
- Oferta mínima.

La Subsecretaría de Financiamiento analizará la propuesta, la conformará y la elevará a consideración del Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera, el que, de no mediar objeciones, lo conformará y remitirá a la Oficina Nacional de Crédito Público para que elabore un comunicado de prensa conforme las instrucciones recibidas de la Secretaría de Finanzas”



Auditoría General de la Nación

De los siete instrumentos analizados, se logró constatar la propuesta de la ONCP a la SSF en todos. No se verificó la conformidad de la SSF en ninguno de los SIGADES, sin embargo, se logró constatar las conformidades de la SF y de la SLyA en SIGADES 70401000, 7040800, 70736000, 70751039 y en SIGADE 70752006 se constató además la conformidad de la SH. En SIGADES 70751050 y 70752015 no se detectaron ninguna de las conformidades mencionadas. Se destaca que las conformidades verificadas en los expedientes correspondían al proyecto de resolución del instrumento que aprueba las condiciones financieras del título público.

Por otro lado, en cinco de los instrumentos analizados (SIGADES 70401000- 70751039- 70751050- 70752006 y 70752015) no se acompañó el llamado a licitación en los expedientes revisados, en todos los casos pudieron ser constatados a través de la consulta a la página web del Ministerio de Economía.

En relación a las colocaciones mediante *suscripción directa*, se constató que los tres IDP colocados mediante suscripción directa contaron con la propuesta indicada según la normativa. Sin embargo, no se constató las conformidades de la SSF y del OCSAF.

Por último, la DADP debe confeccionar los certificados globales para ser remitidos al BCRA a los fines de registrarse en la Central de Registro y Liquidación (CRyL) (Res. MF 162/17, Anexo - Procedimiento para la colocación de IDP, punto 1.13.1 y punto 2). De los 10 SIGADES analizados se revela que solo cinco cuentan con el pedido de registro en la CRYL. Los SIGADE en cuestión son los siguientes:

- SIGADE 70401000
- SIGADE 70408000
- SIGADE 70736000
- SIGADE 70751039
- SIGADE 70786010

Se consultó mediante Nota AGN 468/20 A-05 remitida al BCRA sobre los saldos y las existencias de registro efectivo en la CRyL al cierre del ejercicio. Se pudo verificar que todos los títulos públicos de colocación local seleccionados mediante el muestreo cuentan con su registro en la entidad como puede observarse en el siguiente cuadro:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 9

Verificación de registros en la CRyL

SIGADE	Nombre de título según Cuadro 1-A	Registro según CRyL	Ubicación en el listado
70401000	BONAR/\$/BADLAR+200/03-04-2022	5480	64/451
70402000	BONAR/U\$S/5,75%/18-04-2025	5481	64/451
70408000	BONTE/\$/26%/21-11-2020	5330	61/451
70599000	BONTE/\$/15,50%/17-10-2026	5320	60/451
70736000	BOGATO/\$/1,6012%/CER+4%/6-3-20	5485	65/451
70745002	LETRA/U\$S/CMEA/21-09-2020	8285	67/451
70751039	LETES/U\$S/25-01-2019	5249	002/451
70751050	LETES/U\$S/14-06-2019	5275	012/451
70752006	LECAP/\$/29-03-2019	5260	003/451
70752015	LECAP/\$/12-04-2019	5280	56/451
70782048	LETRA/\$/ANSES/26-12-2019	8288	67/451
70786010	LETRA/\$/SRT/26-08-2019	8283	66/451

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta a Nota AGN 468/20 A-05

Por otra parte, a efectos de verificar la intervención de la Unidad de Auditoría Interna en el acto licitatorio de los IDP, se solicitó a la UAI la remisión de copia certificada o en formato digital de los informes realizados en el marco de su intervención de acuerdo a la Resolución MF 162/17 sobre Procedimiento para la colocación de instrumentos de deuda pública, punto 1.7 de los siguientes instrumentos:

Cuadro N° 10

Detalle de la información solicitada

SIGADE	Nombre de título según Cuadro 1-A
70401000	BONAR/\$/BADLAR+200/03-04-2022
70402000	BONAR/U\$S/5,75%/18-04-2025
70408000	BONTE/\$/26%/21-11-2020
70599000	BONTE/\$/15,50%/17-10-2026
70736000	BOGATO/\$/1,6012%/CER+4%/6-3-20
70751039	LETES/U\$S/25-01-2019
70751050	LETES/U\$S/14-06-2019
70752006	LECAP/\$/29-03-2019
70752015	LECAP/\$/12-04-2019

Fuente: Nota AGN 568/20 A-05



Auditoría General de la Nación

La UAI contestó el requerimiento³³ de manera descriptiva, sin entregar la información solicitada indicando que en cada caso, se emitió el correspondiente informe gráfico de firma conjunta suscripto por personal de esa Unidad y de la ONCP. En la respuesta dada, la Unidad afirma haber presenciado la apertura de las ofertas de las licitaciones en los casos que se indican a continuación:

³³ Respondida mediante NO-2020-74059706-APN-UAI#MEC de fecha 30/10/2020



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 11

Intervención de la UAI en el proceso licitatorio de IDP

SIGADE	INSTRUMENTO	EXPEDIENTE POR EL QUE TRAMITÓ LA RESOLUCIÓN	EXPEDIENTE VINCULADO DONDE FIGURA LA INTERVENCIÓN UAI	
70401000	BONAR/\$/BADLAR+20 03-04-2022	EX-2017-04564969- -APN-MF	EX-2017-4310441- -APN-MF	ORDEN 10
		EX-2017-23262876- -APN-MF	EX-2017-23411367- -APN-MF	ORDEN 09
70402000	BONAR/US\$/5,75% 18- 04-2025	EX-2017-05477347- -APN-MF	EX-2017-5466598- -APN-MF	ORDEN 10 Y 11
		EX-2017-07952124- -APN-MF	EX-2017-8009128- -APN-MF	ORDEN 16
70408000	BONTE/\$ 26% 21-11- 2020	EX-2018-28867505- -APN-DGDYD#MF	EX-2018-28867405- -APN-DGDYD#MF	ORDEN 10
		EX-2018-33358386-APN-DGD#MHA	EX-2018-33421574- -APN-DGD#MHA	ORDEN 09
		EX-2020-13162352- -APN-DGD#MHA	EX-2020-13161993- -APN-DGD#MHA	ORDEN 12
70599000	BONTE/\$ 15,50% 17-10- 2026	EX-2016-02086793-APN-DMEYN#MH	SE FIRMÓ EN PAPEL INFORME UAI N°48/16	
		EX-2018-22766659- -APN-DGDYD#MF	NO SE ENCUENTRA LA INTERVENCIÓN UAI EN LOS EXPTEs NO-2018-23160082-APN-UAI#MHA	
70736000	BOGATO/\$/ 1,6012%/CER+4% 06-03- 2020	EX-2018-08128213- -APN-MF	EX-2018-8130009- -APN-MF	ORDEN 11
70751039	LETES/US\$ 25-01-2019	EX-2018-03221100- -APN-MF	NO SE ENCUENTRA LA INTERVENCIÓN UAI EN LOS EXPTEs NO-2018-4246522-APN-UAI#MHA	
		EX-2018-21205565- -APN-MF	EX-2018-20916208- -APN-MF	ORDEN 10
		EX-2018-34760863- -APN-DGD#MHA	EX-2018-34776192- -APN-DGD#MHA	ORDEN 09
70751050	LETES/US\$ 14-06-2019	EX-2018-60570246- -APN-DGD#MHA	EX-2018-60570134- -APN-DGD#MHA	ORDEN 09
70752006	LECAP/\$ 29-03-2019	EX-2018-38954032- -APN-DGD#MHA	EX-2018-39062162- -APN-DGD#MHA	ORDEN 09
		EX-2018-38954032- -APN-DGD#MHA	EX-2018-40138690- -APN-DGD#MHA	ORDEN 10
		EX-2018-38954032- -APN-DGD#MHA	NO SE ENCUENTRA LA INTERVENCIÓN UAI EN LOS EXPTEs NO-2018-45079911-APN-UAI#MHA	
		EX-2018-60570246- -APN-DGD#MHA	EX-2018-60570134- -APN-DGD#MHA	ORDEN 09
70752015	LECAP/\$ 12-04-2019	EX-2018-61079587-APN-DGD#MHA	EX-2018-66794163- -APN-DGD#MHA	ORDEN 10

Fuente: elaboración propia en base a respuesta a Nota AGN 568/20 A-05

En todos los casos, el auditado no envió los expedientes vinculados, por lo que no es posible verificar la intervención mencionada. A su vez la UAI no envió copias de los informes gráficos de firma conjunta.

Como se desprende del cuadro anterior hay tres casos en los que la UAI informa no encontrar su intervención en los expedientes. A continuación se detallan:



Auditoría General de la Nación

- *SIGADE 70599000*, en el ejercicio 2018 se dispuso la ampliación de la emisión de “BONOS DEL TESORO NACIONAL EN PESOS A TASA FIJA VENCIMIENTO 17 DE OCTUBRE DE 2026” (ISIN ARARGE4502K0), originalmente emitidos mediante el artículo 2° de la Res. Conjunta 18-E del 12 de octubre de 2016 de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Finanzas del ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (RESFC-2016-18-E-APN-SECH#MH), por un monto de hasta valor nominal original pesos cincuenta mil millones (V.N.O. \$ 50.000.000.000), los que se colocarán conforme las normas de procedimiento aprobadas a través del artículo 1° de la Resolución N° 162-E del 7 de septiembre de 2017 del Ministerio de Finanzas (RESOL-2017-162-APN-MF), excepto que el Comunicado de Prensa del llamado a licitación se publicara el día de la licitación.” art 2, Res. 110/18 MF.
- *SIGADE 70751039*, en este caso a través del artículo 2° de la Res. 11/18 MF se dispone la emisión de las “LETRAS DEL TESORO EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES CON VENCIMIENTO 25 DE ENERO DE 2019”, por un monto de hasta valor nominal original dólares estadounidenses cuatrocientos millones (V.N.O. U\$S 400.000.000) ”
- *SIGADE 707520016*, en este caso se trata de una reapertura de una emisión aprobada por Res. 625/18 MH.

Se solicitaron aclaraciones mediante correo electrónico³⁴, sobre qué quiere decir que “no se encuentra la intervención UAI en los exptes.” y que remitan las Notas referenciadas dado que la AGN no cuenta con acceso al GDE. Por respuesta se obtuvo que “con relación a la manifestación “no se encuentra la intervención UAI en los exptes” expuesta en el Anexo a la NO-2020-74059706-APN-UAI#MEC, la misma refiere a la falta de incorporación en los expedientes citados, de los IF con la intervención de la UAI en los términos establecidos normativamente. ” Adjunta como documentación de respaldo las notas referenciadas con los informes gráficos de firma conjunta.

Como conclusión se puede afirmar que la UAI intervino en las licitaciones sobre las que se les consultó en cumplimiento del punto 1.7 de la Res. MF 162/17 sobre el Procedimiento para la colocación de instrumentos de deuda pública. En todos los casos, además, la participación de la UAI se informó en expedientes que tramitaban en forma “vinculada” con el expediente que tramitaba la aprobación de la Resolución. Sin embargo, se destaca que en tres instrumentos

³⁴ Se solicitó aclaración sobre la Nota 568/20 A-05 el día 24/11/2020 y fue respondida por la titular de la Unidad de Auditoría Interna el mismo día, remitiendo la información solicitada por correo electrónico.



Auditoría General de la Nación

afirma no encontrarse su intervención en los expedientes denotando una falla de control interno, que contribuye a la dispersión de la información y más aún, habiendo pasado casi dos años esta situación no se regulariza, quedando las notas de la intervención de la UAI en el procedimiento de colocación de deuda pública sin ser incorporadas en un expediente.

En base a lo señalado previamente y lo expuesto en el Capítulo 6.5 sobre Integridad de la información relacionada a los expedientes, se concluye que existen limitaciones para determinar el cumplimiento de las normas mencionadas. De los 10 SIGADES relevados correspondientes a los títulos públicos de colocación local 9 de ellos refieren tener expedientes vinculados que no fueron remitidos a esta auditoría.

7.1.2.2 Colocación de títulos públicos en el mercado internacional

De acuerdo a las buenas prácticas internacionales, la Nación debería contar con una legislación que autorice claramente a contraer préstamos y emitir nueva deuda, realizar transacciones vinculadas con la deuda y emitir garantías de préstamos (cuando corresponda) en nombre del Gobierno. Además, en la legislación primaria especificar los propósitos del Poder Ejecutivo para solicitar financiamiento³⁵.

Por otro lado, las buenas prácticas internacionales establecen la utilidad de preparar un plan anual para el endeudamiento externo y realizar evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se puedan obtener³⁶. Del mismo modo exige que se cuente con procedimientos internos adecuados, accesibles y documentados para todo tipo de endeudamiento externo, incluso de mercados internacionales de capital, requiriendo estos procedimientos incluir el requisito de ingresar todas las condiciones financieras de la operación de préstamo en el sistema de registro de la deuda³⁷.

Se consultó a ONCP mediante Nota AGN 823/19 A-05, si cuenta con normativa aprobada formalmente que regule el proceso y/o procedimiento de las colocaciones de títulos públicos en los mercados internacionales, a lo cual respondió que “no hay procedimientos aprobados...”³⁸. Asimismo, en el marco de la Actuación 140/19, el auditado informó que "No existe un manual

³⁵ DeMPA DPI 1, Calificación C.

³⁶ DeMPA DPI 9, Dimensión 1, Calificación C.

³⁷ DeMPA DPI 9, Dimensión 2, Calificación C.

³⁸ Nota NO-2019-111489109-APN-ONCP#MHA, punto 2.a).



Auditoría General de la Nación

de procedimiento para la emisión y colocación de títulos en el mercado internacional, siguiéndose las prácticas internacionalmente aceptadas a ese respecto. Se adjunta a modo de ejemplo el trabajo efectuado por personal del Banco Mundial en su versión original en inglés y la correspondiente traducción al español³⁹.

De este modo se analizaron los expedientes de la muestra correspondientes a colocaciones internacionales sin el resguardo de una normativa vigente, identificando aquellas intervenciones que se reflejaron en los expedientes.

Del total de la muestra seleccionada, los SIGADES correspondientes a colocaciones en el mercado internacional son tres, los que a continuación se detallan:

- SIGADE 71318000. BIRAD 4,625% 2023
- SIGADE 71319000. BIRAD 5,875% 2028
- SIGADE 71320000. BIRAD 6,875% 2048

Del análisis realizado se pudieron obtener las siguientes intervenciones:

- ✓ Propuestas de Bancos.
- ✓ Informe ONCP.
- ✓ Opinión Favorable de DADP (establece el encuadre de la operación en relación a la Ley de Presupuesto).
- ✓ Opinión de DNI (sobre tratamiento impositivo).
- ✓ Nota del BCRA (sobre el impacto en la balanza de pagos).
- ✓ Dictamen de DGAJ.
- ✓ Dictamen Jurídico de PTN.
- ✓ Notificación a TGN y a la DADP.

Expresado que no existe normativa que refleje un procedimiento para la emisión y colocación de títulos en el mercado internacional se determina que el auditado no cumple con la calificación C del DPI 1 y la dimensión 2 del DPI 9 del DeMPA ya que no se cuentan con procedimientos internos documentados, adecuados y accesibles para la aprobación, la emisión y el seguimiento de títulos internacionales.

³⁹ Nota NO-2019-82844189-APN-ONCP#MHA, punto 1.b), en respuesta a Nota AGN 602/19-A-05 en el marco de la Actuación 140/19 - Bono del siglo - Min. de Finanzas - Gestión del endeudamiento s/ Res. 97-E/2017.



7.1.2.3 Financiamiento obtenido a través de Adelantos Transitorios del BCRA.

La facultad de otorgar Adelantos Transitorios (AT) al Gobierno Nacional es una excepción al principio general contenido en el artículo 19 de la Carta Orgánica⁴⁰ que determina la prohibición para la Institución de conceder préstamos al gobierno nacional, a los bancos, provincias y municipalidades.

En su artículo 20 la Carta Orgánica permite tres líneas de adelantos al Gobierno Nacional:

- Adelantos hasta el monto equivalente al 12% de la base monetaria.
- Adelantos hasta el monto equivalente al 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno haya obtenido en los últimos doce meses.
- Excepcionalmente, adelantos hasta el monto equivalente al 10% de los recursos en efectivo que el Gobierno haya obtenido en los últimos doce meses. Esta facultad sólo puede ejercerse por un plazo de dieciocho meses.

En la etapa de la planificación se consultó a la SH sobre la normativa vigente respecto al procedimiento de gestión y registro de los AT a través de Nota AGN 68/20 A-05 y que fue respondida por el Contador General de la Nación⁴¹. Sobre los AT de 12 meses se adjuntó una actualización de la normativa a través de la Resolución Conjunta SH –SF 429/11 y 134/11. Respecto a la consulta efectuada sobre si existe normativa formalmente aprobada que regule el proceso para la gestión y registro de AT de carácter excepcional nada han respondido, aunque aclara que la respuesta es parcial y que en cuanto se reciba información que amplíe o complemente la misma será puesta a disposición de la AGN, situación que no se configuró durante la ejecución de tareas. Por lo tanto se mantiene la recomendación de aprobar normativa que reglamente el procedimiento fundado en el informe AGN⁴² aprobado por Resolución AGN 226/16 que destaca que “para el otorgamiento de los AT de carácter excepcional no se halló publicada una norma que establezca el procedimiento llevado a cabo por el Tesoro para la solicitud de los mismos. En la práctica, a diferencia de los demás AT, es el Ministro de Economía y Finanzas Públicas quien envía una nota al Presidente del BCRA. La primera nota de solicitud de estos AT realiza una descripción de la situación internacional y su impacto en

⁴⁰ Ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

⁴¹ Respondida por Nota NO-2020-16157390-APN-CGNC # MEC

⁴² Examen Especial. Deuda Intrasector Público – Otorgamiento y toma de préstamos entre Agencias del Sector Público. Evaluación de gestión en base a los Principios de Otorgamiento y Toma Responsable de Préstamos Soberanos (UNCTAD) para el período 2009-2014, aprobado mediante Resolución AGN 226/16.



Auditoría General de la Nación

la economía regional, declara la política llevada a cabo y su objetivo macroeconómico a la futura asignación de estos recursos, y no estipula el destino de los montos asignados. Los siguientes pedidos referencian la primera nota”.

En cuanto a la verificación de los límites de otorgamiento de AT dispuestos en el artículo 20 de la Carta Orgánica se procedió a relevar información disponible en la página Web de la Tesorería General de la Nación⁴³ y contrastarla contra la información de registro en el sistema SIGADE y en el Sistema e-SIDIF. Con el objetivo de verificar que el monto otorgado por AT no supere los límites legales de la Carta Orgánica.

De los movimientos verificados en SIGADE, el tramo uno se corresponde a los adelantos ordinarios y el tramo dos a los extraordinarios. El saldo adeudado es coincidente con lo informado en los Estados Contables del BCRA. El 12% de la base monetaria es concordante con lo informado en la web del BCRA. El otro límite es 10% de los recursos obtenidos en efectivo y también verificados en la página de la TGN. Sobre este instrumento no hay observaciones que formular en cuanto a su registro y exposición.

Este instrumento resultó parte de la muestra de cumplimiento, que fue seleccionado para ser verificado a través del *check list* en el estrato Préstamos, el mismo fue solicitado a la DADP mediante la Nota AGN 820/19 A-05 y en su respuesta el auditado indicó que dado el volumen del mismo y que se encuentra en formato papel, se encuentra disponible en la Dirección para su consulta. Dada la limitación de poder asistir presencialmente al Ministerio de Economía por la situación especial de emergencia sanitaria, se propone retomar esta verificación en las próximas auditorías.

7.1.3 Deuda indirecta: avales, fianzas y garantías

Los avales, fianzas y garantías que superen el ejercicio financiero constituyen deuda pública de acuerdo al art. 57, inc. “e” de la LAF. Este tipo de endeudamiento se clasifica como deuda indirecta debido a que es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la Nación, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía (art. 58, LAF).

Además de estar previstos en la ley de presupuesto o ley específica, este tipo de endeudamiento tiene requisitos particulares a cumplir previo a su otorgamiento. En primer lugar, el otorgamiento de avales, fianzas y garantías por parte de la Nación quedarán limitados al capital

⁴³ http://forotgn.mecon.gov.ar/gestion/MarcoGestion_trim.html



Auditoría General de la Nación

de la operación que se trate, salvo que la ley autorice expresamente la inclusión de los intereses (Decreto 1344/07, art. 57, inc. "e", 1er párrafo).

Las autorizaciones para otorgar avales del Tesoro que no hayan sido ejercidas caducan al año de las normas que las facultan (Ley 11.672 -T.O. 2014-, art. 61).

En caso de que se reestructure un aval y no se cumplan los requisitos del art. 65 de la LAF (mejoramiento de monto, plazos y/o intereses respecto de sus condiciones originales), la autorización para renovar o extender el plazo de dicho aval de la Administración Central, será considerada como una nueva operación y deberá estar incluida en la Ley de Presupuesto del año respectivo o en una ley específica (Decreto 1344/07, art. 60).

Asimismo, las exigencias requeridas por la normativa difieren dependiendo del deudor al cual se esté garantizando la operación principal. Los deudores que se distinguen son empresas y sociedades del Estado, provincias, entidades financieras oficiales nacionales y privados.

A continuación se anexa un cuadro con las garantías correspondientes a los estratos resto bilaterales, resto multilaterales y letras en garantía (FODER) de la muestra obtenida para la Cuenta de Inversión 2018:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 12

SIGADES correspondientes a garantías otorgadas en 2018

SIGADE	Nombre	Estrato en Muestra
70405081	LETRA EN GARANTIA/BG-531/2039	Letras en Garantía
70405097	LETRA EN GARANTIA/BG-501/2039	Letras en Garantía
70405109	LETRA EN GARANTIA/EOL-003/2040	Letras en Garantía
70405116	LETRA EN GARANTIA/PAH-710/2040	Letras en Garantía
70405117	LETRA EN GARANTIA/EOL-051/2040	Letras en Garantía
70405120	LETRA EN GARANTIA/BG-518/2040	Letras en Garantía
70405123	LETRA EN GARANTIA/BG-525/2040	Letras en Garantía
70405124	LETRA EN GARANTIA/EOL-016/2040	Letras en Garantía
70405136	LETRA EN GARANTIA/PAH-714/2040	Letras en Garantía
70405148	LETRA EN GARANTIA/PAH-700/2040	Letras en Garantía
70405150	LETRA EN GARANTIA/BM-410/2040	Letras en Garantía
70405154	LETRA EN GARANTIA/BM-412/2041	Letras en Garantía
29970000	BEI 88098 PLAN GIRSU	Resto Multilateral
29282000	BID 4435/OC AR FORT CAP GEST B	Resto Multilateral
29635000	36/2017 PROY CONECT CONURB PRO	Resto Multilateral
29969000	2372OFID PROY ACUED GRAN TULUM	Resto Multilateral
27655000	PTMO PCIA BS AS-FONDO KUWAITI	Resto Bilaterales
22125000	PCIA.CORDOBA-DEUT.BANK ESP. II	Resto Bilaterales
22126000	CDBA-D.BANK ESP.-PROA I	Resto Bilaterales
22127000	CDBA-D.BANK ESP.-PROA II	Resto Bilaterales
22128000	PCIA.CORDOBA-BBVA ARGENT. I	Resto Bilaterales
22129000	PCIA.CORDOBA-BBVA ARGENT. II	Resto Bilaterales
22130000	PCIA.JUJUY - BBVA HONG KONG	Resto Bilaterales

Fuente: Elaboración propia

Letras en garantía. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo de las Energías Renovables

Desde el ejercicio 2017, se incorporó un nuevo rubro al Cuadro 1-A de la Separata II de la Cuenta de Inversión: “resto títulos públicos”. Entre el ejercicio 2017 y 2018 este rubro tuvo un incremento en el orden del 232%, llegando al cierre del ejercicio a un saldo de \$ 280.428,9 millones. Se tratan de emisiones de Letras del Tesoro en garantía a favor del Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER)⁴⁴. Cabe destacar que la normativa relacionada al crédito público de la Nación no expresa requisitos específicos a considerar en cuanto a

⁴⁴ En el marco de la Ley 26.190 que establece el “Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica”, declara de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad.



Auditoría General de la Nación

emisiones de avales, fianzas o garantías a Fideicomisos Financieros y/o Fondos de inversión. Anualmente el MEyM realizará las gestiones necesarias para tener comprometida la partida presupuestaria asignada a cancelar las obligaciones de pago derivadas del ejercicio de la opción de venta de las centrales. A su vez, el Jefe de Gabinete de Ministros se encuentra facultado a reasignar las partidas presupuestarias necesarias.

En este contexto por medio de Nota AGN 566/20 A-05 se solicitó a ONCP “Enumere taxativamente las acciones implementadas y ejecutadas a los fines de supervisar que el ex Ministerio de Energía y Minería haya tenido comprometida la partida presupuestaria asignada a cancelar las obligaciones de pago derivadas del ejercicio de la opción de venta de las centrales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 882/16, art. 14. Remitir documentación de respaldo (por ejemplo, comunicaciones entre organismos)”, a lo que por NO-2020-78835505-APN-ONCP#MHA la ONCP respondió que “la única intervención de la ONCP consiste en la emisión y colocación de las letras, su registro, el recupero de los recursos que hubiera debido afrontar el Ministerio de Economía por falta de pago del Ministerio de Energía y la baja de los registros de deuda de las letras vencidas”. Denotando que no realiza controles para verificar el cumplimiento del artículo 14 del Decreto 882/16, párrafo 4to.

En caso de que el fiduciante (MEyM) no transfiera al FODER los recursos necesarios para efectivizar el pago en el plazo previsto en el contrato respectivo, las Letras se considerarán vencidas y exigibles, debiendo ser abonadas por el MHyFP al FODER, contra la entrega de las letras canceladas.

Anualmente, conforme el cronograma de vencimientos y siempre que no se hubiere suspendido el vencimiento de las Letras o no se hubiere ejercido la opción de venta de la central de generación, se producirá el vencimiento de las Letras (Decreto 471/17, art. 3).

Para el ejercicio 2018, la Ley 27.431 de presupuesto general autorizó al OCSAF a la emisión y entrega de letras en garantía al FODER por un monto máximo de hasta VN USD 2.422.500.000 (art. 42). Posteriormente por DNU 545/18 se amplía el monto autorizado por la Ley 27.431 en USD 500.576.500. En este marco, la Res. MH 32/18 dispuso la emisión de Letras del Tesoro en Garantía a ser entregadas al FODER por cuenta y orden del ex MEyM, hasta un monto máximo de VN USD 2.918.576.500. En el cuadro a continuación se presenta la situación descripta.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 13

Montos autorizados para emitir Letras en Garantía

FODER Montos Autorizados	
Ley Presupuesto 27.431 Art. 42	DNU 545/18 - Ampliación de monto
USD 2.422.500.000	USD 500.576.500
Res. 32/18	
USD 2.918.576.500	

Fuente: Elaboración propia en base a normativa

De la revisión del expediente⁴⁵ de las Letras en Garantía otorgadas al FODER se observó Informe de DNER (Dirección Nacional de Energía Renovables) solicitando proceder a la emisión de Letras del Tesoro al FODER, el cual establece que “el monto nominal en dólares de Letras del Tesoro en Garantía que se deben emitir para avalar el Pago del Precio de Venta de los Proyectos adjudicados en el marco del “Programa Renov.Ar (Ronda 2)”, asciende a la suma total de DOS MIL NOVECIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS DÓLARES ESTADOUNIDENSES (USD 2.918.576.500). “Por ese monto se emitieron 1720 Letras, como producto de 86 proyectos por la sumatoria de la cantidad de años garantizados a los mismos⁴⁶.”

A su vez se detectó: intervención de la ONCP⁴⁷, intervención de la DADP⁴⁸, dictamen jurídico de la DAAEPYFP⁴⁹.

Por otra parte, se verificó su registro en CRyL. En este caso la totalidad de las Letras se encontraban registradas, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

⁴⁵ EX-2018-47270284- -APN-DGDOMEN#MHA

⁴⁶ A sugerencia de la DNER del MH, a los fines de optimizar la utilización de las Letras y facilitar su cancelación o eventual suspensión (Nro. de orden 2, IF-2018-54658453-APN-DNER%MHA)

⁴⁷ N° de orden 16, IF-2018-63237916-APN-ONCP#MHA.

⁴⁸ N° de orden 19, IF-2018-63327626-APN-DADP#MHA.

⁴⁹ N° de orden 33, IF-2018-63850760-APN-DAAEPYFP#MHA.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 14

Registro en la CRyL de las Letras en Garantía

SIGADE	Tramos	Nombre de título según Cuadro 1-A	Registro según CRyL	Ubicación en el listado
70405081	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BG-531/2039	28519 al 28538	268 al 270
70405097	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BG-501/2039	28839 al 28858	307 al 310
70405109	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/EOL-003/2040	29079 al 29078	337 al 339
70405116	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/PAH-710/2040	29219 al 29238	354 al 356
70405117	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/EOL-051/2040	29239 al 29258	356 al 358
70405120	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BG-518/2040	29299 al 29318	364 al 366
70405123	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BG-525/2040	29359 al 29378	371 al 373
70405124	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/EOL-016/2040	29379 al 29398	373 al 376
70405136	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/PAH-714/2040	29619 al 29638	403 al 405
70405148	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/PAH-700/2040	29859 al 29878	432 al 435
70405150	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BM-410/2040	29899 al 29918	437 al 440
70405154	1 al 20	LETRA EN GARANTIA/BM-412/2041	29979 al 2998	447 al 449

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta a Nota AGN N° 468/20 A-05

De todo lo expuesto, se concluye que las Letras del Tesoro en garantía otorgadas al FODER cuentan con su autorización correspondiente, se encuentran registradas correctamente en SIGADE, cuentan con el registro en la CRyL, aunque el MH no realiza un seguimiento a los fines de asegurarse que el ex MEyM tenga comprometida la partida presupuestaria en el marco de una sana práctica, razón por la cual se recomienda implementar acciones a los fines del seguimiento correspondiente.

7.1.3.1 Evaluación de las buenas prácticas internacionales

De acuerdo a las buenas prácticas internacionales, la Nación debería “contar con directrices operacionales para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos. Estas directrices deben ofrecer detalles de cómo debería evaluarse el riesgo crediticio y medidas para minimizar el efecto en el presupuesto de un incumplimiento o un evento que active la garantía. Esta evaluación de riesgo debe realizarse antes de tomar la decisión de apoyar una determinada actividad con las garantías de préstamos. Como mínimo, los procedimientos de aprobación y



Auditoría General de la Nación

emisión de garantías de préstamos deberían incluir lo siguiente: a) los propósitos de las garantías, b) el proceso de toma de decisiones y c) reglas para el mantenimiento de la base de datos de la deuda y la información contable”⁵⁰. Como punto de partida, el indicador exige que existan procedimientos internos documentados, adecuados y accesibles para la aprobación, la emisión y el seguimiento de las garantías de préstamos (calificación C). Además, estos procedimientos incluyen el requisito de evaluar el riesgo de crédito antes de tomar la decisión de emitir una garantía de préstamo, así como directrices sobre cómo se llevaría a cabo esta evaluación (calificación B).

Ante consulta a la ONCP sobre la existencia de procedimientos internos documentados, dicha Oficina contestó que “No se cuenta con procedimientos internos documentados aprobados para la aprobación, emisión y seguimiento de avales, fianzas y/o garantías que otorgue el Tesoro Nacional...”, respuesta brindada en ocasión de la realización de las tareas de campo de la cuenta de inversión 2017. Atento esta circunstancia se consultó nuevamente a la ONCP⁵¹ si tenían previsto una actualización del Manual de Procesos de la DADP, aprobado por Disposición 1/15, que incluya específicamente una actualización para el registro completo de estos instrumentos. Y por respuesta⁵² se obtuvo lo siguiente: “Está prevista la actualización del manual de procesos a los cambios ocurridos con la incorporación del GDE. Por ello se ha trabajado para readecuar los procesos existentes al uso del Sistema GDE. Se crearon y revisaron código de trámites, se definieron documentos específicos para la Secretaría. Esos pasos son necesarios para llegar a la culminación final que es un nuevo Manual de Procesos que también contempla la despapelización de las órdenes de pagos”, circunstancia que se podrá verificar en futuras auditorías, una vez actualizado el mencionado Manual.

Para el presente ejercicio se colocaron Letras en Garantía, aunque no se colocaron avales con garantía del Tesoro Nacional. Debido a la falta de normativa que regule los procedimientos para la aprobación, emisión y seguimiento de avales, fianzas y/o garantías que otorgue el Tesoro Nacional, se mantiene la observación efectuada en la Cuenta de Inversión 2017 determinando que el auditado no cumple con la calificación C de la dimensión 1 del DPI 10 del DeMPA.

⁵⁰ DeMPA 2015. DPI 10: Garantías crediticias, représtamos y productos derivados. Dimensión 1: disponibilidad y calidad de las políticas y los procedimientos documentados para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos del Gobierno central.

⁵¹ Mediante Nota AGN 566/20 A-05, Pregunta 7 c) En el capítulo de avales, fianzas y garantías. ¿Se prevé una ampliación para el registro completo de estos instrumentos?

⁵² Respuesta obtenida mediante Nota NO-2020-78835505-APN-ONCP#MHA.



Auditoría General de la Nación

7.1.4 Deuda multilateral y bilateral

La deuda contraída con Organismos Financieros Internacionales de los que la Nación forma parte, se encuentra exceptuada de los requisitos exigidos por el art. 60 de la LAF, es decir, no requiere de una autorización mediante ley que indique tipo de deuda, monto, plazo y destino, sino que cada operación se aprueba mediante decreto. En el stock de la deuda pública informado en el Cuadro 1-A, este tipo de endeudamiento se cataloga como “multilateral” o “resto multilateral”, dependiendo si es deuda directa o indirecta respectivamente.

Para el caso de los proyectos de inversión, la Ley 24.354⁵³ creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) que tiene como objetivos la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Es en este ámbito donde se nuclea el circuito de aprobación de proyectos de inversión.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) se integra con los proyectos de inversión pública que se formulen y evalúen según los principios, normas y metodologías establecidas por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)⁵⁴ (art. 8, Ley 24.354).

Por otro lado, la deuda bilateral puede originarse en la contratación de empréstitos públicos y/o en el otorgamiento de avales, fianzas y garantías cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero, entre otros instrumentos (Ley 24.156 –LAF-, art. 57, inc. “c” y “e”). A su vez, la deuda bilateral puede provenir de créditos directos al comercio internacional o préstamos directos de países o entidades financieras en condiciones de mercado, y debe cumplir con el art. 60 de la LAF. Al respecto la Ley 27.431 sobre presupuesto para el ejercicio 2018 aclara más la situación estableciendo que “las jurisdicciones y entidades integrantes del sector público nacional (en los términos del art. 8 de la ley 24.156), sólo podrán iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos financieros internacionales y/o *Estados extranjeros*, cuando cuenten con opinión favorable del señor jefe de Gabinete de Ministros, previa evaluación del respectivo proyecto conforme a los requerimientos de la ley 24.354 de Sistema Nacional de Inversiones Públicas y sus

⁵³ B.O. 29/08/1994.

⁵⁴ El art. 8 agrega que quedan incluidas “las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje, los proyectos de inversión que se incluyan en el proyecto de ley del presupuesto de la administración nacional de cada año, y aquellos que soliciten transferencias, aportes, créditos u otorgamientos de avales del Tesoro nacional para la realización de obras públicas nacionales, provinciales, municipales o privadas.”



Auditoría General de la Nación

modificaciones. El Ministerio de Finanzas se expedirá sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo y encabezará las negociaciones definitivas.

Las dependencias de la Administración nacional que tengan a su cargo la ejecución de operaciones de crédito con organismos financieros internacionales *y/o Estados extranjeros*, no podrán transferir la administración de sus compras y contrataciones en otros organismos, nacionales o internacionales, ajenos a su jurisdicción, salvo que fuere expresamente autorizado mediante resolución de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda, previo dictamen de la Oficina Nacional de Contrataciones de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización” (Ley 11.672, art. 59, sustituido por Ley 27.431, art. 44. En cursiva propio).

El Cuadro 1-A muestra esta deuda bajo los rubros “bilateral” y “resto bilateral”, dependiendo si es directa o indirecta.

Dado que no existe normativa específica que regule el proceso del endeudamiento bilateral, el proceso real informado por el auditado se enmarca dentro de normativa propia del endeudamiento multilateral⁵⁵. Si bien la flexibilidad y excepciones de los requerimientos exigidos para contraer préstamos multilaterales indican que el tratamiento de los préstamos bilaterales no debería ser asimilable a éstos, a los efectos prácticos se tomaron en cuenta los puntos establecidos en la Res. Ex MEyFP 108/09.

Teniendo en cuenta la salvedad mencionada, en el presente apartado se evaluará el cumplimiento de las normas aplicables a la deuda multilateral y bilateral, tanto directa como indirecta correspondiente a los estratos “multilaterales”, “resto multilaterales”, “bilaterales” y “resto bilaterales”.

7.1.4.1 Deuda directa multilateral y Deuda directa bilateral

La Res. Ex MEyFP 108/09 establece que “la DNPOIC⁵⁶ deberá coordinar el flujo de la información necesaria en cada caso para que las dependencias mencionadas puedan expedirse oportunamente y en los plazos previstos.”

⁵⁵ Proceso relevado en el marco de la Actuación AGN 796/16.

⁵⁶ Actualmente la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito –DNPOIC-se llama Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito -DNFOIC- dado que la Res. 108/09 menciona a la DNPOIC, en el texto se mantiene esta identificación.



Auditoría General de la Nación

Con antelación a las negociaciones definitivas de la operación, y con el objeto de que la Jefatura de Gabinete de Ministros se expida acerca de la autorización a negociar, el MF "se expedirá sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo", a tenor de lo establecido en el Artículo 59, de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto.

A tales efectos será necesario contar con los dictámenes técnicos de los siguientes organismos establecidos por la Res. Ex MEyFP 108/09:

- a) DNIP, respecto de la prefactibilidad económico-técnica del proyecto, de acuerdo con los términos de la Ley de Inversión Pública Nacional 24.354 y el Artículo 48, inciso a) de la Ley 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005). Este dictamen no será necesario cuando la operación tenga por objeto el reconocimiento de gastos de inversiones públicas realizadas con anterioridad, o la misma no constituya una inversión pública en los términos de la Ley 24.354.
- b) ONP, respecto de la disponibilidad de los montos previstos en las operaciones de crédito para los ejercicios pertinentes, de acuerdo con el Artículo 48 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o 2005).

En aquellos casos en que la operación de crédito público sea sólo el otorgamiento de la garantía del ESTADO NACIONAL a una jurisdicción provincial no se requerirá el presente dictamen, teniendo en cuenta que no corresponderá la afectación del presupuesto nacional.

- c) ONCP, sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos, en orden a lo establecido por el Decreto 2102 de fecha 4 de diciembre de 2008.
- d) DNPOIC, sobre la planta de personal de la Unidad Ejecutora y su impacto presupuestario en el marco del proyecto, en caso que sea necesaria su creación, en orden a lo establecido por el Decreto 2102/08. En aquellos casos en que la Nación Argentina actúe como Garante de una operación de crédito no se requerirá el presente dictamen.
- e) Opinión al BCRA, sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del ESTADO NACIONAL, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 61 de la LAF.
- f) Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del INDEC.



Auditoría General de la Nación

- g) Dirección Nacional de Impuestos, sobre las exenciones tributarias correspondientes a la renta derivada de las operaciones a favor de los organismos multilaterales que se encuentren contempladas en las normas generales que integran los documentos jurídicos que instrumentan la operación y deriven de tratados internacionales suscriptos por la Argentina y demás legislación nacional aplicable. Considerando que dichas exenciones están previstas en las normas de carácter general de cada Organismo Internacional, producto de Convenios Internacionales suscriptos con éstos, la Dirección Nacional de Impuestos deberá emitir un dictamen único por cada Organismo Internacional, evaluando la normativa de cada uno en lo que hace a la materia tributaria. El dictamen elaborado para cada Organismo Internacional será válido para todas las operaciones de crédito celebradas con ese Organismo, y sólo deberá emitirse un nuevo dictamen cada vez que exista una actualización o modificación de las normas o condiciones generales de aquél, circunstancias éstas que la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito pondrá en conocimiento de la Dirección Nacional de Impuestos.
- h) Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (...) en aquellos casos en que la operación de crédito público involucre a gobiernos provinciales, para lo cual deberá efectuar un análisis conforme a los principios de la Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.”⁵⁷

En el caso de que no se trate de proyectos de inversión, la misma norma indica que el inicio del trámite debe ser un dictamen suscripto por el Señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

En la muestra realizada resultaron seleccionados siete instrumentos correspondientes a los estratos Multilateral y Bilateral.

El SIGADE 75174000 (clasificado como Bilateral) no pudo analizarse según la normativa mencionada. En la información recibida el expediente EX-2018-58077544- -APN-DGD#MHA se pudo observar que tramitó una modificación presupuestaria, pero no incluyó ninguno de los dictámenes necesarios para la suscripción del préstamo. En una segunda oportunidad⁵⁸ se

⁵⁷ Anexo I - Circuito de gestión administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito, Etapa 2 - negociaciones, Paso 1 - Viabilidad de la Operación y Autorización a Negociar de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁵⁸ Mediante Nota AGN 374/20 A-05



Auditoría General de la Nación

consultó si el expediente enviado relacionado a este SIGADE era el correcto, a lo que la DADP respondió que si "se confirma la información oportunamente enviada".⁵⁹

De los seis SIGADES restantes, cinco corresponden al estrato deuda directa multilateral y el restante al estrato deuda directa bilateral.

Se constató que en todos los SIGADES se encuentran faltantes la suscripción por parte del MF y el Dictamen DNCI (INDEC) según Res. Ex MEyFP 108/09. En el caso del SIGADE 29278000 además de los faltantes ya mencionados, se detecta la falta de Dictamen Previo DNIP y Dictamen ONP.

⁵⁹ Respuesta enviada por IF-2020-53629643-APN-ONCP#MHA de fecha 14/08/2020



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 15

SIGADES deuda directa multilateral – bilateral. Documentación faltante.

SIGADE	Nombre de título según Cuadro 1-A	Tipo de deuda	Normativa	Documentación Faltante
29266000	4243BID PRGO FORT CAPACI INDEC	Multilateral	Decreto 1121/17	<ul style="list-style-type: none">• Suscripción del MF• Dictamen DNCI (INDEC).• Conformidad SPE.• Conformidad del Organismo Ejecutor.
29268000	4265BID PROY MEJ FERROC SAN MARTIN	Multilateral	Decreto 1098/17	<ul style="list-style-type: none">• Suscripción del MF• Dictamen MEyFP• Dictamen DNCI (INDEC).• Cuadro estimativo de desembolsos del Programa• Conformidad SPE.• Conformidad del Organismo Ejecutor
29278000	BID 4622 PROG APOY POLIT IGUAL	Multilateral	Decreto 1037/18	<ul style="list-style-type: none">• Dictamen Previo DNIP,• Suscripción MF• Dictamen ONP,• Dictamen DNCI (INDEC)• Cuadro estimativo de desembolsos del Programa
29791000	BIRF 8903 AR - AUH	Multilateral	Decreto 1129/18	<ul style="list-style-type: none">• Suscripción del MF• Dictamen DNPOIC• Dictamen DNCI (INDEC).• Conformidad SPE.• Conformidad del Organismo Ejecutor
29966000	10459 CAF PROG. DES MERCADO CAP	Multilateral	Decreto 766/18	<ul style="list-style-type: none">• Suscripción del MF• Dictamen DNCI (INDEC).• Conformidad SPE.• Conformidad del Organismo Ejecutor
27654000	AFD - REP. ARGENTINA	Bilaterales	Decreto 61/18	<ul style="list-style-type: none">• Dictamen DNCI (INDEC).• Suscripción del MF

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de expedientes

De la revisión de los expedientes enviados correspondientes a deuda directa multilateral y bilateral no se logró identificar la suscripción del MF en los términos del art 59 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto.

Por su parte, el JGM debe emitir opinión favorable respecto a los proyectos financiados con OIC, a lo que se denomina “priorización” de los proyectos (Res. Ex MEyFP 108/09, Anexo I, Etapa 1, Paso 2).



Auditoría General de la Nación

Del análisis de los expedientes se determinó que los seis SIGADES cumplen con el requisito de autorización de la JGM para la negociación.

El último punto tomado en consideración es el dictamen del área legal. La Res. 108/09 establece que “finalizadas las negociaciones, la DNPOIC coordinará el trámite del proyecto normativo mediante el cual el PEN autorizará la operación y la suscripción de los documentos que la instrumentan. En tal sentido deberá (...) c) Hacer seguimiento del trámite asegurándose de que una vez inicialado el proyecto, el expediente sea enviado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SUBSECRETARIA LEGAL de la SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS para obtener el dictamen jurídico previo al refrendo del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas de acuerdo con la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549. Una vez emitido el dictamen, la Dirección General de Asuntos Jurídicos eleva sin más trámite las actuaciones a la SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS para su inicial. Luego, el expediente será remitido al señor Secretario de Política Económica para su consideración e inicial” (Res. Ex MEyFP 108/09, Anexo I, Etapa 3, Paso 1.)

Bajo estos términos, se analizó si los SIGADES de la muestra contaban con la intervención del área legal pertinente para elaborar dictamen jurídico.

De la revisión se detectó que en todos los SIGADES se verifica la intervención del área legal correspondiente a través de la DGAJ.

A continuación se agrega un cuadro que resume las cuestiones previamente descriptas.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 16

Resumen cumplimiento normativo deuda multilateral y bilateral

SIGADE	Nombre de título según Cuadro 1-A	Tipo de deuda	Normativa	Documentación Faltante	Autorización de JGM para negociaciones (Res.108/09)	Dictamen Jurídico
29266000	4243BID PRGO FORT CAPACI INDEC	Multilateral	Decreto 1121/17	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del MF • Dictamen DNCI (INDEC). • Conformidad SPE. • Conformidad del Organismo Ejecutor. 	SI	SI
29268000	4265BID PROY MEJ FERROC SAN M	Multilateral	Decreto 1098/17	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del MF • Dictamen MEyFP • Dictamen DNCI (INDEC). • Cuadro estimativo de desembolsos del Programa • Conformidad SPE. • Conformidad del Organismo Ejecutor 	SI	SI
29278000	BID 4622 PROG APOY POLIT IGUAL	Multilateral	Decreto 1037/18	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen Previo DNIP, • Suscripción MF • Dictamen ONP, • Dictamen DNCI (INDEC) • Cuadro estimativo de desembolsos del Programa 	SI	SI
29791000	BIRF 8903 AR - AUH	Multilateral	Decreto 1129/18	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del MF • Dictamen DNPOIC • Dictamen DNCI (INDEC). • Conformidad SPE. • Conformidad del Organismo Ejecutor 	SI	SI
29966000	10459 CAF PROG. DES MERCADO CAP	Multilateral	Decreto 766/18	<ul style="list-style-type: none"> • Suscripción del MF • Dictamen DNCI (INDEC). • Conformidad SPE. • Conformidad del Organismo Ejecutor 	SI	SI
27654000	AFD - REP. ARGENTINA	Bilaterales	Decreto 61/18	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen DNCI (INDEC). • Suscripción del MF 	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de expedientes

7.1.4.2 Deuda indirecta multilateral y Deuda indirecta bilateral

Además de los requisitos previstos para la deuda directa, la deuda indirecta multilateral y bilateral contemplan requisitos adicionales.

El art. 57, inc. “e” del Decreto 1344/07 establece que el Estado Nacional podrá avalar o garantizar el pago de las deudas contraídas mediante operaciones crediticias negociadas directamente por las Provincias o por CABA con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, cuando aquellas cuenten con su respectiva ley, que las autorice a:

I. contraer el endeudamiento por el monto, plazo de amortización y destino del financiamiento, y

II. afectar los fondos de la coparticipación federal de impuestos para cumplir en tiempo y forma con todas las obligaciones de pago contraídas.



Auditoría General de la Nación

De la muestra seleccionada se obtuvieron 11 IDP correspondientes a deuda indirecta de los cuales 4 corresponden al estrato resto multilateral y 7 al estrato resto bilateral. Se anexa cuadro con los SIGADES analizados:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 17

SIGADES deuda indirecta

SIGADE	Nombre del instrumento	Estrato Muestra	Ley que autorice a contraer endeudamiento	Afectación de fondos de Coparticipación
29970000	BEI 88098 PLAN GIRSU	Resto Multilateral	Res. 230/18	<i>Art.1 - g) de la provincia de Jujuy al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos ratificados por Ley Nacional 25.570, de acuerdo a lo previsto por los artículos 1°, 2° y 3° del Acuerdo Nación Provincia sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos o el régimen que en el futuro lo sustituya y/o reemplace, correspondientes a la provincia</i>
29969000	23720FID PROJ ACUED GRAN TULUM	Resto Multilateral	Res. 63/18	<i>Art.1 - e) y de la provincia de San Juan al Estado Nacional mediante contrato de contragarantía, en el cual ésta última se compromete a cancelar los importes correspondientes y en caso de no efectuar el pago, se autoriza al Estado Nacional a debitar los montos pertinentes de la Cuenta de Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548 o el régimen legal que eventualmente lo sustituya) correspondiente a la provincia</i>
2928200	BID 4435/OC AR FORT CAP GEST B	Resto Multilateral	Res. 93/18	<i>Art. 1 - e) y de la provincia de Buenos Aires al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o del régimen legal que eventualmente lo sustituya.</i>
29635000	36/2017 PROJ CONECT CONURB PRO	Resto Multilateral	Res. 91/18	<i>Art. 1 - d) de la provincia de Buenos Aires al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o del régimen legal que eventualmente lo sustituya</i>
22128000	PCIA.CORDOB A-BBVA ARGENT. I	Resto Bilaterales	Res. 151/18	<i>Art. 1 - j) de la provincia de Córdoba al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o el régimen legal que eventualmente lo sustituya</i>
22129000	PCIA.CORDOB A-BBVA ARGENT. II			
22125000	PCIA.CORDOB A-DEUT.BANK ESP. II	Resto Bilaterales	Res. 165/18	<i>Art.1 - f) de la provincia de Córdoba al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o el régimen legal que eventualmente lo sustituya</i>
22126000	CDDBA-D.BANK ESP.-PROA I	Resto Bilaterales	Res. 164/18	<i>Art. 1 - g) de la provincia de Córdoba al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o el régimen legal que eventualmente lo sustituya.</i>
22127000	CDDBA-D.BANK ESP.-PROA II			
22130000	PCIA.JUJUY - BBVA HONG KONG	Resto Bilaterales	Res. 37/19	<i>Art.1 - f) de la provincia de Jujuy al Estado Nacional, instrumentada, esta última, mediante la cesión de los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la ley 23.548 o del régimen legal que eventualmente lo sustituya.</i>
27655000	PTMO PCIA BS AS-FONDO KUWAITI	Resto Bilaterales	Res. 111/17	<i>Art.1 - f) de la Provincia de BUENOS AIRES al ESTADO NACIONAL, instrumentada – esta última – mediante la cesión de los recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondientes a la provincia según la Ley N° 23.548 o del régimen legal que eventualmente lo sustituya.</i>

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de expedientes



Auditoría General de la Nación

En este sentido, el auditado cumple con el art. 57, inc. "e" último párrafo del Decreto 1344/07, encontrándose en todos los expedientes analizados la normativa que aprueba el endeudamiento, así como la afectación de los fondos de la coparticipación.

Por otra parte, el Decreto 1731/04, en su art. 25 indica: "Sin perjuicio de la intervención que en función de sus competencias le corresponda al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION a través de la SECRETARIA DE HACIENDA analizará y autorizará, si correspondiere, con carácter previo a la generación de obligaciones para las partes, el endeudamiento del Sector Público No Financiero correspondiente a los Gobiernos Provinciales, de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES y de los Gobiernos Municipales de conformidad a las pautas y procedimientos que a continuación se detallan:

- a) Los Gobiernos Provinciales y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES que lo soliciten, deberán adjuntar la documentación detallada en el Anexo V el cual forma parte integrante de la reglamentación.
- b) Las cesiones de recursos "prosolvendo" a otorgar no podrán superar la cuota de amortización, intereses y gastos que origine la operación de que se trate.
- c) La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCIÓN analizará las condiciones financieras en el marco de los parámetros que utilice el GOBIERNO NACIONAL para su propio endeudamiento y de acuerdo a la evolución del mercado financiero.
- d) Sin perjuicio del procedimiento aquí previsto cuando se trate de operaciones de endeudamiento provenientes de programas con financiamiento de Organismos Multilaterales de Crédito y de programas nacionales, la dependencia u organismo nacional que se encuentre evaluando la asignación de los recursos y/o elegibilidad de las jurisdicciones intervinientes en el programa de que se trate, deberá contar con un informe favorable de la SECRETARIA DE HACIENDA respecto de la sustentabilidad financiera de la Jurisdicción involucrada.
- g) La SECRETARIA DE HACIENDA queda facultada para aumentar el monto mencionado en los incisos e) y f) del presente artículo y con carácter previo a cada autorización deberá constatar:



Auditoría General de la Nación

i) Si la Jurisdicción se encuentra dentro del indicador de endeudamiento previsto por el Artículo 21 de la Ley 25.917 y, en este supuesto, si con el endeudamiento requerido se respeta dicho indicador.

ii) Si la Jurisdicción se encuentra incurso en las sanciones previstas en el Artículo 32 inciso iv) y/ o v) de la Ley 25.917.

iii) Que no se supere el límite de endeudamiento para el conjunto de las Provincias y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES establecido durante cada ejercicio fiscal conforme a lo dispuesto en el Artículo 2º inciso b) de la Ley 25.917. "

Por otro lado, el anexo V al art. 25 solicita:

1. Nota de solicitud de autorización de la operación de financiamiento, estableciendo el destino de los ingresos, indicando en su caso si se trata de refinanciación de una deuda;
2. Copia Certificada de la Ley, que autorice:
 - ✓ Uso del Crédito y su destino;
 - ✓ Cesión de recursos en garantía y/o pago;
 - ✓ La moneda del financiamiento.
3. Norma donde se aprueben las condiciones de la operatoria;
4. Modelo de Contrato de Mutuo y Cesión de Derechos y/o Fideicomiso en su caso, especificando claramente: a) Moneda de pago del préstamo, b) Plazo del préstamo, c) Amortización e Intereses: método de amortización del capital del préstamo y la frecuencia del pago de intereses y del capital, d) Tasa de Interés: tipo (fijo o variable) y su conformación, indicándose los valores que asumen cada una de las variables que participan a la fecha de la concertación del préstamo. Asimismo, deberá especificarse la fuente de información de los datos necesarios para su recalcu. Debe indicarse la tasa resultante en términos nominales anuales, y el costo financiero total del préstamo (considerando comisiones y gastos) al momento de la concertación de la operación crediticia.



Auditoría General de la Nación

5. Dictámenes de Contaduría y Fiscalía sobre la viabilidad de la operación cuya autorización se solicita
6. Programación de los servicios de capital e interés de la operación de endeudamiento para el período de duración del mismo.
7. Informe del stock de la deuda a la fecha de la solicitud y perfil de vencimientos de capital e intereses para el período de duración del financiamiento que se solicita autorización.
8. Ejecución Presupuestaria (Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento) al cierre del trimestre inmediato anterior a la fecha de la solicitud de autorización y Proyección Financiera (Esquema Ahorro- Inversión-Financiamiento) para el período de duración del financiamiento que se solicita autorización.

De esta forma se procedió al análisis de los SIGADES correspondientes a la muestra seleccionada sobre deuda indirecta, obteniéndose los siguientes resultados:

Respecto a la deuda indirecta multilateral, los cuatro SIGADES analizados presentan las siguientes limitaciones:

No cuentan con la presentación de Dictámenes de Contaduría y Fiscalía sobre la viabilidad de la operación, con la programación de los servicios de capital e interés de la operación; con la presentación de un informe del stock de deuda y perfil de vencimientos de capital e intereses, con afectaciones de la coparticipación Federal de Impuestos; no presentaron otras garantías y tampoco se observa en los expedientes la presentación de ejecución presupuestaria y proyección financiera.

Por su parte los siguientes SIGADES no contaron en los expedientes analizados con el Informe de la SH sobre sustentabilidad financiera de jurisdicción:

- SIGADE 29970000
- SIGADE 29969000



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 18

SIGADES deuda indirecta resto multilateral

Decreto 1731/04, art. 25 y Anexo V.	2997000- BEI 88098 PLAN GIRSU	29969000 - 23720FID PROY ACUED GRAN TULUM	29282000 - BID 4435/OC AR FORT CAP GEST B	29635000 - 36/2017 PROY CONNECT CONURB PRO
Solicitud provincial de autorización de la operación de financiamiento	SI	NO	NO	NO
Ley provincial	SI	SI	SI	SI
Norma donde se aprueben las condiciones	NO	NO	NO	NO
Contrato de financiamiento entre pcia. y banco	SI	SI	SI	SI
Modelo de Contrato de Mutuo y Cesión de Derechos y/o Fideicomiso	SI	SI	SI	SI
Dictámenes de Contaduría y Fiscalía sobre la viabilidad de la operación	NO	NO	NO	NO
Programación de los servicios de capital e interés de la operación	NO	NO	NO	NO
Informe del stock de la deuda y Perfil de vencimientos de capital e intereses	NO	NO	NO	NO
Afectaciones de la Coparticipación Federal de Impuestos	NO	NO	NO	NO
Otras garantías	NO	NO	NO	NO
Ejecución Presupuestaria (Esquema AIF)	NO	NO	NO	NO
Proyección Financiera (Esquema AIF)	NO	NO	NO	NO
Informe SH (sustentabilidad financiera de Jurisdicción)	NO	NO	SI	SI
Autorización a neogar de Nación a Provincia (con el banco)	SI	SI	SI	SI
Convenio subsidiario (contragarantía entre Nación y Provincia)	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de expedientes.

Los siete SIGADES correspondientes al estrato resto bilaterales no cuentan con los siguientes dictámenes: programación de los servicios de capital e interés de la operación; con la presentación de un informe del stock de deuda y perfil de vencimientos de capital e intereses, con las afectaciones de la Coparticipación Federal de Impuestos; no presentaron otras garantías; no presentaron la ejecución presupuestaria y la proyección financiera y, por último, tampoco cuentan con el informe de la SH sobre sustentabilidad financiera de jurisdicción.

Por su parte los SIGADES 22128000, 22129000, 2212500, 22126000 y 2765500 no cuentan con el Dictamen de la Contaduría y Fiscalía sobre la viabilidad de la operación.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 19

SIGADES deuda indirecta resto bilateral

Decreto 1731/04, art. 25 y Anexo V.	22128000-PCIA.CORDOBA-BBVA ARGENT. I	22129000-PCIA.CORDOBA-BBVA ARGENT. II	22125000-PCIA.CORDOBA-DEUT.BANK ESP. II	22126000 -CDBA-D.BANK ESP.-PROA I	22127000-CDBA-D.BANK ESP.-PROA II	22123000-PCIA.JUJUY-BBVA HONG KONG	27655000 -PTMO PCIA BS AS-FONDO KUWAITI
Solicitud provincial de autorización de la operación de financiamiento	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Ley provincial	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Norma donde se aprueben las condiciones	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
Contrato de financiamiento entre pcia. y banco	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Modelo de Contrato de Mutuo y Cesión de Derechos y/o Fideicomiso	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Dictámenes de Contaduría y Fiscalía sobre la viabilidad de la operación	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
Programación de los servicios de capital e interés de la operación	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Informe del stock de la deuda y Perfil de vencimientos de capital e intereses	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Afectaciones de la Coparticipación Federal de Impuestos	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Otras garantías	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Ejecución Presupuestaria (Esquema AIF)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Proyección Financiera (Esquema AIF)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Informe SH (sustentabilidad financiera de Jurisdicción)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Autorización a neogicar de Nación a Provincia (con el banco)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Convenio subsidiario (contragarantía entre Nación y Provincia)	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de expedientes.

De los expedientes relevados se observan ciertas irregularidades:

Se encontraron los Dictámenes Jurídicos, en la mayoría de éstos no coinciden las “fojas” o “número de orden” citados con la numeración del expediente.

Se observa en algunos Dictámenes y Notas, que no coinciden las fojas o “número de orden” citados con la numeración del expediente. Dicha situación constituye un riesgo alto, ya que indicaría que el expediente no tuvo la misma numeración de fojas durante su tramitación.

De los expedientes relevados se observan pases de actuación dirigidos a una persona física; aunque no detallan el cargo ni la función de la misma. Además, no figura el sector al que pertenece por lo que se debe suponer que no pasa a otro lugar. Por ejemplo, SIGADE 29966000 en n°. de orden 12 y 40 y SIGADE 29970000 n°. de orden 60.

En todos los casos se observa desorden cronológico.

No se enviaron los expedientes vinculados.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 20

Faltantes de información que dicen contener pero que no observan:

2928200	En N° de orden 9 cita un expediente vinculado que no fue enviado En N° de orden 78 se observa que falta el pase de SSEPIP a DNCNP En N° de orden 80 se observa que falta el pase de SLYT a SSEPIP En N° de orden 83 hay un resumen de la actuación que no coincide en su relato en cuanto al orden En N° de orden 137 se observa que falta el pase de DACLYT a SSRFI En N° de orden 142 se observa que falta el pase con opinión de DNFOIC
29970000	En N° de orden 4 responde a nota NO-2018-23442094-APN-DNFORC#MF, pero la misma no está en el expediente En N° de orden 53 falta el pase de SLYT a SSARF
27655000	En N° de orden 134 del expediente se advierte por parte del servicio jurídico que no consta en los obrados las nuevas intervenciones de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales y de la Secretaría de Finanzas que fueran requeridas por la Dirección de Presupuesto de Sectores Económicos y Sociales en el N° de Orden 128

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de expedientes

Teniendo en cuenta lo señalado previamente, dados los faltantes de información constatados y lo expuesto en el apartado 6.5 se concluye que se presentan limitaciones para determinar el cumplimiento de las normas mencionadas.

7.1.5 Endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional

Durante el ejercicio bajo análisis la Argentina solicitó un Acuerdo *Stand By* con el FMI por un monto de DEG 40.714 millones, equivalentes a USD 56,5 mil millones por un período de 36 meses, mediante dos Cartas de Intención firmadas el 12/6/2018 y 17/10/2018, Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y un Memorándum de Entendimiento Técnico (MET).

El préstamo otorgado por el FMI se registró en el rubro Multilaterales del Cuadro 1-A de la Cuenta de Inversión. Al tratarse de un organismo financiero internacional del cual la Nación forma parte, se encuentra exceptuado de formalizarse por ley de presupuesto según art. 60 de la LAF.

A diferencia de lo que acontece con otro tipo de endeudamiento, las Cartas de Intención, MPEF y MET no establecen los esquemas de pagos y amortizaciones ni la tasa de interés del préstamo, afectando la transparencia. Los términos generales de los Acuerdos *Stand By* indican que los préstamos vencen “dentro de 3¼-5 años de efectuado el desembolso, lo que significa que cada desembolso se reintegra en ocho cuotas trimestrales iguales a partir de los 3¼ años posteriores



Auditoría General de la Nación

a la fecha de cada desembolso.⁶⁰ Al constituirse deuda pública externa, el BCRA debe emitir opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos (art. 61).

Tal como se menciona en la primera Carta de Intención del 12/06/2018 se señala que la mitad del préstamo sea destinado a apoyo presupuestario y el resto como precautorio, luego modificado (en la segunda carta) para volcar todo el préstamo únicamente a apoyo presupuestario. Si bien el MPEF establece objetivos fiscales y monetarios, el destino solicitado en la Carta de Intención no indica que el préstamo se destinaría exclusivamente a garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

Por otro lado, si bien el auditado cuenta con un procedimiento específico para la aprobación de préstamos multilaterales previsto en la Res. Ex MEyFP 108/09, este procedimiento no fue verificado en la aprobación del Acuerdo con el FMI.

Respecto a la firma digital la normativa vigente durante 2018 es el Decreto 1063/16 reglamentario de la Ley 25.506 de Firma Digital que en su art. 13 (luego modificado por el Decreto 182/19) establece que:

"Artículo 13. — Firma digital del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). El sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) permite la firma digital de los documentos electrónicos en los siguientes casos:

- a. Para firmar actos administrativos mediante firma digital con dispositivo criptográfico.
- b. Para firmar todos los demás actos que no constituyan actos administrativos mediante firma digital con certificado del sistema.

Ambas firmas digitales gozan de plena validez en virtud de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N° 25.506, asegurando indubitablemente la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente."

En base a esta normativa se verificó si las Actas por la emisión de Letras Intransferibles que surgen de los expedientes relevados cuentan con la correspondiente firma digital, en los términos de la normativa citada.

⁶⁰ <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>. Términos de los Préstamos.



Auditoría General de la Nación

El primero de los expedientes recibidos contiene:

- Las cartas de intención en su versión inglés y español
- Borrador de Convenio entre MH y BCRA
- Conformidad de SF
- Dictamen Jurídico de DACLYT.
- Convenio entre MH y BCRA.

En N° de orden dos se encuentra la carta de intención firmada con fecha 12/06/18, este documento consta de la Carta de intención, el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y el Memorándum de Entendimiento Técnico entre Argentina y el FMI (en idioma inglés). Donde se pueden observar las firmas ológrafas del Ministro de Hacienda y del presidente del BCRA. Es un documento escaneado e incorporado en el expediente en fecha 18/06/2018. En el N° de orden tres se observa el mismo documento en su versión en castellano también firmado por los mismos representantes y con los mismos cargos.

Cabe destacar que el Acuerdo fue firmado el 12/06/18 por el Ministro de Hacienda, cuando lo que hubiera correspondido era que dicho acuerdo sea firmado por el Ministro de Finanzas, ya que se encontraba vigente al momento de la firma el Decreto 174 /18 de fecha 02/03/2018, estableciéndose en su Anexo I el nuevo organigrama en donde se aprecia al Ministerio de Finanzas con sus respectivas Secretarías y Subsecretarías. Vale señalar también para esta situación, lo que regula el Anexo II de dicho Decreto, donde dentro de los objetivos del Ministerio de Finanzas, su 1° objetivo comprende lo que a continuación y de manera taxativa se detalla “Entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior”.

En N° de orden seis, la SH inicia las actuaciones para propiciar la suscripción del Convenio, indica que previo a la consideración del Ministro, debe pasar por Secretaría de Finanzas y por el Servicio Jurídico, adjunta para su revisión la Carta de Intención y el Convenio entre el BCRA y el MH. En N° de orden siete, figura la conformidad del Secretario de Finanzas y en N° de orden nueve figura el dictamen jurídico (Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y



Auditoría General de la Nación

Tributarios- DACLyT). En este dictamen jurídico se emite opinión sobre el borrador “de convenio a ser suscripto entre el titular de este Ministerio de Hacienda y el Presidente del Banco Central de la República Argentina, referido a sus respectivas responsabilidades en relación al Acuerdo Stand By a celebrarse entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional” y concluye que “las actuaciones podrían proseguir el trámite según su estado”.⁶¹ Luego se observa el Convenio (en N° de orden 12) y la tramitación para la confección de la letra intransferible⁶² por un monto de \$315.821.249.929,33 que resulta formalizado a través de un Acta suscripta por el Ministro de Hacienda de fecha 22/06/2018 en N° de orden 24, se destaca que esta Acta no cuenta con firma digital del Sr. Ministro de Hacienda. En N° de orden 34, se tramita la suscripción de la Adenda al Convenio entre el MH y el BCRA, vuelve a contar con la conformidad del SF (en N° de orden 36) y con nuevo dictamen jurídico (en N° de orden 45) que resulta formalizada en un nuevo Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina⁶³, de esta manera con los pases entre ambas instituciones finaliza el primer expediente.

El segundo de los expedientes recibidos cuenta con la siguiente información referida a cuatro desembolsos solicitados por MH a través de Nota al BCRA:

- Desembolso por un valor de DEG 4.100.000.000⁶⁴ con fecha 30 de octubre de 2018.
- Desembolso por un valor de DEG 5.500.000.000⁶⁵ con fecha 21 de diciembre de 2018.
- Desembolso por un valor de DEG 7.800.000.000⁶⁶ con fecha 9 de abril de 2019.
- Desembolso por un valor de DEG 3.650.000.000⁶⁷ con fecha 16 de julio de 2019.

Cada desembolso cuenta con una Letra Intransferible conforme lo establece el Artículo 2° del Convenio celebrado entre MH y BCRA:

- Letra Intransferible⁶⁸ por un monto de pesos \$ 121.999.482.246,10.
- Letra Intransferible⁶⁹ por un monto de pesos \$163.657.842.037,45.

⁶¹ Nro. de orden 6 IF-2018-29241532-APN-SECH#MHA, Nro. de orden 7 PV-2018-29243063-APN-SECF#MF y Nro. de orden 9 IF-2018-29244177-APN-DACLYT#MHA

⁶² N° de orden 24, ACTA-2018-29826301-APN-MHA.

⁶³ N° de orden 51, CONVE-2018-00276569-GDEBCRA-P#BCRA.

⁶⁴ N° de orden 2, IF-2018-54079490-APN-SECH#MHA

⁶⁵ N° de orden 35, IF-2018-66387696-APN-SECH#MHA

⁶⁶ N° de orden 67, IF-2019-19682415-APN-SECH#MHA.

⁶⁷ N° de orden 131, IF-2019-62579969-APN-SECH#MHA.

⁶⁸ N° de orden 30 ACTA-2018-55222888-APN-MHA.

⁶⁹ N° de orden 57, ACTA-2018-67161143-APN-MHA.



Auditoría General de la Nación

- Letra Intransferible⁷⁰ por un monto de pesos \$ 232.096.575.980,38.
- Letra Intransferible⁷¹ por un monto de pesos \$874.900.842.224,88. Esta Letra Intransferible es una revaluación de las letras emitidas anteriormente por las tenencias en pesos del FMI al 30/04/2019 realizada por el organismo internacional en consonancia con el cierre de su ejercicio fiscal.
- Letra Intransferible⁷² por un monto de pesos \$237.849.837.469,28.

Se observa además que el expediente es remitido a la ONCP previo a la firma de las Letras Intransferibles, pero no se observa intervención de esa dependencia en la primera de las letras pero si en la tramitación de la segunda de las Letras. Se puede observar la intervención del servicio jurídico que en todos los casos incorpora su informe emitiendo opinión sobre el modelo de letra intransferible. Se pueden verificar las conformidades del Secretario de Finanzas y de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Se detectaron las siguientes observaciones respecto de los expedientes:

- EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA

Nº de orden 21 IF-2018-29785229-APN-DAAEPYFP#MHA cuenta con el Dictamen Jurídico de DAAEPYFP, dentro del cual se establece que por Nº de orden 15, surge la vinculación con EX-2018-29238098-APN-DGD#MHA, que tramita conjuntamente, el cual no vino incluido en la respuesta enviada por el auditado.

En Nº de orden 24 ACTA-2018-29826301-APN-MHA se presenta Letra Intransferible que no cuenta con firma digital del Ministro de Hacienda.

En Nº de orden 48 IF-2018-55955082-APN-SECLYA#MHA, cuenta con el Apéndice I Carta de Intención, Memorando de Políticas Económicas y Financieras y Memorándum de Entendimiento Técnico Anexo I. Memorando de Políticas Económicas y Financieras, con los nombres, pero no las firmas (ni ológrafas ni digitales) del Presidente del BCRA y Ministro de Hacienda.

- EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA

⁷⁰ Nº de orden 91. ACTA-2019-21148641-APN-MHA.

⁷¹ Nº de orden 120, ACTA-2019-59389970-APN-MHA.

⁷² Nº de orden 153, ACTA-2019-64291397-APN-MHA.



Auditoría General de la Nación

N° de orden 35 IF-2018-66387696-APN-SECH#MHA el cual establecía una solicitud de desembolso, indica que se adjunta proyecto de nota de solicitud que no se encuentra adjunta como archivo embebido.

En N° de orden 57 ACTA-2018-67161143-APN-MHA por medio de la cual se presentó Letra Intransferible, no cuenta con firma digital del Ministro de Hacienda.

En N° de orden 67 IF-2019-19682415-APN-SECH#MHA se presenta solicitud de desembolso, indica que hay embebido proyecto de nota, pero no se encuentra el adjunto.

En N° de orden 91 ACTA-2019-21148641-APN-MHA se incorpora una nueva Letra Intransferible que no cuenta con firma digital del Ministro de Hacienda.

Del relevamiento de los expedientes, se verificó que los mismos no cuentan con una sucesión cronológica en la presentación de los números de órdenes, afectando la concatenación de los actos administrativos.

De la revisión de ambos expedientes y considerando lo establecido en el Capítulo 6.5 sobre integridad de la información relacionada a los expedientes, se concluye que existen limitaciones para determinar el cumplimiento de las normas mencionadas. Los préstamos multilaterales son formalizados a través de un Decreto que aprueba el endeudamiento con el Organismo Internacional de Crédito, como excepción del cumplimiento del art. 60 de la LAF. En estos expedientes no se encontró instrumento a través del cual se formaliza la deuda, ni decreto ni tampoco si se formalizó por Ley específica o Ley de presupuesto. El auditado realiza los registros en base a la formalización de las Letras Intransferibles y recae en la órbita de la Coordinación de Préstamos como todos los préstamos multilaterales. El endeudamiento con los Organismos Multilaterales de Crédito se regula por la Res. Ex MEyFP 108/09, cuyo cumplimiento fue ignorado por el auditado por lo cual tampoco se pudo verificar el cumplimiento de la calificación C del DPI 1 y la dimensión 2 del DPI 9 del DeMPA⁷³. De las

⁷³ DEMPA:

- DPI 1, calificación C: La legislación (primaria y secundaria) autoriza claramente a contraer préstamos y emitir nueva deuda, realizar transacciones vinculadas con la deuda (cuando corresponda) y emitir garantías de préstamos (cuando corresponda) en nombre del Gobierno central. Además, en la legislación primaria se especifican los propósitos para los que el Poder Ejecutivo puede solicitar financiamiento.

- DPI 9:

Dimensión 1, calificación C: Se prepara un plan anual para el endeudamiento externo y se realizan evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se pueden obtener de los posibles acreedores y mercados.

Dimensión 2, calificación C: Se cuenta con procedimientos internos adecuados, accesibles y documentados para todo tipo de endeudamiento externo, incluso de mercados internacionales de capital;



Auditoría General de la Nación

intervenciones del BCRA relevadas en estos dos expedientes, en ningún informe emite opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos. Requisito impuesto por el art. 61 de la LAF toda vez que se trata de una operación de crédito público que origina la constitución de deuda pública externa. A su vez tampoco se detectó en ningún informe que esta operación se encuadre en los términos del art. 71 de la LAF, situación que dejaría exceptuada de las disposiciones de la misma al BCRA.

En el marco de los procedimientos previstos se solicitó por Nota⁷⁴ a la Secretaría de Finanzas que indicara si para el ejercicio 2018 contó con una estrategia de gestión de deuda de mediano plazo. En su respuesta⁷⁵, remiten a un link⁷⁶ de la Web de economía, donde se accede a un documento en el que se pueden observar lineamientos genéricos de una Estrategia Financiera. No cuenta con fecha de publicación, pero en sus primeros párrafos aclara que se trata para el año 2019: "La estrategia contempla las necesidades financieras de 2019 y el análisis de la estrategia hacia el futuro. Los pilares fundamentales para 2019 son: (a) mejorar la previsibilidad del financiamiento, (b) reducir el costo y riesgo del financiamiento y (c) avanzar en el desarrollo de un mercado secundario líquido y transparente."⁷⁷ Se realizará una evaluación de los términos contenidos en este documento en oportunidad de evaluar el ejercicio 2019.

La Secretaria de Finanzas nada responde acerca de si las decisiones que se tomaron durante 2018 respecto a la deuda pública y su estructura fueron realizadas en base a una estrategia de gestión de deuda pública, tampoco adjuntaron un plan de gestión de mediano plazo⁷⁸. También se consultó si realizan análisis y/o estudios de riesgos sobre la estructura de la cartera de la deuda pública, por respuesta informan que "El boletín de deuda que se publica en forma trimestral muestra indicadores de riesgo de tasa, de moneda, de liquidez, de refinanciamiento, etc. Adicionalmente en la oficina se procesan datos para hacer un seguimiento semanal de dichos riesgos. Desde 2016, el plan fue desarrollar el mercado en pesos y aprovechar el financiamiento externo en la medida que las tasas fueran razonables. En 2018 el mercado se cerró y obligó al gobierno a recurrir al FMI."⁷⁹ de esta manera se puede inferir que el

estos procedimientos incluyen el requisito de ingresar todas las condiciones financieras de la operación de préstamo en el sistema de registro de la deuda dentro de las tres semanas de la firma.

⁷⁴ Nota AGN 567/20 A-05.

⁷⁵ La Secretaría de Finanzas le solicita a la ONCP que responda estas cuestiones.

⁷⁶ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_financiera_27122018.pdf

⁷⁷ Documento Estrategia Financiera, pág. 3

⁷⁸ Preguntas 5.a), 5.b) y 6)

⁷⁹ Respuesta a preguntas 2.a) y 2.b)



Auditoría General de la Nación

financiamiento solicitado no estuvo enmarcado en ninguna estrategia de gestión de endeudamiento y dando cuenta de que no cumple con la calificación C del DPI 13.

Modificaciones Presupuestarias.

Al momento de la sanción de la Ley 27.431 de Presupuesto para el ejercicio 2018, la solicitud del préstamo *Stand By* no se encontraba prevista, por lo que no contaba con partidas iniciales.

Los tres desembolsos iniciales se registraron por un monto de \$911.787.714.252,95 (equivalentes a DEG 20.213.710.000). El primer desembolso es de fecha 25/06/2018, el segundo 09/11/2018 y el tercero 26/12/2018.

Cuadro N°21

Registro y exposición en el Cuadro 1A

DENOMINACION DE LA OBLIGACION		MOVIMIENTOS ACUMULADOS AL TRIMESTRE IV DEL AÑO 2018							SALDOS FINALES DEL CAPITAL		
		INCREMENTOS			DIFERENCIA DE CAMBIO				TOTAL		
ACREEDOR		PRE SUPUEST	EXTRAPRESUP	SUP	M/T	C.E.R.	DIFERENCIA DE CAMBIO	DESEMBOLSOS	EN PESOS	M/T	
TIPO Y N	SIGADE N	T	M/T	EN PESOS							
STAND BY 2018	29510000	1	SDR	412.029.489.081,78	0,00	10.613.710.000,00	0,00	144.462.442.402,06	556.491.931.483,84	556.491.931.483,84	10.613.710.000,00
STAND BY 2018	29510000	2	SDR	208.897.173.111,48	0,00	4.100.000.000,00	0,00	6.071.666.161,85	214.968.839.273,33	214.968.839.273,33	4.100.000.000,00
STAND BY 2018	29510000	3	SDR	290.861.052.059,69	0,00	5.500.000.000,00	0,00	-2.488.218.888,15	288.372.833.171,54	288.372.833.171,54	5.500.000.000,00
Sub total				911.787.714.252,95		20.213.710.000,00					

Fuente: Las columnas de Saldos Iniciales de capital y las de Disminuciones se suprimieron de la imagen anterior por encontrarse en \$0- Separata II. Cuenta de inversión 2018.

Se realizó una consulta en el sistema e-SIDIF sobre los recursos de fuente 22 y se obtuvo lo siguiente:

Cuadro N° 22

Consulta al Sistema e-SIDIF

Ejercicio Presupuestario	Cod. AXT	Cod. y Desc. Fuente	Cod. y Desc. Fuente Financiamiento	Cod. y Desc. Tipo	Cod. y Desc. Clase	Cod. y Desc. Concepto	Cod. y Desc. Subconcepto	\$ Rec. Inicial	\$ Rec. Vigente	\$ Ing. Percibido
2018	0	2 - Crédito	2.2 - Crédito Externo	37 - Obtención de Préstamos	09 - Del Sector Externo	02 - Del Sector Externo a Largo	02 - Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	412.029.489.082	911.787.714.253

Fuente: Sistema e-SIDIF, parámetros: clasificación de los recursos por fuente de financiamiento y por tipo, clase, concepto y subconcepto. Fecha del reporte: marzo 2021.

Como se puede observar el Recurso Inicial tiene saldo \$0- que es coincidente con que no se encontraba previsto en el Presupuesto 2018. Luego informa un Recurso Vigente por \$ 412.029.489.082 y el Ingreso Percibido por \$ 911.787.714.253-. Para el caso del recurso vigente, el DNU 1053/18 (16/11/18) que modifica el presupuesto general, en su art. 1° incorpora todas las planillas que modifican el presupuesto nacional. Se puede observar en la página 353 la correspondiente a este movimiento (lo resaltado es propio):



Auditoría General de la Nación

Imagen N°1

PRESUPUESTO 2018					
MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS - RECURSOS (FUENTES FINANCIERAS)					
Administración Central					
Jurisdicción	:	90 Servicio de la Deuda Pública			
Sub-Jurisdicción	:	0			
TIPO	CLASE	CONCEPTO	SUBCONC	DENOMINACIÓN	IMPORTE EN \$
36				Colocación de Deuda	177.639.920.116
	1			Deuda en Moneda Nacional	83.892.463.143
			2	Colocación de Deuda en Moneda Nacional a Largo Plazo	83.892.463.143
			11	Títulos Públicos	83.892.463.143
	2			Deuda en Moneda Extranjera	93.747.456.973
			2	Colocación de Deuda en Moneda Extranjera a Largo Plazo	93.747.456.973
			5	Títulos Públicos	44.833.556.973
			37	BONAR 2024	20.000.000.000
			58	BONAR 2025/U\$S/5,75%/18-04-2025	28.913.900.000
37				Obtención de Préstamos	420.239.943.027
	9			Del Sector Externo	420.239.943.027
			2	Del Sector Externo a Largo Plazo	420.239.943.027
			2	Fondo Monetario Internacional (FMI)	412.029.489.082
			3	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	9.060.510.000
			4	Banco Mundial (BIRF)	-17.815.138.693
			7	Corporación Andina de Fomento	16.959.367.008

Fuente: artículo 1 del DNU 1053/18

Este recurso vigente es coincidente con el monto del primer desembolso, como puede cotejarse del cuadro 1, extracto del cuadro 1A.

Sin embargo, no se detectó normativa posterior que acredite la modificación presupuestaria de \$ 499.758.225.171- que se corresponden con el segundo y tercer desembolso.

7.1.6 Seguimiento del registro del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales

En primer lugar, se reitera la dispersión del marco normativo relacionado al FUCO, cuestión que genera riesgos de control y de detección para su análisis. En particular, se advierte que el art. 80 del Decreto 1344/07 dispone que “se mantendrá en vigencia el Sistema de Fondo Unificado (S.F.U.). El mismo se integrará con todas las cuentas bancarias de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional, incluida la Cuenta Única del Tesoro”. A partir del ejercicio 2018, dicha integración se modificó y se estipuló que estará integrado por los saldos de las cuentas corrientes abiertas y/o que se crearen en el BNA, de las jurisdicciones y entidades que se encuentran alcanzadas por el art. 8 de la Ley 24.156, con excepción de la Cuenta Única



Auditoría General de la Nación

del Tesoro⁸⁰. Cabe destacar que dicha modificación no fue adoptada por el Decreto 1344/07 reglamentario de la LAF, lo que acentúa la dispersión normativa existente para este instrumento de financiamiento, cuestión que fuera observada en informes anteriores de AGN⁸¹.

Los riesgos derivados de la gestión del financiamiento FUCO fueron advertidos primeramente en un Estudio Especial de AGN, en el cual se advirtió la posible utilización de deuda pública a los efectos de saldar la deuda con el BNA al 31 de diciembre de cada año, hecho que fue verificado en la auditoría de la Cuenta de Inversión 2017.

Si bien la AGN, mediante las auditorías de la Cuenta de Inversión, sostuvo que dicho financiamiento debía reflejarse en los asientos contables de Deuda Pública, los medios utilizados para ello derivaron en un incumplimiento de la LAF al no contar con autorización del Congreso de la Nación; atribución exclusiva del Poder Legislativo otorgada por la Constitución Nacional.

Para el ejercicio 2017, la descarga de la Tabla de Amortización del SIGADE 72643000 al 31/07/2018⁸² indicaba como fecha de pago del préstamo el 31/12/2018 y una descarga posterior⁸³ permite apreciar que esta fecha de pago fue cambiada a 31/12/2019.

Posteriormente, en una descarga efectuada el 14/1/2020 se constató un nuevo cambio del plazo de la fecha de pago al 31/12/2020 y un nuevo tramo 2 con las siguientes condiciones:

-Fecha de emisión: 31/12/19

-Vencimiento 31/12/2020 (1 año)

-Monto: \$ 80.000 millones.

Durante las tareas de ejecución se envió a la DADP un cuestionario de control interno⁸⁴, donde entre el resto de las preguntas se consultó por la documentación que avale este cambio de fechas de vencimiento en el sistema, la respuesta obtenida indica que "se archivan en la carpeta del instrumento las comunicaciones recibidas vía GDE de la Tesorería General de la Nación, que motivaron las modificaciones de las fechas mencionadas." A su vez el expediente remitido sobre este instrumento, el EX - 2017-21118180-APN-DMEYN#MHA, trata el cambio normativo que derivó en el dictado del Decreto 1108/17, y después pasa a guarda temporal (desde el

⁸⁰ Ley 27.431 de presupuesto para el ejercicio 2018, art. 86.

⁸¹ Res. AGN 3/15 - Estudio Especial sobre el Análisis y Estructura del Endeudamiento de Corto Plazo - Período 2009-2011 – Gestión y Acta CSDP 13/19 – Cuenta de Inversión 2017 – Capítulo Deuda Pública.

⁸² Fecha de descarga de la información de SIGADE.

⁸³ Descarga efectuada el 21/05/2019.

⁸⁴ Nota AGN 569/20 A-05



Auditoría General de la Nación

05/01/2018, N° de orden 129) no incorporándose más actuaciones al mismo. Es decir que del expediente no surgen los cambios en los vencimientos de las obligaciones asumidas como endeudamiento público.

Si bien el Tramo 2 constituye un hecho posterior al período auditado, acentúa el riesgo de la utilización del FUCO como herramienta de financiamiento corto plazo incrementando su saldo, lo que podría generar riesgos de liquidez y solvencia del soberano.

Cabe destacar que la Ficha Técnica del SIGADE expone un monto total de \$125.000 millones, y como norma de autorización el Decreto 1108/17. En este sentido, la normativa señalada permite inferir que el auditado continúa realizando estas operaciones sin intervención del Congreso y con riesgos de incumplimiento de la LAF.

7.1.7 Conciliación entre e-SIDIF-SIGADE

En el detalle de conciliación Sistema de Información Financiera- Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (e-SIDIF- SIGADE) presentada por la Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP) y que se trata en Anexo I del presente informe - Análisis de la Registración de la Deuda Pública Directa - se presentan partidas cuya inclusión genera un efecto neto (sobreevaluación 0,88%) de millones de \$ 111.267,31 (millones de USD 2.942,93) en el total de la *Nota 14 Deuda Pública* en comparación con los cuadros publicados en la Separata II Deuda Pública (cuadro 1-A Estado de la Deuda Pública 2018). Dicha suma surge de la diferencia neta generada por conceptos vinculados con Intereses Devengados No Exigibles, pagos realizados en relación al Segundo Proceso de Liquidación de Acuerdos “*Hold Out*” (Ley 27.249, de Deuda Pública) que aún no se han dado de baja en los registros de deuda, pagos pendientes de regularizaciones y con partidas pendientes de conciliación por parte de la CGN que se generaron al implementar el nuevo Plan de Cuentas.

7.1.8 Falta de exposición en los Cuadros Anexos de la Cuenta de Inversión de la Deuda Intra Sector Público

Si bien los títulos representativos de Deuda Pública en poder de los Organismos e Instituciones del Sector Público (ISP) alcanzan el 38,18% del total del Endeudamiento Público, se observó



Auditoría General de la Nación

que esta información no se encuentra contenida en los Cuadros Anexos ni complementarios a la Cuenta de Inversión 2018.

Cuadro N° 23

Participación de Agencias del Sector Público en el total de la Deuda Pública

En millones de USD

Total Deuda Pública	BCRA	BNA	FGS	Resto SP	Total Deuda Intra sector público
USD 330.597	U\$S 78.887	U\$S 10.677	U\$S 30.729	U\$S 5.917	U\$S 126.209
% de la deuda intra sector público	62,50%	8,46%	24,35%	4,69%	
% de la Deuda Total	23,86%	3,23%	9,30%	1,79%	38,18%

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 34 y a la nota AGN 693/19 A-05.

Entre los principales acreedores del Estado Nacional se encuentran el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Banco Nación Argentina (BNA) y el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS), los que en conjunto concentran más del 95 % de las acreencias del SPN y casi el 36 % de la deuda total del país. El resto de la deuda Intra Sector Público Nacional se encuentra repartida entre 39 entidades⁸⁵.

Tal como se aclara en el apartado de limitaciones al alcance, el equipo de auditoría se propuso la verificación de la información obrante en el cuadro anterior a partir del cruce de información con la Caja de Valores SA, como órgano de custodia, registro y pago de los títulos valores. Ante la negativa de obtener esta información por esta vía, y dadas las dificultades atravesadas, se implementó como procedimiento alternativo el cruce de la información provista por la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) contra la obrante en Estados Contables del BCRA, contra la cartera de tenencias del FGS (obtenida a partir del cruce de información con la Gerencia de

⁸⁵ Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de Aduanas (ANA), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Empresa Nacional de Soluciones Satelitales (ARSAT), Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Construcción de Vivienda para la Armada SE (COVIARA), Caja de Retiros Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (CRJPPOL), Dioxitek S.A, Entidad Binacional Yacypetá (EBY), Educ.ar S.E., EEAA, Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (ENARD), Energía Argentina S.A. (ENARSA), Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), FFCS, Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria (FFRH), Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT), Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME), Fondo Nacional de las Artes, Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE), Instituto de Ayuda Financiera (IAF), Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Vitivinicultura, Tesorería General de la Nación (TGN), Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Programa Crédito Argentino (PROCREAR), Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), Superintendencia de Servicios de Salud, Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), Universidad Nacional del Litoral (UNL) y Universidad Nacional de Luján (UNLUJAN)



Auditoría General de la Nación

Cuenta de Inversión), y contra las tenencias del BNA que fueron solicitadas a dicha entidad⁸⁶. De esta manera se verificó las tenencias de estos tres tenedores principales de la deuda intra sector público sin encontrarse diferencias.

En definitiva, si bien la Deuda Intra Sector Público en los últimos años viene disminuyendo, se recomienda exponer la información pertinente de esta modalidad de endeudamiento en los cuadros, los anexos y las notas de la Cuenta de Inversión que confecciona la Contaduría General de la Nación para cada periodo en concordancia con la información que presenta la Oficina Nacional de Crédito Público.

Por otra parte de la lectura y análisis de los cuadros anexos de la Cuenta de Inversión, tampoco surge de forma directa la clasificación de los Títulos de la Deuda Pública según la legislación aplicable, más teniendo en cuenta la importancia que a partir de las dos últimas reestructuraciones de títulos (canjes 2005-2010) y en línea con los principios de Transparencia⁸⁷, que recomiendan la exposición completa y precisa sobre la situación económica y financiera que sea relevante para la situación de deuda.

7.1.9 Deuda Indirecta: Registración

a) Avals con atrasos confirmados

Al 31/12/2018 se mantiene en situación de atraso confirmado el aval 418/77 por un monto de \$ 2.286,05 millones (USD 60,46 millones) correspondiente al SIGADE 72172000. Se destaca además que este instrumento no cuenta con un cálculo de los intereses adeudados. En respuesta a Nota AGN 690/19 A-05, la Dirección de Administración de la Deuda Pública indica que este saldo corresponde al "importe original del aval más intereses compensatorios calculados por el Banco de la Nación Argentina al 31/07/98". La significatividad respecto del total expuesto en la *Nota 14 Deuda Pública* es equivalente al 0,02 %.

b) Avals en exceso de límites de monto autorizado.

La operación identificada con el SIGADE 75123000- Energía Argentina SA y la correspondiente al SIGADE 72172000, registran un exceso respecto al valor autorizado de \$ 10.448,94 millones (USD 276,37 millones). La significatividad respecto del total expuesto en la *Nota 14 Deuda Pública* es equivalente al 0,08 %.

⁸⁶ Nota AGN 607/20 A-05

⁸⁷ Principio 11 UNCTAD Divulgación de información y publicación.



Auditoría General de la Nación

c) Exposición de garantías

En respuesta a Nota AGN 690/19 A-05 se remitió un listado de garantías otorgadas al 31/12/2018. De su revisión se detectó que el SIGADE 27519000, cuyo beneficiario es el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra clasificado como deuda directa-bilaterales en el cuadro 1A. De acuerdo con las definiciones dadas por la LAF, dicho préstamo debería estar expuesto en el rubro “resto” que refiere a la deuda indirecta.

7.1.10 Tratamiento contable del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y del Tipo de Cambio.

Tal como se expresara en los Informes de Auditoría de la Cuenta de Inversión –Capítulo Deuda Pública – correspondientes a los ejercicios 2006 a 2017 realizados por esta Auditoría General de la Nación se verifica que:

- El registro del CER se realizó en su totalidad en la porción no corriente de la cuenta contable “Títulos y Valores de la Deuda Pública a Pagar en Moneda Nacional”. El mismo se efectuó con fecha 31/12/2018 a través de un asiento global que resume el impacto del coeficiente durante el ejercicio 2018 sobre cada instrumento individualizado por número de SIGADE, por un importe total de \$ 250.004,41 millones (USD 6.612,42 millones).
- El registro de las Diferencias de Cambio se realizó en la porción corriente y no corriente de las cuentas contables Títulos y Valores de la Deuda Pública Externa y Préstamos Externos a Pagar. Con fecha 31/12/2018 se realizó a través de asientos globales que resumen el impacto de la variación cambiaria del ejercicio 2018 sobre cada instrumento individualizado por número de SIGADE, por un importe neto total de \$ 4.302.798,51 millones (USD 113.805,66 millones).

Esta Auditoría observa que al contabilizarse la diferencia cambiaria, sólo por su efecto neto al cierre del ejercicio, no se cumple con la registración oportuna del efecto de esta variación a lo largo del año.



Auditoría General de la Nación

7.1.11 Inconsistencia en la exposición de los intereses impagos.

El Cuadro 34 de la Cuenta de Inversión 2018 expresa como saldo de intereses impagos la cifra \$ 0.-, lo que no es consistente con la información que proporciona el Anexo L de la Cuenta de Inversión. El punto 6.1.c) del presente informe cuantifica el valor de tales intereses.

7.1.12 Inconsistencia en la exposición de la Deuda Pública en la Nota 14 a los Estados Contables.

La nota 14 a los Estados Contables se elabora a partir de los saldos mayorizados de las cuentas contables. Para esto el plan de cuentas del e-SIDIF tiene un código y un nombre que luego en la Nota 14 se le cambia. No hay cuenta contable que considere la deuda pública interna y la deuda pública externa, como así tampoco que considere los préstamos internos y/o externos. Hay cuentas contables sobre la deuda pública en moneda nacional y/o en moneda extranjera como puede observarse a continuación.

Cuadro N° 24

Cuentas contables según e-SIDIF

Del pasivo corriente:	
2.1.2.01.01.99.00	Otros títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda nacional
2.1.2.01.02.99.00	Otros títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda extranjera
2.1.2.02.01.01.00	Préstamos de instituciones públicas financieras a pagar
2.1.2.02.02.99.99	Otros préstamos del sector externo a pagar
Del pasivo no corriente:	
2.2.1.10.09.00.00	Deudas varias con provincias
2.2.1.06.99.99.00	Otros documentos varios a pagar
2.2.2.01.01.99.00	Otros títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda nacional
2.2.2.01.02.99.00	Otros títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda extranjera
2.2.2.02.01.01.00	Préstamos de instituciones públicas financieras a pagar
2.2.2.02.02.99.99	Otros préstamos del sector externo a pagar

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF

La exposición de la Nota 14 es la siguiente:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 25

Exposición Nota 14 a los Estados Contables

Nota 14 a los Estados Contables			
a) Deuda Directa			
I) Corriente		II) No Corriente	
Tipo	2018 (en pesos \$)	Tipo	2018 (en pesos \$)
Deuda Pública Interna	830.905.457.338,55	Deuda Pública Externa	6.125.508.444.185,81
Préstamos Internos	422.138.075.069,90	Deuda Pública Interna	1.399.637.878.866,19
Deuda Pública Externa	1.038.084.428.711,66	Préstamos Externos	2.021.416.818.866,15
Préstamos Externos	93.148.237.743,16	Préstamos Internos	81.154.475.950,14
Int. Devengados No Exigibles	119.618.836.206,31	Provincias	5.772.583,37
Documentos a Pagar	83.300.000.000,00		
Total en \$	2.587.195.035.069,58	Total en \$	9.627.723.390.451,66
Total Deuda Pública en \$			12.214.918.425.521,24

Fuente: Cuenta de inversión 2018

No es correcto el renombre que se le da a la apertura del saldo de la deuda pública en la referida Nota 14, puede llevar a confusiones porque no es una clasificación en deuda interna o externa, sino que según el sistema de registro se trata de una clasificación por el tipo de moneda.

7.2 Contingencias identificadas

7.2.1 Reclamos provenientes de arbitrajes internacionales (CIADI, CCI, UNCITRAL)

Se realizó una consulta a la Coordinación del Área de Asuntos Internacionales de la Procuración del Tesoro de la Nación⁸⁸ (PTN) sobre los reclamos y/o juicios en trámite en Tribunales Internacionales relacionados con Argentina durante 2018. Durante el periodo estuvieron vigentes 23 procedimientos arbitrales de los cuales 16 casos se dirimen en el CIADI⁸⁹, 3 casos ante el UNCITRAL⁹⁰ y 4 casos en la CCI⁹¹.

Respecto de la clasificación de las instancias judiciales utilizada de los estados procesales, la PTN ha informado lo siguiente:

⁸⁸Nota AGN 691/19 A-05

⁸⁹ CIADI. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Es una institución del Banco Mundial con sede en Washington, que entró en vigor en 1966.

⁹⁰ UNCITRAL. Por su sigla en inglés: United Nations Commission for the Unification of International Trade Law, Grupo de trabajo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI – dedicado al arbitraje y conciliación

⁹¹ Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 26

Definición de las instancias procesales enviada por la PTN

Estados Procesales	Definiciones
En Trámite	Caso no terminado con actividad procesal.
Suspendido	Caso no terminado sin actividad procesal.
Condena	Caso terminado por laudo en el que se ha establecido la responsabilidad del Estado.
Terminado	Caso terminado a solicitud de parte demandante sin objeciones del Estado, o por acuerdo de partes, o por falta de pago de los gastos del procedimiento.
Etapa de Jurisdicción	Caso en trámite en etapa de excepciones a la jurisdicción, previa al fondo de la cuestión.

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta a la nota AGN 165/19 A-05.

Respecto a los casos con condena la PTN informó en la primera respuesta obtenida en la etapa de planificación, tres casos ante el CIADI. Se trata de los casos: ARB/09/1, ARB 04/16 y ARB 03/17. Luego se comparó esta respuesta con la que fuera obtenida y expuesta en el Informe sobre Cuenta de Inversión 2017. Allí se informaban otros tres casos con condena. Se realizó una nueva consulta a la PTN y en su respuesta informan que los casos con condena informados en 2017 continuaban en el mismo estado. Por lo tanto, a los fines de una mejor exposición en el siguiente cuadro se muestran los seis casos en total con condena.

Cuadro N° 27

Casos con condena informados

Caso	Tipo	Reclamo	Laudo	Condena	Intereses	Costas	Terminación
Teinver S.A., Transporte de Cercanías S.A. y Autobuses Urbanos del Sur S.A. (Caso CIADI N° ARB/09/1)	CIADI	USD 1.610.500.000	21/7/2017	USD 320.760.000	Tasa de las Letras del Tesoro de EE.UU. a 6 meses, capitalizados semestralmente	USD 3.494.807	29/5/2019
Mobil Exploration and Development Inc. Suc. Argentina y Mobil Argentina S.A. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/04/16)	CIADI	USD 571.200.000	25/2/2016	USD 196.241.306	Tasa compuesta anual del 6% desde 31/03/2014	Contribución de Argentina a costas de las demandantes en USD 2.000.000	8/5/2019
Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales del Agua S.A. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/17)	CIADI	USD 253.661.161	4/12/2015	USD 225.696.464	Tasa de las Letras del Tesoro de EE.UU. a 6 meses, capitalizados semestralmente	No informa	14/12/2018
Impregilo S.p.A. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/07/17)	CIADI	USD 119.362.503	21/6/2011	USD 21.294.000	Intereses anuales compuestos a una tasa del 6% a partir del 11 de julio de 2006.	No informa	24/1/2014
Saur Intemacional c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/04/4)	CIADI	USD 143.900.000	22/9/2014	USD 39.990.111	Intereses desde el 17 de septiembre de 2007 (computados al 6% anual y capitalizados anualmente)	USD 686.500 y EUR 1.486.975 en concepto de gastos y honorarios incurridos por la demandante.	19/12/2016
Deutsche Ruck Chilmington c. CNAS, Tesoro Nacional, Instituto Nacional de Reaseguros	UNCITRAL	USD 7.636.181	26/4/2006	USD 7.390.044	6% a partir de la fecha de los montos reclamados (06/12/2001)	No informa	24/9/2019
Monto total estimado de condena				USD 742.697.770			

Fuente: elaboración propia en base a respuesta a Nota AGN 691/19 A-05 y Nota AGN 563/20 A-05.

Estos seis casos informados con condena ascienden a un monto de USD 742,6 millones más intereses y costas (equivalentes a \$ 28.080,14 millones).



Auditoría General de la Nación

Respecto a los procesos que al 31/12/2018 todavía siguen en curso, el monto reclamado asciende a USD 1.564,9 millones más intereses en los casos que corresponde (equivalentes a \$ 59.169,50 millones). En el cuadro siguiente se exponen los casos y se puede visualizar que solamente hay un litigio con monto indeterminado (Orazul, Caso CIADI N° ARB/19/25) en virtud de que se encontraba en etapa de constitución de Tribunal.

Cuadro N° 28

Arbitrajes internacionales vigentes

En dólares

Casos vigentes			
Caso	Tipo	Reclamo	Estado Procesal PTN
Orazul International Espana Holdings S.L. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/19/25)	CIADI	Indeterminado	En trámite
Nationale Nederlanden Holdinvest B.V., Nationale-Nederlanden Intertrust B.V., NN Insurance Internacional B.V. y Origenes AFJP S.A c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/19/11)	CIADI	USD 500.000.000	En trámite
Metlife, Inc., Metlife Servicios S.A. y Metlife Seguros de Retiro S.A. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/17/17)	CIADI	USD 161.100.000	En trámite
Salini Impregilo S.p.A. c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/15/39)	CIADI	USD 176.900.000	En trámite
Casinos Austria International GmbH y Casinos Austria Aktiengesellschaft c. República Argentina (CASO CIADI N° ARB/14/32)	CIADI	USD 51.919.998	En trámite
AES Corporation c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/02/17)	CIADI	USD 416.800.000	En trámite
ICS Inspection and Control Services Limited c. República Argentina (Caso CPA N° 2015-12)	UNCITRAL	USD 128.677.039	En trámite
Hochtief Aktiengesellschaft c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/07/31)*	CIADI	USD 13.410.000	Suspendido
Unisys Corporation c. República Argentina (Caso CIADI N° ARB/03/27)	CIADI	USD 25.267.876	Suspendido
Bpifrance Assurance Export c. República Argentina (Caso CCI N° 23548/JPA)	CCI	USD 31.995.165	Suspendido
Banco Santander Río S.A. (antes denominado Banco Río de la Plata S.A.) c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Caso CCI N° 15544/JFR/CA/ASM/JPA)	CCI	USD 168.693.950	Suspendido
Papel del Tucumán S.A. (en quiebra) c. Estado Nacional (República Argentina) (Caso CCI N° 12364/KGA/CCO/JRF/CA/ASM/JPA)*	CCI	USD 67.123.151	Suspendido
Total reclamado		USD 1.564.987.179	

*Se trata de montos de condena

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta a la nota AGN 691/19 A-05.

Evaluación de Buenas Prácticas Internacionales relacionadas al registro de Contingencias



Auditoría General de la Nación

Del mismo modo, amerita resaltar que las buenas prácticas⁹² recomiendan que... la Administración Central reconozca, clasifique y comprenda el alcance de las contingencias que pueden generar requerimientos de recursos futuros y que considere:

- a) La naturaleza del compromiso, es decir si la contingencia es explícita o implícita
- b) La certidumbre del suceso que da origen a la contingencia, independientemente de que la utilización provenga de un suceso que ya ocurrió o si es contingente para algún suceso futuro.”...

La CGN en los Estados Contables informa en *Nota 12- Otros Pasivos*, ciertos pasivos corrientes como por ejemplo juicios con sentencia firme, honorarios judiciales, deudas de coparticipación, deudas con organismos internacionales, entre otras. En un ítem de esta Nota se incluyen deudas con el CIADI por dos casos con sentencia firme. (Este punto se desarrolla en el Anexo I). Este registro es el mismo de ejercicios anteriores. Es decir que del nexo entre las buenas prácticas y el análisis realizado sobre la *Nota 12 Otros Pasivos* se detecta que solamente se informan dos arbitrajes ante el CIADI y no se mencionan los arbitrajes ante la CCI y ante el UNCITRAL. Estos arbitrajes deberían exponerse en la *Nota 12 Otros Pasivos* incluyendo los arbitrajes con condena firme, que fueron informados por la PTN.

Reclamos ante Tribunales Internacionales.

Ante la consulta efectuada a la PTN⁹³ y en referencia a otros juicios ante Tribunales Internacionales a su cargo, informaron los siguientes dos casos:

- Petersen Energía Inversora S.A.U. and Petersen Energía S.A.U. v. Argentine Republic and Y.P.F. S.A., ante la Corte de Apelaciones de Estados Unidos para el Segundo Circuito (Caso N° 16-3303), en apelación de la decisión de la Corte de Distrito de Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York (Caso N°1:15-cv-2739).

Objeto del reclamo: Alegada violación del Estatuto de YPF, que supuestamente se produjo cuando la República Argentina omitió realizar una oferta pública de adquisición

⁹² ISSAI 5430. “Contingencias Fiscales. Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS”.

⁹³ En respuesta ante Nota AGN 563/20 A-05 de fecha 20/10/2020 y respuesta NO-2020-75347368-APN-DNAYCI#PTN de fecha 04/11/2020.



Auditoría General de la Nación

de todas las acciones de YPF de acuerdo al Estatuto al expropiar el 51% de las acciones clase D de YPF de conformidad con la Ley 26.741.

Tribunal: Corte de Distrito de Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York, jueza Loretta Preska.

Estado del Proceso: Al 31/12/2018 estaban pendientes sendas peticiones de *certiorari* de la República Argentina e YPF S.A. ante la Corte Suprema de Estados Unidos.

Actualmente (la fecha de la respuesta de la PTN es 04/11/2020) el caso está en la etapa de *discovery* ante la Corte de Distrito de Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York.

Monto de reclamo: No informa.

Ambos casos constituyen una contingencia, con cierto grado de incertidumbre en su resolución final. Para ambos casos la PTN no ha informado monto de la demanda interpuesta, ni ha realizado una estimación al respecto. Esta situación que no se evidencia en los Estados Contables ni en sus Notas Anexas, en caso de resultar adversa para la República Argentina podría comprometer los recursos futuros. Podría ser necesaria la emisión de títulos o de algún instrumento de deuda pública sobrecargando los presupuestos futuros.

7.2.2 Registro de litigios contra el Estado Nacional.

La CGN como órgano rector y responsable de la elaboración de la Cuenta de Inversión a través del Manual de Cierre de Ejercicio⁹⁴ estableció la manera en la que los organismos deben presentar la información relativa a juicios. Sintéticamente, expresa que todos los entes del sector público deben presentar a la CGN un listado de juicios clasificados en 4 instancias. A saber:

- a) Sentencias firmes en los términos del art. 170 de la Ley 11.672 –Complementaria Permanente de Presupuesto - (T.O. 2014)⁹⁵

⁹⁴ Aprobado por Resolución 71/2010

⁹⁵ Ley 11.672 (T.O. 2014), art. 170: Los pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Nacional o a alguno de los Entes y Organismos que integran la Administración Nacional al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva en el pago de una suma de dinero, serán satisfechos dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidas en las distintas Jurisdicciones y Entidades del Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio del mantenimiento del Régimen establecido por las Leyes 23.982 y 25.344.

En el caso que el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero en que la condena deba ser atendida carezca de crédito presupuestario suficiente para satisfacerla, el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuar las provisiones necesarias a fin de su inclusión en el ejercicio siguiente, a cuyo fin las Jurisdicciones y Entidades demandadas



Auditoría General de la Nación

- b) Sentencias adversas de Cámara y en trámite de apelación
- c) Sentencias adversas en primera instancia
- d) Juicios en trámite sin sentencia

El registro de estos pasivos según la instancia en la que se encuentren, se realiza de la siguiente manera:

- Inciso a) se registran en cuentas del pasivo clasificados en corriente y no corriente,
- Inciso b) y c) se realiza una previsión contable,
- Inciso d) no tienen reflejo en Estados Contables aunque sí son informados por Nota Complementaria.

Es relevante analizar esta información porque representa una contingencia del Estado Nacional, toda vez que se pueden convertir en pasivos explícitos directos (incisos b, c y d) y podrían ser pagados mediante la emisión de deuda pública.

Con la Resolución de Cierre, que emite la SH todos los años, se establecen las fechas límites en la que los organismos deben remitir la información en vistas a la elaboración de la Cuenta de Inversión. El Servicio Jurídico de cada organismo o su equivalente, debe elevar a la Dirección General de Administración la información relativa a juicios y ésta, finalmente, a la CGN.

En las tareas de campo de la cuenta de inversión 2017 se procedió a verificar la información que envían los diferentes organismos a la CGN. Para esto se realizó una circularización a ciertas entidades financieras (Servicios Administrativos Financieros- SAF) donde se les consultó de qué manera informan las instancias judiciales de su cartera de juicios al cierre de cada ejercicio fiscal, y contrastar con la información obrante en las Notas a los Estados Contables. El resultado de este procedimiento fue "todas las respuestas al relevamiento efectuado a los organismos

deberán tomar conocimiento fehaciente de la condena antes del día 31 de julio del año correspondiente al envío del proyecto, debiendo incorporar en sus respectivos anteproyectos de presupuesto el requerimiento financiero total correspondiente a las sentencias firmes a incluir en el citado proyecto, de acuerdo con los lineamientos que anualmente la Secretaría de Hacienda establezca para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional.

Los recursos asignados anualmente por el Honorable Congreso de la Nación se afectarán al cumplimiento de las condenas por cada Servicio Administrativo Financiero, siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial y hasta su agotamiento, atendiéndose el remanente con los recursos que se asignen en el ejercicio fiscal siguiente.

(Fuente: Ley 26.895, Artículo 68).



Auditoría General de la Nación

coinciden con el registro de la CGN, lo que es acorde con la normativa (Res SH 25/95) y, a su vez, los organismos cumplen con el manual de cierre emitido por la CGN mediante Res. 71/2010.⁹⁶

En el presente ejercicio se consultó nuevamente a ciertas entidades financieras para conocer como es la calidad de sus registros jurídicos. Es decir, si cuentan con Manuales de Procesos, si actualizan los registros en el SIGEJ (Sistema de Gestión de Juicios) y sobre como realizan la valuación de las causas que recaen bajo su jurisdicción. Otro tema importante y que fuera detectado en auditorias anteriores es el tratamiento dispensado a las causas que se inician sin contenido económico y/o con monto indeterminado.

Cabe aclarar que en el ámbito de la CGN las entidades financieras que componen el Sector Público se identifican a través de un número de SAF (Servicio Administrativo Financiero), esta identificación también se refleja en el sistema e-SIDIF. En este orden los SAF de los que se obtuvo respuesta son los siguientes:

SAF 307- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC).

SAF 326- Policía Federal Argentina (PFA).

SAF 327- Ministerio de Transporte (MT).

SAF 331- Servicio Penitenciario Federal (SPF).

SAF 357- Ministerio de Hacienda (MH).

SAF 363 - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

SAF 374- Ejército Argentino (EA)

Todos los SAF consultados cumplieron con la entrega a la CGN de los listados de causas en las que el Estado Nacional se encuentra demandado y clasificado según las instancias en las que solicita el Manual de Cierre de Ejercicio. Con esta documentación la CGN realiza la registración para que se vean reflejados en los Estados Contables que forman parte de la Cuenta de Inversión.

Una de las consultas efectuadas consistió en que remitan los listados de causas completos y clasificadas en las instancias mencionadas. Algunos de ellos⁹⁷ manifestaron que les resultaba imposible rehacer el listado al 31/12/2018 dado que las causas continuaron su trámite y no es posible retrotraer todo a una fecha determinada, la información que surge del sistema (SIGEJ) se actualiza a la fecha de consulta. Sin embargo, han remitido sus papeles de trabajo con los

⁹⁶ Informe Cuenta de Inversión 2017 aprobado por CSDP por Acta 13/19

⁹⁷ SAF 374, SAF 307



Auditoría General de la Nación

que elaboraron las respuestas para la CGN para el cierre de la cuenta de inversión 2018. En este sentido los listados recibidos incluían las causas sin contenido económico y/o con monto indeterminado. Se extrajeron tales casos resultando lo siguiente:

Cuadro N°29

Causas de monto indeterminado

SAF	Cantidad de causas en contra del Estado Nacional	Cantidad de causas que se inician con monto indeterminado	%
SAF 307-MREyC	147	93	63%
SAF 326- PFA	10.250	8.670	85%
SAF 327 -MT	307	134	44%
SAF 331 -SPF	9.342	8.592	92%
SAF 357- MH	4.552	1.073	24%
SAF 363 -MAGyP	138	87	63%
SAF 374- EA	22.633	0	0%

Fuente: elaboración propia en base a respuestas remitidas por los SAF mencionados.

Como se puede observar es bastante alto el porcentaje de causas que se inician con monto indeterminado y/o sin contenido económico. Estas causas se ingresan al Sistema SIGEJ y se completa el campo del monto (campo obligatorio), con la opción de carga con Monto Indeterminado, el que se puede tildar por parte del usuario, y luego se van actualizando en la medida en que se producen las novedades. No cuentan con alguna metodología propia para la valuación de tales causas, tal como informaron los SAF 307, 326, 357 y 363.

Respecto al SAF 331(SPF) que tiene el 92% de causas sin contenido económico es más particular y específico, porque ... "el universo de causas que fueron entabladas contra el Servicio Penitenciario Federal durante 2018 –y anteriores- versaron sobre diversas temáticas, a saber: reclamos por diferencias salariales y/o reajustes de haberes, de retiros, pensiones u otros beneficios previsionales interpuestos por el personal en actividad, daños y perjuicios, reclamos laborales, y ejecuciones fiscales que se relacionen con la Repartición...todas aquellas causas referidas a reclamos salariales, reincorporaciones a las filas de la Institución, nulidades de actos administrativos, y similares, *no tienen en su objeto un monto fijado*, por el contrario, y aunque se encuentren en etapa de ejecución de sentencia, lo resuelto en las sentencias definitivas se verá recién cristalizado en la liquidación que se practique en cada causa. Esto quiere decir que, las acciones judiciales de este tipo, se inician con monto indeterminado, el que no se formaliza hasta tanto se practiquen las liquidaciones, las que finalmente fijarán el monto a pagar en concepto de capital, intereses, etc."⁹⁸ Es decir que es habitual el ingreso de causas sin contenido

⁹⁸ Lo resaltado en cursiva es propio



Auditoría General de la Nación

económico, a la espera de la sentencia definitiva. Se destaca que esta información no se expone en Estados Contables elaborados por la CGN toda vez que la información requerida...“en los términos del artículo 26 de la Resolución 257 del 2018 de la ex-Secretaría de Hacienda, se informan los montos de las causas judiciales de contenido económico”. (SAF 357- MH).

El SAF 374 (EA) que no informa casos sin contenido económico destaca que en todos los casos ... “se estimó el costo”. Luego agregan en su respuesta que en oportunidad de la presentación al cierre de las causas judiciales, realiza “una “estimación” de condena de aquellos procesos que no cuentan con sentencia firme. Para ello se efectúa un promedio de las liquidaciones aprobadas durante el año calendario, según el objeto del juicio, aplicándose a la cantidad de procesos en curso.” Es el único de los SAF consultados que realizan una estimación propia tal como lo solicita la norma de cierre de ejercicio.

Por otra parte ninguno de los SAF consultados contaron para el periodo auditado con un Manual de Procesos⁹⁹ ni con un instructivo o similar para realizar las valuaciones de los juicios. Respecto a las valuaciones de las causas todos los organismos consultados refirieron que las van actualizando en la medida que ocurran las novedades, así la persona encargada del juicio en cuestión al producirse alguna novedad la asienta en el SIGEJ, y al cierre de ejercicio los datos que se envían a la CGN se obtienen de allí.

En la respuesta obtenida del SAF 357 (MH), además de una extensa planilla de juicios refieren tener causas en monedas tales como Australes, Pesos Argentinos, Pesos Moneda Nacional, y remiten el listado en estas monedas a la CGN, cuenta con una columna de “monto demandado” donde la conversión de tales juicios es 1 a 1. Claramente se encuentran desactualizados los montos y en caso de recaer en una sentencia adversa los montos a abonarse van a ser mayores. Finalmente, respecto a la consulta sobre la carga y actualización del SIGEJ todos los SAF consultados aseguran que se llevan al día y que se van asentando todas las novedades ocurridas.

Por otra parte también se le consultó a la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁰⁰, sobre cómo es el registro en el SIGEJ (por parte de los organismos) y como es la comunicación con la CGN. En primer lugar se le solicitó que informe las causas por organismo (SAF) clasificadas según su instancia judicial con sus respectivos montos actualizados al 31/12/2018. La Dirección Nacional de Auditoría de la Procuración del Tesoro de la Nación informa sobre el sistema de

⁹⁹ En este punto se destaca al SAF 357 que formalizó un “*Instructivo de gestión y procedimientos internos para las áreas a cargo de juicios del Ministerio de Hacienda*” aprobado el 05/12/2019.

¹⁰⁰ Nota AGN 564/20 A-05



Auditoría General de la Nación

información y registro el Sistema de Gestión Judicial¹⁰¹ (SIGEJ), y afirma que... “ los datos suministrados por los servicios jurídicos a esta Procuración del Tesoro de la Nación, a través del Sistema de Gestión Judicial (SIGEJ), contienen la información de las causas en trámite, registradas por el servicio jurídico de cada organismo.

Se trata de un sistema informático de seguimiento de la gestión judicial, con perfil netamente procesal, no contable. En el mismo coexiste información jurídica, que permite realizar informes estadísticos de cantidades de causas por organismo, roles procesales y montos de reclamo involucrado (en los casos que no sean indeterminados), entre otras

funcionalidades del sistema. En forma permanente se trabaja con el objeto de mejorar la calidad de los datos del SIGEJ y de unificar criterios de los servicios jurídicos para su registro y utilización del sistema, teniendo en cuenta el volumen de usuarios y de datos. Por las características del sistema no es posible hacer una bajada de información hoy con fecha de corte al 31/12/18 y con actualización de los montos de las sentencias firmes. Sin embargo, la PTN para dar respuesta a la consulta efectuada trabajó con la copia de resguardo que fuera obtenida del SIGEJ al 31/12/18 y remitida a esta auditoría en una extensa planilla en formato Excel. En ella se incluyeron los datos de las causas judiciales de los SAF, identificadas por causa, etapa, estado procesal, monedas, montos, montos convertido a pesos y nombre del servicio jurídico a cargo. “No se incluyen las carteras judiciales de la AFIP y la ANSES.¹⁰²” A continuación se expone un cuadro resumen de lo solicitado:

¹⁰¹ Artículo 1° del Anexo III del Decreto 1116/00 reglamentario de la Ley 25.344 y Res. PTN 01/12

¹⁰² No se incluyen las carteras judiciales de AFIP y ANSES en el SIGEJ, pero la PTN las incorpora porque las recibe en otro formato.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 30

Causas del Estado Nacional como demandado

TOTAL DE CAUSAS DEL ESTADO al 31/12/2018					
	ESTADO DEMANDADO				
	Cantidad con monto	Monto en Pesos	ML(Monto Ind.)	S.C.E (Sin Cont.Econ.)	Total
SIGEJ	50.243	169.622.474.330	168.153	27.541	245.937
SIGEJ INTERNACIONALES	15	199.406.398.660	3	0	18
SUBTOTAL SIGEJ*	50.258	369.028.872.990	168.156	27.541	245.955
ANSES**			593.650		593.650
AFIP	15.898	18.662.811.908	226	220	16.344
TOTAL DE CAUSAS	66.156	387.691.684.899	762.032	27.761	855.949

* No incluye causa "INSTITUTO PARAGUAYO AMIGOS DE LOS NIÑOS ADOLESCENTES Y JOVENES C/ IMPERIO DEL BRASIL Y OTROS S/ DAÑOS Y PERJUICIOS" EXP. N° CAF 15698/2015 por un monto de dólares \$150.000.000.000,00 (JUICIO RSE)

** ANSES: Cartera a Marzo de 2018. El objeto de los juicios es por reajustes de haberes, ejecuciones, beneficios, amparos. Por otro lado se informa que en parte de las causas mencionadas correspondientes a juicios de reajustes de haberes, se encuentran tramitando incidentes por acuerdos transaccionales realizados en el Marco del Programa Nacional de Reparación Histórica (Ley 27.260).

Fuente: Respuesta a Nota AGN 564/20 A-05

La denominación “Sin contenido Económico” “SCE” se consideran aquellos asuntos en los que la acción judicial no tiene por objeto un reclamo pecuniario. Por otra parte, el concepto de “Monto Indeterminado” “MI”, se utiliza para los casos en los que existe reclamo pecuniario pero no se encuentra cuantificado al momento del inicio de la acción.

Tal como puede observarse del cuadro anterior, es muy alta la cantidad de juicios, que representa el 92,3% del total, con monto indeterminado o sin contenido económico. Estos datos se componen de la información cargada en el SIGEJ por 128 organismos (identificados por SAF) al 31/12/2018. Esta información fue enviada a la CGN en respuesta a su requerimiento por el cierre de ejercicio y elaboración de la Cuenta de Inversión 2018¹⁰³, por lo que sería posible y brindaría información más completa, que sea incluida en Notas a los Estados Contables. La PTN destaca además que *El SIGEJ* no posee un procedimiento de actualización de montos, toda vez que –como se mencionó– no se trata de un sistema de registración contable. También se consultó a la PTN sobre como continúan los avances para la actualización del SIGEJ establecido por el artículo 1 de la Res. PTN 26/16. A lo que informa que durante 2018 y aun en la actualidad se continúan con las tareas de actualización trabajando junto con la Sindicatura General de la Nación. Se puede observar el avance en Anexo III al presente informe.

¹⁰³ La CGN solicita a la PTN los juicios donde el Estado Nacional es parte por NO-2019-07493047-APN-CGN#MHA de fecha 07/02/2019 y respondida por la PTN por NO-2019-15445095-APN-DNA#PTN de fecha 14/03/2019.



Auditoría General de la Nación

Como conclusión se puede afirmar que cada SAF consultado adjuntó las notas donde elevaran a la CGN los listados correspondientes de los juicios clasificados en las instancias requeridas por el Manual de Cierre en cumplimiento con la Res. SH 257/18. Respecto al Sistema en donde se registran los juicios la PTN, por medio del Decreto 1116/00, tiene a su cargo el “Registro Único de Juicios contra el Estado Nacional”, al cual los servicios jurídicos de los organismos públicos y entes deberán mantener y remitir la información actualizada de todos los juicios en los que el Estado Nacional o sus entes fueran parte o tuvieran interés comprometido. Para cumplir este fin, se establece el Sistema Único Informático de Gestión Judicial (SIGEJ), el cual será de uso obligatorio para los servicios que tengan a cargo la representación y patrocinio de los organismos (art.2)

En los cuestionarios enviados a los SAF se incluía la consulta sobre si tenían actualizadas las cargas en el sistema SIGEJ, en la que todos respondieron de forma afirmativa, siendo además este sistema, la base de la obtención de los registros.

Además, tal como se afirmara en la Cuenta de Inversión 2017 y luego de este análisis se destaca que solo se contabilizan los casos iniciados con monto determinado, a excepción del SAF 374 (EA) que realiza una estimación de todos los casos, y esos montos registrados no son actualizados al cierre de cada ejercicio. En estas condiciones, elevan al cierre de cada ejercicio a la CGN. Por su parte la PTN, como ente responsable del Registro Único de Juicios del Estado Nacional tampoco realiza una estimación económica de todos los casos registrados con monto indeterminado. Este mecanismo no permite anticipar eventuales sentencias desfavorables que puedan impactar en los pasivos de los organismos y la administración pública en general.

Una buena práctica implicaría un mejor registro en la exposición de los pasivos contingentes con mayor detalle de información, como por ejemplo destacar la cantidad de demandas que se inician sin monto, el tiempo que esas demandas están sin sentencia, porque implicarían mayores intereses, las instancias en las que se encuentra cada caso, y sobre todo la actualización de los montos de las causas, que permitirían conocer el monto de la contingencia total. Esta exposición se puede realizar dado que la PTN eleva a la CGN la información sobre las causas iniciadas sin contenido económico.



7.2.2.1 Incremento de la contingencia por litigiosidad: seguimiento del estado procesal de la demanda a cargo del SAF 307 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

El SAF 307 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, reporta en sus informes clasificado en el inciso d) juicios en trámite sin sentencia¹⁰⁴ el caso de la demanda iniciada el 13 de abril de 2015 por parte del Instituto Paraguayo Amigos de los Niños, Adolescentes y Jóvenes contra los estados de Brasil, Argentina y Uruguay, reclamando un resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por el pueblo paraguayo durante la guerra de la Triple Alianza por la suma de USD 150.000.000 millones (\$ 5.671.245.000 millones¹⁰⁵) y la nulidad del Tratado de la Triple Alianza y Tratado de Paz, al tiempo que se plantea la imprescriptibilidad de la acción.

El registro de la demanda por el monto mencionado es correcto y se pudo observar que se encuentra entre los registros que mantiene el SAF.

En base a las consultas efectuadas¹⁰⁶ se informa que el último movimiento procesal data del 21 de febrero de 2019 cuando la actora presentó recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que a la fecha continúa en estudio. Se mantiene la situación procesal de esta causa lo cual, aunque amerita un seguimiento constante dada la importancia del monto reclamado, no parece imponer en el breve lapso la posibilidad de que este reclamo devenga en un pasivo explícito directo en los términos de la ISSAI 5430.

8 Resultados del Control Interno

En la planificación se presentó un análisis de los riesgos de control interno relevados a través de la Unidad de Auditoría Interna (UAI). A su vez, en paralelo a esa revisión se analizaron otros informes emitidos por la AGN y la SIGEN.

Con toda la información obtenida, se confeccionó una Matriz de Riesgos siendo esta la herramienta que permitió al equipo ponderar e identificar las observaciones con mayor incidencia en el objeto de estudio. De esta Matriz de Riesgos surgieron las Matrices de Planificación Financiera y de Planificación de Cumplimiento. Con los riesgos detectados y que no fueron reflejados en preguntas de las matrices, se elaboraron cuestionarios que fueron

¹⁰⁴ Clasificación que se corresponde con el Manual de Cierre de Ejercicio elaborado por la CGN

¹⁰⁵ Monto al 31/12/18 informado por el MRE, a un tipo de cambio de \$37,8083.

¹⁰⁶ La consulta fue efectuada en la etapa de planificación mediante Nota AGN 59/20 A-05



Auditoría General de la Nación

remitidos a la Secretaría de Finanzas¹⁰⁷ (SF), a la Oficina Nacional de Crédito Público¹⁰⁸ (ONCP) y a la Dirección de Administración de la Deuda Pública¹⁰⁹ (DADP) mediante respectivas notas. Posteriormente, fueron remitidas las respuestas que desde la institución consideraron pertinentes. A continuación, se detallan los principales resultados obtenidos analizados a partir de los componentes de control interno.

Ambiente de control:

Es el segundo componente más afectado según el relevamiento de informes (22%), la mayoría de las observaciones tratan sobre la estructura organizacional y sobre los sistemas computarizados. En este subcomponente se agrupan aquellas observaciones que versan sobre los controles que se realizan sobre los sistemas computarizados y abarca tanto el carácter de las políticas y de sus procedimientos, como controles que contribuyen a garantizar que la información de la deuda con que se alimenta el sistema de cómputos es correcta y se procesa correctamente.

En primer lugar, sobre la *estructura organizacional* y respecto al programa presupuestario 22, denominado "Finanzas, Bancos y Seguros" cuya unidad ejecutora es la SF¹¹⁰. Se consultó sobre las actividades, como se desarrolla la comunicación jerárquica y como se miden e informan los resultados del programa al cierre del ejercicio. En este sentido la SF informó las actividades desarrolladas en el año 2018:

- Actividad 1 Conducción de las finanzas del Estado Nacional
- Actividad 2 Coordinación de las Relaciones Financieras Internacionales
- Actividad 3 Administración del Financiamiento
- Actividad 9 Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Finanzas y Ministerio de Hacienda - (BIDAR/L1247)
- Actividad 10 Fortalecimiento y Consolidación del Sistema Nacional de Microfinanzas - (BID/ADL 1246)
- Actividad 11 Plan de Formulación y Lanzamiento de la Encuesta de Gastos de Hogares 2016
- Actividad 12 Fortalecimiento de la Autoridad Nacional Designada ante el Fondo Verde para el Clima

¹⁰⁷ Nota AGN 567/20 A-05 de fecha 20/10/2020

¹⁰⁸ Nota AGN 566/20 A-05 de fecha 20/10/2020

¹⁰⁹ Nota AGN 569/20 A-05 de fecha 20/10/2020

¹¹⁰ La auditoría "Análisis del desempeño del Programa 22- Secretaría de Finanzas" aprobado por Res. AGN 94/19 siendo el único programa a cargo de la SF tiene como objetivo principal "la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y al endeudamiento externo e interno de la República Argentina."



Auditoría General de la Nación

Informó además que “Las comunicaciones jerárquicas entre las diferentes actividades y la unidad ejecutora del programa no cuenta con documento/instructivo específico” por lo que se infiere que se desarrollan de manera informal, corriendo riesgo de que algunas áreas no cuenten con toda la información necesaria. Queda latente el riesgo de que ejecuten tareas y procedimientos de modo discrecional quedando la responsabilidad del proceso en cabeza de quien lo ejecute. Los resultados alcanzados por el Programa no se miden en metas físicas, la consecución de los objetivos trazados en la formulación de las principales acciones a desarrollar por la Secretaría y en la descripción del programa se eleva anualmente a la Contaduría General de la Nación, en un Cuadro V, denominado “Informaciones y Comentarios Complementarios” que fue adjuntado en la respuesta como documentación de respaldo.

En el informe de Auditoría aludido se destaca que entre los objetivos específicos de este programa se encuentran actividades tales como obtener el financiamiento necesario para afrontar los pagos de los servicios de la deuda; administrar la cartera de pasivos, fortalecer las relaciones y negociaciones con organismos financieros internacionales de crédito, tanto bilateral como multilateral, entre otras. “El Programa Finanzas, Bancos y Seguros, proseguirá con el desarrollo de las acciones que permitan administrar de la forma más eficiente nuestra deuda pública, reforzar el sistema de registro de los servicios comprometidos y efectuar el control adecuado de sus pagos¹¹¹”. Se les consultó puntualmente si las decisiones que se tomaron durante el año 2018 respecto a la deuda pública y su estructura (por ejemplo tasa, plazo, moneda, acreedor, legislación aplicable) fueron realizadas en base a una estrategia de gestión de deuda pública aprobada formalmente y si contaron con un plan de gestión de deuda de mediano plazo de acuerdo a sanas prácticas. Como respuesta el auditado nos remite a un link de la página web del Ministerio de Economía¹¹², donde se encuentra un documento denominado “Estrategia Financiera” en la cual no se aclara para que periodo se presenta, pero ya en sus primeras líneas aduce que trata sobre una estrategia para el año 2019. Respecto a la existencia de un plan de mediano plazo, el auditado remite al mismo link. Es decir que para el ejercicio 2018 no se contó con una estrategia de gestión de la deuda pública de acuerdo a sanas prácticas, aprobado formalmente, como ya se mencionara anteriormente.

Sobre los *sistemas computarizados* se le consultó al auditado sobre el Sistema SIGADE, que opera en el ámbito de la DADP y que se trata del sistema de registro de la deuda pública. En base a informes de la UAI y SIGEN se detectó que se realizan varios cálculos en forma manual

¹¹¹ Programa Presupuestario ejercicio 2018- Jurisdicción 60. Ministerio de Finanzas

¹¹² https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_financiera_27122018.pdf



Auditoría General de la Nación

porque el sistema no los contempla y luego se cargan los resultados a los respectivos instrumentos de deuda. Esto se detectó mayormente en el cálculo de las comisiones de compromiso de los préstamos, el auditado comenta en su respuesta que en forma trimestral se realizan controles y los ajustes necesarios en los vencimientos proyectados previo a enviar la información a la Coordinación de Operaciones Contables para que gestione el pedido de cuota presupuestaria. Los papeles de trabajo y los mails de intercambio se resguardan en la Coordinación de Préstamos. También se consultó a la DADP sobre los cambios que pueden realizar los usuarios en el sistema y de los que no quedan rastros, observación muy reiterada por la SIGEN. En esta oportunidad el auditado respondió que "actualmente se puede saber qué usuario hizo el cambio. No está activa la advertencia del sistema antes de hacer la actualización de algún dato para dejar constancia del motivo del cambio. Oportunamente se hicieron testeos del funcionamiento del módulo de "auditoría", se detectaron fallas y se informó al Programa SIGADE dependiente de UNCTAD. Por otra parte, los cambios que se realizan a un determinado instrumento se archivan en la carpeta del instrumento, tal es el caso del FUCO. Otro de los sistemas utilizados es el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), sistema encargado de llevar todas las actuaciones administrativas de toda la Administración Pública a través de los Expedientes Electrónicos (EE). En un informe realizado por la AGN¹¹³ cuyo objeto fue el Sistema GDE realizado en el ámbito de la Secretaría de Gobierno de Modernización se enumeran varias observaciones, que si bien su resolución se encuentra totalmente excluida de la ONCP o incluso de la SF se realizaron ciertas consultas con el objeto de conocer si se toman algunas medidas de resguardo e integridad de la información. En este orden se detalla en ese informe que el sistema GDE carece de herramientas de validación, seguimiento y control concomitante, lo que dificulta las labores de todos aquellos perfiles que ejerzan actividades de control. Se consultó a la ONCP si cuentan con directivas para realizar controles sobre los datos y flujos de trabajo en el sistema, a lo que respondieron que "no se ha tomado hasta la fecha, ninguna medida adicional de control"; además y dado que el Manual de Procesos de la DADP no incorpora las funcionalidades del GDE, se consultó como se valida la información incorporada a los EE a lo que respondieron que "cada área de la Dirección conforme sus misiones y funciones, es quien debe incorporar a los expedientes electrónicos la documentación que se requiera, de la misma forma que se hacía por entonces con los expedientes papel"; es decir, que no se realizan controles adicionales a la información

¹¹³ Aprobado por Res. AGN 98/18



Auditoría General de la Nación

contenida en los EE, tampoco dieron respuesta a la consulta de la frecuencia de los controles indicando que *las tareas se controlan a través del GDE*.

Otro de los inconvenientes detectados con el GDE es cuando el sistema colapsa y queda indisponible para operar, no cuenta con una solución tecnológica que permita a los organismos usuarios continuar con los procesos administrativos críticos. En líneas generales se consultó a la ONCP si toman alguna medida de resguardo de la información, como operan ante estas eventualidades, si cuentan con sistema de alertas propios, si se informa de tal situación a la Secretaría de Modernización y nuevamente como son los controles efectuados. Como respuesta han informado que "La información que se ingresa en el sistema es a través de informes, memos y providencias y de archivos embebidos o de trabajo a dichos informes, memos o providencias. Existen problemas con el sistema y se espera a su solución, reportándose el inconveniente a la Secretaría de Modernización. Se desconoce si hay un mecanismo de alertas, si hay problemas surgen cuando se ingresa en el sistema y si esta indisponible se aguarda hasta que está disponible nuevamente. Antes de girar un expediente se controla que todos los informes que haya que incorporar al expediente se hayan efectivamente vinculados.

En líneas generales se entiende que estas preguntas se deberían efectuar a la Secretaría de Modernización dado que nosotros solo somos usuarios del sistema y operamos conforme a las instrucciones que se reciben de dicha Secretaría."

La ONCP, con el conocimiento de las dificultades que este sistema presenta, realiza pocas tareas de control y verificaciones adicionales, se reportan los inconvenientes a la Secretaría de Modernización y quedan a la espera de que se solucionen para operar correctamente. Si bien es cierto que la operatividad del GDE es responsabilidad de la Secretaría de Modernización y que toda la administración pública es usuaria del mismo y que reciben y ejecutan las instrucciones recibidas, sería una buena práctica que la ONCP realice más controles respecto a la integridad de la información e implementar mecanismos de seguimiento y control de la carga, asentando en informes o reportes las dificultades con las que se encuentran al operar el sistema.

Evaluación de riesgos.

En términos generales este componente permite determinar los eventos y circunstancias que puedan influir en la capacidad para registrar, procesar y presentar la información sobre la deuda. Dentro de la Evaluación de Riesgos, el subcomponente de mayor peso es el de riesgos relacionados con los procedimientos. Las cuestiones más importantes en este sub rubro refieren a aquellas situaciones propias de la administración de la deuda que no se han regulado



Auditoría General de la Nación

formalmente mediante procedimientos establecidos por escrito o que el flujo de trabajo no se haya estructurado de una manera predecible, conforme a un diseño adecuado. Asimismo, cuanto más complejos sean los instrumentos de la deuda, más importantes son los procedimientos establecidos por escrito.

En cuanto al sistema GDE, se detectó en el Informe elaborado por la AGN que no se encuentra previsto el control por oposición de intereses, por esta razón se consultó a la ONCP si realizan controles aleatorios de la información cargada en el sistema, si cuentan con un área o personal específico para esta tarea y que controles se realizan en forma previa a enviar el EE a Guarda Temporal. A lo que el auditado responde que "Cada sector donde se debe resolver o tramitar el expediente es quien carga (vincula) los documentos al expediente. Sólo los coordinadores o directores pueden mandar a la guarda temporal un expediente (eventualmente el firmante del documento que cierra el expediente), a quienes compete revisar esté adjunta toda la documentación relacionada con el mismo y mediante una providencia de pase se envía a la guarda temporal" es decir que los controles de la correcta carga de cada expediente es responsabilidad de cada coordinador o director, el sistema no tiene previsto el control por oposición de intereses y en la oficina no se realizan controles adicionales. Se consultó sobre la capacitación recibida al personal de la oficina, en este punto se preguntó si la misma resultó adecuada, cómo fue la modalidad, que cantidad de personas la recibió, si se pueden evacuar dudas o consultas y con qué celeridad se responden esas dudas, a lo que el auditado por toda respuesta indica que "se realizó capacitación de todo el personal de la ONCP, porque la mayoría debe utilizar el mismo para las distintas tareas que se desarrollan en la oficina" omitiendo dar respuesta a las demás preguntas.

Con respecto al sistema SIGADE, que actualmente se encuentra en la órbita de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC), dependiente de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial, en la DADP no pudieron dar respuesta a la falta de instructivos de los procedimientos internos relacionados con la operatoria, la administración y el control del sistema, por no encontrarse en órbita de la ONCP.

Por otra parte, se consultó si cuentan con manual y/o instructivo de acceso (es decir cómo se dan las altas y bajas a los usuarios) a los sistemas informáticos que se utilizan en la ONCP, y en este caso también indicaron que todo depende de la DGTIC, desentendiéndose de esta responsabilidad, tampoco indicaron si cuentan con algún registro de las altas otorgadas y las bajas normales que pueden ocurrir por rotación del personal. Por lo que se recomienda que se



Auditoría General de la Nación

elabore un proceso normado de altas y bajas de usuarios y/o permisos para acceder a los sistemas informáticos que operan en el ámbito de la ONCP.

Respecto al *Manual de Procesos* aprobado por Disposición ONCP 1/15 que se encuentra desactualizado se intentó conocer si hay un proyecto para su actualización, a lo que informaron que "Está prevista la actualización del manual de procesos a los cambios ocurridos con la incorporación del GDE. Por ello se ha trabajado para readecuar los procesos existentes al uso del Sistema GDE. Se crearon y revisaron código de trámites, se definieron documentos específicos para la Secretaría. Esos pasos son necesarios para llegar a la culminación final que es un nuevo Manual de Procesos que también contempla la despapelización de las órdenes de pagos." No adjuntaron grado de avance, y tampoco si está previsto el caso en que una colocación de instrumentos de deuda pública mediante licitación pública se torne a uno de suscripción directa, ni tampoco si prevén una actualización para el registro de avales, fianzas y garantías.

Retomando el Informe de AGN aprobado por Resolución 94/19 denominado "Análisis del desempeño del Programa 22-Secretaría de Finanzas" se le consultó a la SF sobre el análisis de riesgos a la estructura de la cartera de la deuda pública existente que realiza la ONCP y si contaron con un plan para la mitigación de riesgos para el ejercicio 2018. La SF respondió que "El boletín de deuda que se publica en forma trimestral muestra indicadores de riesgo de tasa, de moneda, de liquidez, de refinanciamiento, etc. Adicionalmente en la oficina se procesan datos para hacer un seguimiento semanal de dichos riesgos. Desde 2016, el plan fue desarrollar el mercado de pesos y aprovechar el financiamiento externo en la medida que las tasas fueran razonables. En 2018 el mercado se cerró y obligó al gobierno a recurrir al FMI." En este punto se destacan las publicaciones que se pueden observar en la página web del Ministerio de Economía, sumado a un seguimiento de las variables en forma semanal. No adjuntaron en este punto documentación de respaldo, ni contestaron sobre si contaban para este periodo un plan para la mitigación de riesgos.

Actividades de control.

En orden de importancia resultó el tercer componente más afectado con 15% del total de las observaciones, y se trata básicamente de aquellas que se efectúan conforme a las políticas y a los procedimientos que contribuyen a garantizar el cumplimiento de las disposiciones de gobierno y de los objetivos en materia de deuda. En este componente se destaca la ausencia de una Estrategia de Deuda que permita tener un horizonte de planeación que optimice los



Auditoría General de la Nación

recursos, se analice la sustentabilidad de la deuda en su conjunto y disminuya el riesgo inherente de las emisiones.

Se consultó puntualmente sobre la estrategia de endeudamiento a la SF considerando las observaciones que derivaron del Informe sobre el Programa 22 aprobado por Resolución AGN 94/19. Se destaca que, si bien el cuestionario fue remitido a la SF, ésta última la remitió a la ONCP quien finalmente responde a todas las cuestiones planteadas. En este sentido no dan respuesta al cumplimiento o no de un objetivo del programa, reducción de la carga deuda en el PBI. En esta línea se consultó además sobre si contaban con un plan de gestión de deuda de mediano plazo, a lo que tampoco dan respuesta. Tal como se indicara en el informe de AGN mencionado, al no contarse con una estrategia de gestión de deuda pública tal como lo indican las sanas prácticas, no se consideran diferentes alternativas desde una perspectiva de costos y de riesgos, pudiendo caer en mayores costos al no tener un horizonte claro de gestión de deuda. Tal como se menciona más arriba la estrategia que se encuentra publicada en la página web del Ministerio de Economía refiere a pautas para el ejercicio 2019. Desde la ONCP, la Dirección de Programación e Información Financiera realiza un seguimiento permanente del programa financiero del Tesoro Nacional, además realizan ejercicios de sostenibilidad de la deuda a pedido de las autoridades y con la frecuencia con la que le sean requeridos y remitidos vía correo electrónico. Estos archivos de Excel fueron enviados al equipo de auditoría y se realizaron para los meses de marzo, mayo y julio. Se consultó si se cuenta con un plan de procedimientos para ser utilizado ante una eventual reestructuración de deuda pública, con el objetivo de evitar que el auditado actúe discrecionalmente, pudiendo tornarse en una reestructuración tardía, costosa e ineficiente. A esta solicitud el auditado ha respondido que “no se cuenta con dicho plan, dado que, en función a las condiciones imperantes en los mercados financieros, los vencimientos de deuda y las necesidades financieras del tesoro, las autoridades evalúan en cada oportunidad la necesidad o no de una reestructuración de la deuda.”

Se refuerza la idea de una sana práctica contar con una estrategia de gestión de deuda, así como con un plan de gestión para el corto plazo. Se destaca que se realizan cálculos y ejercicios de sostenibilidad y se realiza un seguimiento para los indicadores principales, estos últimos se publican en la página web del ministerio de economía en forma trimestral.

Respecto a los *riesgos financieros* identificados en la etapa de planificación y dado que los mismos no son tratados en este informe por el tipo de objeto, se decidió hacer preguntas puntuales a la ONCP para conocer el tratamiento otorgado.

Considerando que:



Auditoría General de la Nación

- Más del 84,04% de la deuda pública se encuentra nominada en moneda extranjera, en el ejercicio 2018. (Riesgo de moneda).
- Con relación al incremento de la deuda pública en relación con el PBI. En 2018 el ratio Deuda/PIB fue de 85,6% (28,8 puntos porcentuales por encima del 2017, donde representaba el 56,8% del PBI). (Riesgo de vulnerabilidad y renovación).
- Teniendo en cuenta que: (datos para el año 2018) El 11,8% de la deuda argentina vence a corto plazo (hasta un año de plazo con vencimiento, a partir de enero de 2019 agrupa a los Adelantos Transitorios del BCRA, las letras y pagarés del tesoro). El 29,2% de la deuda pública vence entre 2019 y 2020 y el 53,6% entre 2021-2025. La vida promedio de la deuda pública argentina es de 7,3 años en 2018, 0,4 años menos que en 2017. (Riesgo de liquidez y renovación).
- Considerando que el 31,48% del stock de deuda es a tasa variable en 2018, cambiando la tendencia decreciente que mostró desde 2014 hasta el 2017, donde representó el 29,72% de la deuda bruta total. Además del total de deuda a tasa variable, la mayor parte está denominada en moneda extranjera (75,29% en promedio en el período 2014-2018). (Riesgo de mercado-tasa y mercado-moneda).
- La deuda instrumentada mediante títulos públicos es preponderante en el stock total de deuda al 31/12/2018, representando 77,11% de la deuda total. Este rubro es mayoritario en todo el período, en detrimento de la deuda multilateral y bilateral¹¹⁴,. (Riesgo financiero- de mercado y diversificación- y de vulnerabilidad).
- Considerando que las tenencias de instrumentos por parte de agencias del sector público, alcanzó el 38% en el ejercicio 2018 y que este tipo de endeudamiento viene decreciendo desde 2015. (Riesgo financiero- de renovación).
- Dado que las emisiones de deuda argentina presentan una calidad crediticia débil con relación a otros emisores locales (de acuerdo a la calificación crediticia dada por Moody's: B2 en 2018). Si bien la calificación no es alta, viene mejorando desde 2014, minimizando gradualmente el riesgo observado. (Riesgo de reputación y renovación).

En base a este análisis de riesgos se consultó si realizan estimaciones, análisis de sensibilidad, análisis que contemplen los riesgos cambiarios de las emisiones, análisis de sustentabilidad, análisis que contemplen los riesgos de renovación y de liquidez para el ejercicio, análisis que

¹¹⁴ considerando que el préstamo con el FMI representó un incremento en la deuda multilateral, la deuda mediante títulos públicos es preponderante en el stock de deuda.



Auditoría General de la Nación

contemplan mayor diversificación de la cartera y análisis en pos de mejorar el riesgo de reputación.

Por toda respuesta la ONCP indica que “se efectuaron análisis de sostenibilidad a los que se les introdujeron distintos escenarios y se les aplicaron shocks para evaluar necesidades de financiamiento vinculadas a cada una, y las múltiples trayectorias que puede tomar la deuda.” Se adjuntaron dos estudios de los meses de abril y septiembre, que constan de planillas en formato Excel con cálculos, supuestos, gráficos de evolución, entre otras variables. No se incluye un Informe con las principales conclusiones, pero sí denota la comunicación entre la Oficina y la SF. Son respuestas similares a las recibidas para el ejercicio 2017, con la excepción de que en esta oportunidad remitieron planillas de cálculos. Que existan planillas de Excel con cálculos no tiene valor si no son incorporados en un informe, no tenemos evidencia de que se las hayan usado. Un informe técnico firmado por un profesional sí es algo que se puede incluir en un expediente y da fundamento a una decisión de la autoridad.

Riesgos Normativos.

Respecto a los riesgos normativos se decidió consultar al auditado sobre la siguiente situación:

- Teniendo en cuenta que el 47,2% de la deuda pública se encuentra en poder del sector privado y bajo otra jurisdicción, para el período 2018.

Se preguntó si se realizan análisis de riesgo de la cartera de títulos contemplando la jurisdicción y legislación aplicable a los instrumentos. Las autoridades de la ONCP respondieron que “el análisis de stock, flujos, composición y riesgos de la deuda se desarrolla a lo largo del año por pedidos especiales de las autoridades o a fin de publicar los resultados en la página de la Secretaría de Finanzas. Ejemplo de esto último son el boletín y la presentación gráfica de la Deuda Pública de la Administración Central:

- <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/informes-trimestrales-de-la-deuda>. Las bases de datos que permiten generar estos documentos son consultadas frecuentemente a fin de cuantificar los pasivos, y su composición por moneda, legislación, tasa, etc.”

Además, se consultó por las medidas previstas o si cuentan con un plan de acción a seguirse ante un evento de incumplimiento que implique litigar en otras jurisdicciones, a lo que respondieron que “no se han implementado medidas”. Este punto es de suma importancia dado que existe el riesgo de que ante un evento de impago se aplique jurisprudencia extranjera, siendo la más riesgosa la jurisdicción de los tribunales de Nueva York. Sería recomendable contar con



Auditoría General de la Nación

un plan de acción, que pueda aplicarse ante un caso de incumplimiento, a seguirse junto con el monitoreo y seguimiento que se realiza en la Oficina, también se recuerda que sería recomendable contar con un procedimiento para la colocación de títulos públicos en los mercados internacionales. Todas estas medidas delimitan la responsabilidad de los funcionarios, evitando que actúen discrecionalmente.

Riesgos sobre Transparencia.

Se detectó como evento que las Fichas Técnicas del SIGADE y el Cuadro 1-A no identifican la ley aplicable. Si bien se realizan publicaciones en la página web del Ministerio de Economía, en donde muestra la porción de deuda bajo legislación extranjera y también se publica un Excel "Estructura financiera de títulos públicos", no hay detalle por tramo de SIGADE que identifique la legislación extranjera. Por ejemplo: Bono Discount 2033 en USD que en Cuadro 1A se muestra en 5 tramos (SIGADE 71305000) pero no se identifica a que legislación corresponde cada tramo ni a que emisión corresponde. El auditado indica sobre esto que "el formato y los datos que contiene el Cuadro 1A son los aprobados por Res. SH N° 464/07 y SF N° 97/0", donde no se especifica la necesidad de la legislación aplicable. Las Fichas Técnicas que se obtienen del SIGADE no cuentan con toda la información, sí cuentan con el campo que se puede completar, aunque no es un campo obligatorio a ser cargado por el usuario. Ante la consulta efectuada el auditado indicó que esta información se encuentra "en los instrumentos clasificados como: TÍTULOS, LETRAS Y PAGARES DEL TESORO. Falta registrar el campo legislación en varios de los siguientes instrumentos: MULTILATERALES, BANCA PRIVADA y PROVEEDORES". Para que la información que se expone sobre la deuda pública en el Cuadro 1A sea completa, sería muy importante que se emita algún instructivo, elaborado por parte de la DADP que es el encargado del registro en el SIGADE, que indique a que legislación pertenece cada tramo, para casos como los títulos que se emitieron en los Canjes 2005 y 2010.

Por otra parte, otro tema que se consultó a la ONCP y dado que no existe un registro público sobre las autorizaciones emitidas en el ejercicio 2018 por Decreto para contraer deuda pública con acreedores multilaterales, se intentó saber si se lleva algún registro sobre este tipo de endeudamiento, y con qué herramienta informática se registran. Como respuesta se obtuvo que "la autorización para firmar préstamos con organismos multilaterales se hace por decreto, los cuales son recopilados por la DADP para luego hacer el registro del préstamo en el SIGADE. La Secretaría de Asuntos Estratégicos (antes la Dirección Nacional de Proyectos con



Auditoría General de la Nación

Organismos Internacionales) informa a DADP cada vez que se contrae un nuevo préstamo, adjuntando toda la documentación relacionada con el mismo para su posterior registro en el SIGADE. El seguimiento del cumplimiento del préstamo y por ende los desembolsos, compete a la mencionada Secretaría de Asuntos Estratégicos." En este punto se da a entender que todo depende de la mencionada Secretaría de Asuntos Estratégicos y que en la DADP solo se nutren de la información necesaria para su registro. Sin embargo, sería importante, y esto basado en buenas prácticas, que en la ONCP se cuente con este registro, dado que muchas veces entre la firma del Convenio y los desembolsos y luego con los pagos de cuotas de capital e intereses pasan varios meses, incluso pueden pasar de ejercicio. Se corre el riesgo de no conocer el monto total adeudado con acreedores multilaterales.

Conclusión General sobre el control interno

Con base en los lineamientos de las buenas prácticas aportados por la normativa internacional, los controles internos se definen como un conjunto de procedimientos y mecanismos que ayudan a alcanzar los objetivos operacionales, financieros y de regularidad. Estos controles incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas puedan cumplir con sus objetivos. A partir del intercambio con el auditado se recomienda que se avance en:

- Respecto a las comunicaciones en el Programa 22, elaborar algún documento interno o instructivo que regularice como deben realizarse las comunicaciones formales entre las diferentes áreas jerárquicas.
- Si bien actualmente es posible determinar que usuario realiza un cambio en el Sistema SIGADE, no se puede visualizar la razón que motiva los cambios, se recomienda avanzar en los reportes que se enviaron a la UNCTAD.
- Si bien la operatividad y seguimiento del sistema GDE depende de la Secretaría de Modernización, se trata del sistema a través del cual se llevan todas las actuaciones administrativas. Es sabido por los usuarios que presenta varios inconvenientes, por lo que se recomienda que se realicen controles aleatorios de la información cargada, que se haga cierto resguardo de la información o documentación de respaldo, asentando este trabajo en reportes o informes.
- El GDE no contempla el control por oposición de intereses, por lo que se recomienda implementar mecanismos de control efectivos y no dejar toda la responsabilidad únicamente al Coordinador y/o Director de cada área de que el EE sea completo.



Auditoría General de la Nación

- Respecto al Sistema SIGADE que actualmente se encuentra en la órbita de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DGTIC), dependiente de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial, y ante la falta de instructivos de los procedimientos internos relacionados con la operatoria, administración y control, se recomienda que la DADP continúe realizando las consultas sobre este tema. Implementar un instructivo de carga del SIGADE.
- Continuar con la actualización prevista para el Manual de Procesos de la DADP aprobado por Disp. ONCP 1/15, que incorpora los nuevos procesos vinculados con el GDE y la despapelización de las órdenes de pago.
- Respecto a la estrategia de endeudamiento, para el ejercicio 2018 no se contó con este documento, pero si se elaboró para el ejercicio 2019. Respecto al seguimiento de las variables macroeconómicas se pudo observar ciertos papeles de trabajo y planillas de cálculo que se elaboran en la ONCP y se remiten a pedido de la SF, se recomienda que tales resultados sean plasmados en informes con las principales conclusiones.
- Considerar un plan de procedimientos ante una eventual reestructuración de deuda, para evitar que los funcionarios actúen discrecionalmente y para que se pueda contar con una guía de acción en miras de lograr mejores resultados.
- Considerar la elaboración de un plan de acción a seguirse ante un evento de incumplimiento que implique litigar en otras jurisdicciones. Además del seguimiento de la deuda colocada bajo jurisdicción extranjera.
- Establecer un proceso normado de altas y bajas de usuarios y/o permisos para acceder a los sistemas informáticos que operan en el ámbito de la ONCP.

9 Hallazgos y recomendaciones resultantes

Respecto a los controles sobre cumplimiento como conclusión general y en relación al análisis de riesgos que constituyó la base de la planificación de esta auditoría, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Los *riesgos altos detectados* (con calificación entre 6 y 9) estuvieron asentados en los siguientes temas:

- Emisiones de deuda pública directa e indirecta autorizadas mediante DNU



Auditoría General de la Nación

- Deuda multilateral
- Deuda indirecta, principalmente avales y la falta de normativa sobre la aprobación, emisión y seguimiento
- Falta de manuales internos sobre el procedimiento para la colocación de IDP en el mercado local
- Falta de manual de procedimiento para la colocación de títulos en el mercado internacional
- Falta de normativa clara sobre la solicitud de AT de condiciones excepcionales
- El préstamo con el FMI se encuentra clasificado como multilateral, aunque no cumplió con los procedimientos previstos en la Res Ex MEyFP 108/09, aplicable a los contratos celebrados con Organismos Financieros Internacionales.

En materia de IDP se implementaron dos grandes líneas de análisis: debida autorización y aplicación de normas específicas. En el primer rubro, se constató el cumplimiento, salvo el caso del FMI, de la normativa requerida para la emisión de IDP.

En el segundo caso, y con las limitaciones expresadas en el apartado 6.5, pudieron verificarse la mayor cantidad de cumplimientos (aunque parciales) en el estrato títulos públicos, en el estrato de deuda multilateral y bilateral tanto directa como indirecta se verificaron la mayor cantidad de faltantes de información, a lo que se le suma la falta de procedimientos específicos de aprobación, emisión, y seguimiento de avales y garantías.

Por otra parte, los hallazgos detectados en relación con la falta de controles por parte del auditado sobre los cupos presupuestarios, la falta de identificación de la deuda emitida mediante Ley o mediante DNU y la falta de un instrumento que valide la deuda contraída con el FMI (no se encontró Decreto ni Ley específica) son considerados riesgos altos relacionados a la posible emisión de deuda sin autorización del Congreso Nacional y/o sin considerar el cupo legal presupuestario y previsto en la Ley de Presupuesto.

Se destaca como altamente riesgoso la falta de Manuales de Procedimiento para la colocación en el mercado internacional de títulos públicos, el auditado ha manifestado utilizar a manera de buenas prácticas documentos del Banco Mundial. Falta de normativa clara sobre cuando se



Auditoría General de la Nación

configura la condición de "excepcionalidad" que conlleven a solicitar AT por un plazo de 18 meses.

Los incumplimientos o cumplimientos parciales verificados se consideran de *importancia relativa* en los términos de la Res. AGN 187/16 II. A. 4. 2¹¹⁵, por riesgo y por cuanto revisten materialidad desde el aspecto cualitativo, en tanto se refieren a aspectos relacionados con la autorización del endeudamiento y la deuda contingente.

A continuación, se presentan los Hallazgos y Recomendaciones resultantes:

1. Emisión de IDP mediante DNU

De la información suministrada, no consta que el auditado pueda identificar qué instrumentos se aprueban por DNU y cuales por Ley de Presupuesto a efectos de poder llevar un control correcto del cupo presupuestario y conocer la vigencia de los DNU que autorizan deuda pública.

Se recomienda como sana práctica de administración que el auditado lleve un registro que diferencie las emisiones de deuda pública autorizadas vía DNU y las emisiones autorizadas vía Ley de Presupuesto. También se recomienda reforzar los mecanismos de control interno a efectos de minimizar el riesgo de emitirse títulos públicos sin el correspondiente cupo presupuestario.

2. Aavales, fianzas y garantías

La ONCP no cuenta con procedimientos internos documentados y formalizados para la aprobación, emisión y seguimiento de aavales, fianzas y/o garantías que otorga el Tesoro Nacional.

¹¹⁵ Res. AGN 187/16, II. A. 4. 2. Importancia Relativa (Materialidad) Un objeto de revisión puede considerarse de importancia relativa si el conocimiento del mismo puede influir en las decisiones de los usuarios previstos. La importancia relativa se considera en términos de valor, pero comprende también aspectos cuantitativos y/o cualitativos. El elemento esencial para determinar la importancia relativa consiste en si se puede esperar que los casos de cumplimiento o incumplimiento detectados y reportados influyan de manera razonable en las decisiones de los usuarios previstos. En las auditorías de cumplimiento, la importancia relativa se determina en todas las etapas durante el proceso de la misma, durante la planificación, en la evaluación de la evidencia obtenida y los efectos de las instancias de incumplimiento que se hayan identificado y en la presentación del resultado del trabajo de auditoría.



Auditoría General de la Nación

Se recomienda elaborar y aprobar procedimientos para el otorgamiento de avales, fianzas y/o garantías.

3. Emisión de Letras en Garantía

En el marco de la emisión de las Letras en garantía otorgadas al FODER el auditado no implementó acciones para supervisar que el ex Min. de Energía y Minería tenga comprometida la partida presupuestaria para el ejercicio 2018, en caso de ejercerse el derecho de opción previsto, situación que ya fuera advertida en el ejercicio anterior.

Se recomienda implementar acciones que permitan una adecuada supervisión de las garantías de acuerdo a una sana práctica de administración.

4. Colocación de títulos en el mercado internacional

El auditado afirma que no posee un procedimiento para la emisión y colocación de títulos en el mercado internacional, y que recurre a las buenas prácticas internacionalmente aceptadas, como por ejemplo los lineamientos del Banco Mundial. A su vez del relevamiento en el expediente se detectaron ciertas intervenciones que podrían formalizarse en un procedimiento normado.

Se recomienda elaborar y aprobar formalmente procedimientos completos para la colocación de títulos en el mercado internacional.

5. Jurisdicciones intervinientes en la contratación del préstamo con el FMI.

El acuerdo fue firmado el 12/06/18 por el Ministro de Hacienda, cuando, de acuerdo al organigrama vigente a esa fecha, le compete al Ministerio de Finanzas entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior.

Se recomienda que los actos administrativos sean dictados y suscriptos con los requisitos legales en cuanto a la firma refiere, por las instancias con competencia legal y/o reglamentaria para hacerlo.



Auditoría General de la Nación

6. Falta de seguimiento del procedimiento normado para la contratación de un préstamo con el FMI.

El auditado registró el préstamo otorgado por el FMI como un préstamo multilateral. Sin embargo, no cumplió el procedimiento regulado en la Res. Ex MEyFP 108/09, ni tampoco los previstos por los artículos 60 y 61 de la LAF.

Se recomienda considerar la elaboración de un procedimiento para la aprobación de préstamos con el FMI, dada las características de este acreedor.

7. Falta de normativa clara sobre cuando se produce la situación de excepcionalidad en el otorgamiento de AT a 18 meses.

No surge de la normativa que circunstancias deben configurarse para proceder a solicitar los AT a 18 meses.

Se recomienda la redacción de normativa clara y que no quede en poder del auditado (en este caso de la TGN) la interpretación para solicitar financiamiento por parte del BCRA.

Materialidad de los hallazgos del control de cumplimiento detectados.

Respecto a los hallazgos hay algunos que pueden ser cuantificados, para esto se procedió a cuantificar el total de la deuda emitida durante el ejercicio 2018 y se fue impactando los mencionados hallazgos. El total de los hallazgos representan el 51,1% siendo el préstamo del FMI el más destacado, con el 36% (descrito en el punto 7.1.5), le siguen los hallazgos descritos en el punto 7.1.1.2, emisión de deuda mediante DNU e instrumentos emitidos que no cuentan con cupo presupuestario, 7,5%, la falta de normativa para la colocación de títulos en el mercado internacional descrito en el punto 7.1.2.2, que representó el 5,7%, y, la falta de normativa para la emisión de letras en garantía que representó el 1,9% descrito en el punto 7.1.3 del presente informe.

Respecto al control financiero se enumeran a continuación las salvedades que afectan el saldo de la deuda pública:

1. Sobrevaluación del saldo final de la Deuda Pública en \$111.267,31 millones expuestos en Nota 14 a los Estados Contables, generados por la diferencia de registro entre el sistema e-SIDIF y SIGADE (detallados en apartado 7.1.7).



Auditoría General de la Nación

Se recomienda una exposición detallada de las diferencias que se generan entre los sistemas de registro e-SIDIF y SIGADE.

2. Respecto a la Deuda Indirecta se observa el registro de un aval con atraso confirmado por un monto de \$ 2.286,05 millones y avales que se otorgaron en exceso respecto al monto autorizado por \$10.448,94 millones (detallado en apartado 7.1.9).

Se recomienda la consideración de los efectos que pudieran derivarse del reconocimiento de intereses o eventuales litigios de los avales en atraso y otorgados en exceso. Al tratarse de deuda indirecta cuantificar el efecto adverso para la Administración Central.

3. Contingencias que pueden afectar el saldo de la Deuda Pública: Deuda pendiente de reestructuración no incluida en los Dtos. 1735/2004 y 563/2010 por \$3.909,10 millones, deuda reestructurada, pero sobre la que aún se mantiene un saldo remanente por \$106.068,23 millones e intereses generados por ambos conceptos por \$ 60.307,4 millones (detallados en puntos 6.1.a) 6.1.b) y 6.1.c)).

Se recomienda respecto de las contingencias que pueden afectar el saldo de la deuda pública en base a las reestructuraciones de los años 2005 y 2010, enumerar los instrumentos en un apartado especial detallando: estado de situación, es decir, identificar si están pendientes de reestructuración o si son de los que aún resta la cancelación final con sus correspondientes intereses por mora, intereses punitivos y resarcitorios estimados al cierre de cada ejercicio.

4. Valuación de avales. Falta de respuesta de los entes avalados ante las consultas efectuadas por la DADP sobre el uso y/o afectación total o parcial de los avales emitidos por el Tesoro Nacional por \$ 144.242,48 millones (detallado en apartado 6.2).

Se recomienda respecto a los avales, incluir un informe donde se detallen los avales otorgados, con sus condiciones financieras, identificando el destino y en su caso el beneficiario, con el monto autorizado. Realizar un seguimiento de los avales una vez otorgados en forma semestral e informar a las autoridades superiores en caso de falta de respuesta de los entes avalados.



Auditoría General de la Nación

5. Reclamos y arbitrajes ante Tribunales Internacionales por \$ 27.392,21 millones. Son los casos que tienen condena, pero que no han sido cancelados, neto del registro realizado por CGN en Nota 12 Otros Pasivos (detallado en apartado 7.2.1).

Se recomienda la consideración de la totalidad de los arbitrajes internacionales con sentencia firme en el pasivo con exposición detallada en Notas a los Estados Contables. Por otra parte sería recomendable la consideración de los juicios ante Tribunales Internacionales, aunque no tengan monto de reclamo y aunque estén en etapa preliminar, ya que es posible que se emitan instrumentos de deuda pública para su cancelación.

6. Falta de exposición de la Deuda Intra Sector Público en cuadros y Anexos de la Cuenta de Inversión (detallado en apartado 7.1.8).

Se recomienda exponer adecuadamente la información relativa a la deuda Intra Sector Público en cuadros y/o anexos de la Cuenta de Inversión incluyendo a todas las Agencias del Sector Público Nacional, detallando sus tenencias, con sus correspondientes saldos al inicio y a la finalización de cada ejercicio.

7. Clasificación de títulos. No es posible determinar la legislación aplicable a los Títulos de la Deuda Pública, principalmente en los referidos a los títulos en el marco de los canjes 2005-2010 (detallado en apartado 7.1.8).

Se recomienda exponer adecuadamente, para los Títulos Públicos, la legislación aplicable e identificar las jurisdicciones sobre las que se delega y/o se sujeta la negociación de los títulos de deuda externa, así como los acuerdos especiales en los que la República Argentina realiza las emisiones. También sería útil exponer los códigos de ISIN de cada instrumento en el Cuadro 1A.

8. Registro de juicios, estimación de contingencias. Se han detectado juicios que se inician sin monto reclamado y permanecen registrados con monto \$0- hasta el momento en que se dicta la sentencia (detallado en apartado 7.2.2).



Auditoría General de la Nación

Se recomienda en vistas a lograr una mejor exposición de las contingencias/juicios, que la PTN emita un mecanismo para que los organismos puedan hacer una evaluación cuantitativa (que puedan estimar montos) de los litigios que se presentan. Sería recomendable que esta información se elabore en la Dirección de Asuntos Jurídicos de cada Organismo y que se eleve a la CGN en oportunidad del cierre de ejercicio y que la misma sea expuesta en notas a los Estados Contables.

9. El registro del CER y de las diferencias de cambio se realizó a través de un asiento global que resume el impacto del coeficiente y de la variación cambiaria durante el ejercicio 2018 sobre cada instrumento individualizado por número de SIGADE, no cumpliendo con la registración oportuna a lo largo del año (detallado en apartado 7.1.10).

Se recomienda el registro oportuno y como deuda de carácter corriente al 31/12/2018 las diferencias de cambio y la porción del CER con vencimiento en el siguiente ejercicio.

10. La nota 14 a los Estados Contables donde se expone el monto desagregado de la Deuda Pública refiere a Deuda Interna y/o Externa cuando en realidad se trata de Deuda en moneda nacional y/o en moneda extranjera.

Se recomienda mantener los nombres correctos de las cuentas contables del Sistema e-SIDIF para no inducir a interpretaciones erróneas a los terceros usuarios.

11. Respecto al SIGADE 29510000 (Préstamo Stand By) se detectó una falla en el control interno, se sobreestimaron los montos de los intereses a pagarse y se registraron en sistema SIGADE sin ajustarlos posteriormente con los montos de los pagos efectuados.

Se recomienda intensificar el control interno o implementar algún mecanismo que detecte estas fallas y asegure la correcta carga del sistema SIGADE.

Materialidad de los hallazgos que generan impacto en la opinión financiera.

De la totalidad de los hallazgos, las salvedades que fueron cuantificadas ascienden al 3,69% sobre el total de la deuda pública. El hallazgo señalado en el punto 7.1.7 constituye una salvedad en la exposición de la Deuda Pública Directa – Nota 14 a) a los



Auditoría General de la Nación

Estados Financieros de la Cuenta de Inversión – y es equivalente al 0,88% respecto al total de la Deuda Pública, mientras que los hallazgos informados y señalados en los puntos 7.1.9.a) y 7.1.9.b) de la Deuda Pública Indirecta – Nota 14 b) a los Estados Financieros de la Cuenta de Inversión representan el 0,10% sobre el total de la Deuda Pública. Los hallazgos señalados en los puntos 6.1, 6.2 y 7.2.1 obedecen a la incertidumbre que genera la resolución final de la deuda pendiente de reestructuración, de la valuación final de avales y de la falta de registro de los arbitrajes en contra del Estado Nacional. La totalidad de estas salvedades representan el 2,71% sobre el total de la Deuda Pública.

10 Hechos posteriores al cierre

Durante el periodo 2019 el peso argentino se devaluó respecto a las demás monedas a lo largo del año, destacándose el salto que se produce en el 3er trimestre. La cotización del dólar subió casi un 60% en el año calendario, lo que afectó la valuación en pesos de los instrumentos nominados en moneda extranjera y la sustentabilidad de la deuda pública. En este punto es propicio aclarar que el 03/08/2020 se llegó un pre acuerdo con los principales acreedores privados para realizar una reestructuración de la deuda incluyendo una quita de capital e intereses principalmente. Sin embargo, aún queda por realizarse el acuerdo por la deuda contraída con el FMI.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 31

Valuación del stock de deuda en pesos con los diferentes tipos de cambio¹¹⁶

En miles

	31/12/2018	31/3/2019	30/6/2019	30/9/2019	31/12/2019
Stock de deuda en pesos	12.499.294.332				
Stock de deuda en dólares *	330.596.571				
Tipo de Cambio a la fecha u\$s	37,8083	43,3533	42,4483	57,5583	59,8950
Variación del tipo de cambio u\$s		14,67%	12,27%	52,24%	58,42%
Tipo de Cambio a la fecha Euros	43,2391	48,6296	48,2532	62,7270	67,1393
Variación del tipo de cambio Euros		12,47%	11,60%	45,07%	55,27%
% de deuda al 31/12/2018 en dólares estadounidenses	61,70%				
% de deuda al 31/12/2018 en u\$s + Euros	68,60%				
Cálculo del stock de deuda en valores corrientes. Solo u\$s. En pesos		13.630.352.810	13.445.752.643	16.527.861.497	17.004.497.086
Variación del stock de deuda en pesos. Solo u\$s		9,05%	7,57%	32,23%	36,04%
Cálculo del stock de deuda en valores corrientes. u\$s + Euros. En pesos		14.600.323.558	14.408.215.680	17.779.020.361	18.343.664.117
Variación del stock de deuda en pesos. u\$s + Euros		16,81%	15,27%	42,24%	46,76%

*Se toma el total de deuda pública en \$ y se convierte a u\$s

Fuente: Boletín fiscal trimestral de la Secretaría de Finanzas y BCRA, Cuenta de Inversión 2018 y Presentación gráfica de la deuda 31-12-18.

Del mismo modo, el resto de las monedas también exhibió un comportamiento similar al de la divisa estadounidense. En el cuadro se puede visualizar que luego de transcurrido el primer semestre el total de la deuda pública en pesos argentinos se incrementó más del 15%, mientras que luego de un año el guarismo supera el 45%.

11 Opinión financiera

Opinión favorable con salvedades

Habiéndose verificado la razonabilidad de los saldos que presentan las cuentas del sistema de crédito público incluidas en los Estados Contables de la Cuenta de Inversión al 31 de diciembre de 2018 identificados como: a) Balance General (Deuda Pública – Nota 14) y b) Cuadro 34 – Estado de la Deuda Pública y,

Excepto por lo señalado en 7.1.7) Conciliación entre e-SIDIF –SIGADE; 7.1.9) Deuda Indirecta, 7.1.9.a) Avales con atrasos confirmados, 7.1.9.b) Avales que exceden el monto autorizado; 7.1.11) Inconsistencia en la exposición de los intereses impagos, 7.1.12) Inconsistencia en la exposición de la Deuda Pública en la Nota 14 a los Estados Contables.

La información financiera objeto de esta auditoría se presenta razonablemente en todos sus aspectos importantes.

¹¹⁶ A modo de simplificación, se asumió la misma variación del tipo de cambio para el resto de las monedas.



Auditoría General de la Nación

Párrafo de otras cuestiones

Se destacan las limitaciones originadas en la incertidumbre que genera la falta de resolución definitiva de los aspectos señalados en el acápite 6) Limitaciones al Alcance, 6.1.a) Deuda Elegible en los términos de los Decretos 1735/2004 y 563/2010 no presentada al canje, 6.1.b) Deuda pendiente de reestructuración, 6.1.c) Intereses de la deuda con atrasos; 6.2) Incertidumbre en la valuación final de avales; 7.2) Contingencias Identificadas; 7.2.1) Reclamos provenientes de arbitrajes internacionales; 7.2.2) Registro de litigios contra el Estado Nacional.

Respecto al control presupuestario no se detectó normativa que acredite la modificación presupuestaria de \$ 499.758.225.171- que se corresponden con el segundo y tercer desembolso del préstamo otorgado por el Fondo Monetario Internacional, según puede apreciarse en el punto 7.1.5) Endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional.

12 Opinión de cumplimiento

Opinión adversa

Con base en el trabajo de auditoría realizado, se encuentra que, debido a la importancia del objeto de la revisión y en función de lo expuesto en los puntos 7.1.1) control de autorizaciones de la deuda pública emitida durante el ejercicio, donde el préstamo con el FMI no cumple con el criterio establecido; 7.1.1.2) utilización de mecanismos alternativos de emisión de deuda, donde se detectaron emisiones sin contar con el cupo presupuestario suficiente al momento de la solicitud; 7.1.2.2) la falta de procedimientos para la colocación de títulos públicos en mercados internacionales; 7.1.3.1) la falta de normativa sobre la emisión y seguimiento de avales, fianzas y garantías; 7.1.5) el incumplimiento de los procedimientos normados para la contratación de deuda con el FMI, la falta de una estrategia de Gestión de Endeudamiento para el periodo 2018, y 7.1.6) la persistencia de la observación sobre el Fondo Unificado de Cuentas Oficiales del ejercicio 2017; no cumple con los criterios previstos, siendo las desviaciones de cumplimiento de importancia relativa y con efectos significativos.



13 Conclusión

Esta auditoría, al combinar un análisis de cumplimiento con el estrictamente financiero nos permite concluir que, aunque se halla verificado la razonabilidad de los saldos que presentan las cuentas del sistema de crédito público incluidas en los Estados Contables de la Cuenta de Inversión al 31 de diciembre de 2018, el auditado no cumplió con la normativa vigente relativa al endeudamiento público. Esto cobra especial relevancia cuando se considera que el endeudamiento neto en este ejercicio se elevó a \$ 2.115.019.907.640,06 (USD 55.940.624.350,74).

La magnitud del endeudamiento en el periodo auditado y la preponderancia que dentro del mismo representó el préstamo Stand by con el FMI resultan de suma importancia y sus consecuencias exceden el ejercicio bajo control proyectándose a futuro.

14 Párrafo de Énfasis

Sin modificar nuestra opinión, queremos enfatizar la siguiente información contenida en el presente informe:

14.1 Endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional

Durante el mes de junio de 2018, el Estado Nacional recurrió al FMI solicitando un préstamo *Stand By*. Los desembolsos de este préstamo en el periodo auditado representaron el 36% de las emisiones del ejercicio y un 17% del total de la deuda pública. No obstante, la firma del acuerdo fue en 2018, sus consecuencias sobre el endeudamiento público, generaron un alto impacto sobre el perfil de vencimientos de ejercicios futuros, afectando la solvencia y la sostenibilidad de la deuda pública.

Con respecto al acuerdo se detectaron varias cuestiones que merecen ser destacadas: en primer lugar, se observó que la documentación de respaldo y los expedientes fueron generados en el sistema GDE a posteriori de la firma del Acuerdo y resultaron incompletos y desordenados. En segundo lugar, se destaca la falta de la firma digital que valida los actos administrativos en los términos de la Ley 25.506 de Firma Digital en algunos de los documentos que lo requerían. Finalmente se detectó que la formalización del endeudamiento, no fue realizada por Ley de Presupuesto ni por Ley específica, ni similar, como podría haber sido un Decreto presidencial. El Acuerdo fue firmado por el Ministro de Hacienda cuya cartera no contaba entre sus Misiones



Auditoría General de la Nación

y Funciones la gestión del Crédito Público. No es de extrañar, entonces la carencia de análisis de riesgos, solvencia y sostenibilidad anteriores a la firma del Acuerdo. Al ser un préstamo multilateral, se lo registró y expuso como tal, pero no se cumplió con los requisitos regulados por la Res. Ex MEyFP 108/09. Tampoco se cumplió con el art. 61 de la Ley 24.156 que establece que en los casos en que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.

Considerando la sanción de la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, y en atención a la magnitud, condiciones contractuales, condicionalidades y posibles impactos de la emisión de este tipo de préstamos con el organismo internacional en cuestión, sería una buena práctica que exista un procedimiento específico para el tratamiento del endeudamiento con el FMI, que incluya el otorgamiento, las negociaciones, el intercambio de información y los pagos con este acreedor en particular, para evitar la actuación discrecional del/los funcionarios que estén a cargo del PEN, facilitando además la transparencia y el control de los actos realizados.

14.2 Estrategia de endeudamiento.

Una estrategia de endeudamiento, que debería surgir a partir de un análisis de las necesidades de financiamiento identificadas, debe ayudar a evitar el sobreendeudamiento (el cual puede redundar en mayores costos y deterioro de la situación fiscal del gobierno) y el subendeudamiento (puede forzar al gobierno a alterar su presupuesto, crear una crisis de liquidez o desencadenar el default de la deuda)¹¹⁷. Tal como ocurrió en la rendición de cuentas del ejercicio anterior, la Secretaria de Finanzas (en ese entonces Ministerio de Finanzas) no contaba con una estrategia de gestión de la deuda pública formalmente aprobada para el ejercicio 2018. Una estrategia que contemple como fueron tomadas las decisiones para obtener financiamiento considerando la estructura vigente de la deuda pública (por ejemplo, tasa, moneda, plazo, acreedor, legislación aplicable). Ante la consulta efectuada la ONCP informó que elabora y publica en la página web un Boletín de Deuda en forma trimestral donde muestra indicadores de riesgo de tasa, de moneda, de liquidez, de refinanciamiento, entre otros y que "adicionalmente en la oficina se procesan datos para hacer un seguimiento semanal de dichos

¹¹⁷ Informe aprobado por Res. AGN 94/2019. Análisis del desempeño del programa 22. SF



Auditoría General de la Nación

riesgos. Más allá de esta afirmación en respuesta al requerimiento, no pudo detectarse una estrategia con los requisitos mencionados anteriormente. El plan al que hacen referencia debería estar escrito y aprobado por autoridad competente.

La importancia de la existencia de una Estrategia de Endeudamiento se manifiesta ante eventos tan importantes como lo fuera la formalización del Acuerdo Stand By. En efecto desde 2016, el plan fue desarrollar el mercado en pesos y aprovechar el financiamiento externo en la medida que las tasas fueran razonables. En 2018 el mercado se cerró y obligó al gobierno a recurrir al FMI.” La falta de una Estrategia de Endeudamiento hacía entonces necesaria una evaluación ex ante de los impactos sobre la solvencia y la sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, no existió participación, en el trámite del Acuerdo, de las áreas competentes en la gestión del Crédito Público lo cual agravó aún más los riesgos para una buena gestión del mismo.

15 Lugar, Fecha de Emisión del Informe, Firma

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de abril de 2022



LAURA PORTILLO

Supervisora



Auditoría General de la Nación

ANEXOS

Anexo I- REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA – NOTA 14 A LOS ESTADOS CONTABLES

1. Análisis de la registración de la Deuda Pública Directa

Tal como lo define la Ley 24.156, la *Deuda Pública Directa* es aquella que ha sido contraída por la Administración Central en calidad de deudor principal. En el cuadro siguiente, se exponen los saldos de las cuentas contables con aperturas en corriente y no corriente que surgen de Nota 14 de los Estados Contables de la Administración Central.

Cuadro N° 32

Total de Deuda Directa (en pesos)

Concepto	Corriente	No Corriente
Documentos a pagar	83.300.000.000	
Títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda nacional	830.905.457.339	
Títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda extranjera	1.038.084.428.712	
Préstamos externos a pagar	93.148.237.743	
Intereses devengados no exigibles	119.618.836.206	
Préstamos internos *	422.138.075.070	
Deudas con provincias a largo plazo		5.772.583
Títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda nacional		1.399.637.878.866
Títulos y valores de la deuda pública a pagar en moneda extranjera		6.125.508.444.186
Préstamos internos a pagar a largo plazo*		81.154.475.950
Préstamos externos a pagar a largo plazo		2.021.416.818.866
Total corriente y no corriente	2.587.195.035.070	9.627.723.390.452
Composición Porcentual	21,18%	78,82%
TOTAL DEUDA DIRECTA	12.214.918.425.521	

(*) El importe expuesto contiene los adelantos transitorios adeudados por el Tesoro Nacional al Banco Central de la República Argentina que asciende a \$ 502.730.000.000

Fuente: Nota 14 a los Estados Contables Cuenta de Inversión 2018

Independientemente de lo antes expuesto y dada la modalidad de exposición de los Estados Contables, además de la Nota 14 vinculada específicamente a la Deuda Pública, el Cuadro 1A¹¹⁸ detalla por Instrumento el saldo y su composición. En este sentido se expone la suma total de \$12.103.651.116.871,10 (USD 320.132.116.939,16). Esta cifra difiere de la expuesta en la Nota 14 a los Estados Contables (\$12.214.918.425.521- USD 323.075.050.333,43) por \$ 111.267.308.650,12-

Ante tal diferencia y en respuesta al pedido de información formulado por esta Auditoría, la DADP, a través de la Nota NO-2019-97356104-APN-DADP-MHA- de fecha 29/10/2019 presenta la conciliación entre ambas cifras, resultando que:

¹¹⁸ El cuadro 1A es elaborado por la DADP en el marco de la Resolución Conjunta 293/04 SH y 127/04 SF.



Auditoría General de la Nación

1. \$ 119.618.836.206,31 (USD 3.163.824.774,09) obedecen a Intereses Devengados no exigibles que no se expresan en el Cuadro 1-A,
2. \$ 2.601.190.182,62 (USD 68.799.448,34) que se refieren a pagos realizados en el ejercicio 2017 en relación al Segundo Proceso de Liquidaciones de Acuerdos a "Hold Out" (Ley 27.249- Normalización de la Deuda Pública y acceso al crédito) que obran en el EX -2016-03197086-APN-DMEYN-MH que aún no se han dado de baja en los registros de deuda debido a que se continúa negociando los procesos de baja de los bonos con los agentes de registro internacionales,
3. \$ 4.739.940.011,42 (USD 125.367.710,57) Se refieren a pagos realizados en el ejercicio 2018 en relación al Segundo Proceso de Liquidaciones de Acuerdos a "Hold Outs" (Ley N° 27.249 - Normalización de la Deuda Pública y acceso al crédito) que obran en el EX-2016-03197086-APN-DMEYN#MH, que aún no se han dado de baja en los registros de deuda debido a que se continúa negociando los procesos de baja de los bonos con los agentes de registro internacionales.
4. \$ 1.573.560.381,62 (USD 41.619.442,86) que se trata de un Formulario C42 a regularizar del ejercicio 2016.
5. \$ 611.997 (USD 16.186,84) se tratan de la porción correspondiente a comisiones de las operaciones de REPO que fueron informadas con posterioridad a la emisión de la OP (C42 N° 18.496) y que fue regularizada en el e-sidif mediante el formulario de cambio de imputación CDI C55 N° 73.880.
6. \$ 400.000.000,00 (USD 10.579.687,53) que se tratan de la registración de un Formulario correspondiente al " SAF 354 por el ejercicio 2004".
7. \$ 162.551.017,64 (USD 4.299.347,44) que se trata de una Minuta Contable de Apertura correspondiente al ejercicio 2001.

Por la respuesta recibida se resume que la diferencia de \$ 111.267.308.650,12 se encuentra explicada por la sumatoria de los puntos 1, 5, 6 y 7 (\$ 120.181.999.220,95) menos los puntos 2, 3 y 4 (\$ 8.914.690.575,66) quedando una diferencia sin conciliar de \$ 6-



Auditoría General de la Nación

El punto 1 reflejan los intereses devengados y no exigibles que no forman parte de los cuadros de la deuda pública sino que los mismos son informados por la DADP mediante "Anexo G" como información complementaria. Estos intereses sí tienen su reflejo en Estados Contables.

Los puntos 2, 3, 4 y 5 reflejan movimientos de valores de Deuda Pública (pagos) que se encuentran pendientes de registración en el e-SIDIF. Se trata de operaciones de Deuda sin su pertinente exposición en la Nota 14 antes señalada, generando una subvaluación del capítulo que luego con los demás conceptos de la conciliación reflejan como resultado una sobrevaluación de la Deuda Pública en Estados Contables de la Administración Central.

Los puntos 6 y 7 reflejan movimientos que quedan pendientes de conciliar surgen en virtud de implementarse un nuevo Plan de Cuentas en la CGN el Módulo de Contabilidad General del Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF), establecido por la Disposición N° 20/2013 CGN de fecha 18/10/2013.

Operaciones de la Muestra

Sobre la muestra de instrumentos de deuda analizados se ha procedido a realizar el recalcule de los pagos de intereses y sobre los pagos de cuotas de amortización. Tal como se señala en el apartado 6.4 *Procedimiento de recalcule*, no se pudo verificar respecto de la deuda multilateral los pagos referidos. Sin embargo, ciertas cuestiones si se pudieron verificar y se enumeran a continuación.

Para cada uno de los casos, se descargó la documentación relativa al crédito en la web del BID. Cada crédito tenía disponible información distinta, pudiendo arribar a distintos niveles de revisión.

1) SIGADE 29201000 2159BID-PROG.PROTEC.SOC.

Hay disponibles informes anuales que indican los desembolsos hasta ese año (no los reembolsos ni los pagos de intereses). Son datos anuales que coinciden con SIGADE, pero no se pueden revisar las fechas, ni validar los datos de pagos de intereses.

2) SIGADE 29205000 2239BID-PROG.PROMOC.EXPO.

Está disponible un informe de cierre que contiene solo los desembolsos por año (no los reembolsos ni los pagos de intereses). Son datos anuales que coinciden con SIGADE, pero no se pueden revisar las fechas, ni validar los datos de pagos de intereses.



Auditoría General de la Nación

3) SIGADE 9220000 2613BID-2°PROG.AGUA POT.Y SA.

Hay disponibles informes anuales que indican los desembolsos hasta ese año (no los reembolsos ni los pagos de intereses). Son datos anuales que coinciden con SIGADE, pero no se pueden revisar las fechas, ni validar los datos de pagos de intereses.

4) SIGADE 29747000 7473BIRF-GEST.ACTIVOS VIALES

Se obtuvieron los contratos, no se pudo validar los datos del SIGADE.

2. Evolución de la Deuda Pública Directa

En el siguiente cuadro se muestran las cifras correspondientes a la Administración Central, desagregadas por segmentos de deuda, con la evolución de los movimientos del ejercicio (incrementos y disminuciones) y su correspondiente saldo al 31/12/2018.

Cuadro N° 33

Administración Central-Evolución de la Deuda Pública Directa (en pesos)

Rubro	Saldo al Cierre 2017 (1)	Saldo Inicio 2018 reconvertido (2)(*)	Saldo al Cierre 2018 (3)	Diferencia Absoluta (3)-(2)	Variación %
Títulos	4.755.073.663.825	8.462.208.355.240	9.358.013.414.492	895.805.059.253	10,6
Multilaterales	361.977.275.278	728.902.737.554	1.853.123.232.513	1.124.220.494.960	154,2
Bilaterales	155.106.783.831	328.506.572.779	294.472.417.180	-34.034.155.599	-10,4
Banca Privada	553.212.931.918	567.751.262.794	591.926.403.280	24.175.140.487	4,3
Proveedores	21.736.838.718	3.491.868.807	6.115.649.405	2.623.780.598	75,1
Subtotal	5.847.107.493.571	10.090.860.797.173	12.103.651.116.871	2.012.790.319.698	19,9
Int Dev No Exig.	50.503.302.610	50.503.302.610	119.618.836.206	69.115.533.596	136,9
Total	5.897.610.796.181	10.141.364.099.784	12.223.269.953.077	2.081.905.853.294	20,5

(*) Nuevos saldos después de aplicar Modificaciones a los Saldos Iniciales, C.E.R. y Diferencia de Cambio
Fuente: Cuadro 34 de la Cuenta de Inversión 2018

Respecto a la evolución de la deuda el cuadro anterior permite visualizar el aumento de la deuda no atribuible al efecto del CER y a las diferencias de cambio, en una suma que asciende a \$ 2.081.905.853.294 (20,5%) – en valores homogéneos – respecto de los saldos del ejercicio anterior.

Por otra parte, el incremento de la deuda en términos nominales fue de \$ 6.325.659.156.896 (107,3%). En este monto se incluyen \$ 4.243.753.303.602- que son explicados principalmente por las diferencias de cambio \$ 4.015.394.400.099- (94,6% del total del incremento de la Deuda), la incidencia del CER \$ 228.359.882.224- (5,3% del total del incremento de la Deuda) y los Ajustes a los Saldos Iniciales \$ 978.721- (0 %).



Auditoría General de la Nación

3. Deuda Pública Indirecta

Conforme determina el Art. 58 de la Ley 24.156, la Deuda Pública indirecta de la Administración Central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

La Nota 14 b) a los Estados Contables, elaborados por la CGN, explicita que dada la naturaleza de pasivo subsidiario, la deuda indirecta no se encuentra registrada en el SIDIF, "siendo su cuantía y composición proporcionadas por la Dirección de Administración de la Deuda Pública de la Oficina Nacional de Crédito Público"... "en su carácter de Unidad de Registro Primario de las operaciones de crédito público." En este sentido se exponen de manera agregada los rubros que integran la Deuda Pública Indirecta al cierre del Ejercicio Fiscal 2018 por un total de \$ 396.281.182.655 según el cuadro a continuación.

Cuadro N° 34

Deuda Pública Indirecta. (En pesos)

Concepto	2018 (en pesos \$)
Banca Privada	4.876.829.633,53
Multilaterales	76.509.880.771,92
Bilaterales	12.210.272.798,07
Proveedores	21.617.326.360,36
Int. Devengados No Exigibles	637.967.049,21
Titulos	280.428.906.041,80
Total	396.281.182.654,89

Fuente: Nota 14b) Estados Contables de la Administración Central

En el siguiente cuadro se muestran cifras correspondientes a la evolución de la Deuda Indirecta:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 35

Deuda Indirecta en pesos

Rubro	Saldo al Cierre 2017 (1)	Saldo Inicio 2018 reconvertido (2)(*)	Saldo al Cierre 2018(3)	Diferencia Absoluta (3)-(2)	Variación %
Titulos	84.456.658.636	170.082.490.157	280.428.906.042	110.346.415.885	64,9
Multilaterales	38.419.213.738	77.816.695.419	76.509.880.772	-1.306.814.647	-1,7
Banca Privada	3.539.590.994	5.336.881.028	4.876.829.634	-460.051.394	-8,6
Bilaterales	6.925.177.723	14.078.237.758	12.210.272.798	-1.867.964.960	-13,3
Proveedores	14.300.374.628	26.099.323.300	21.617.326.360	-4.481.996.940	-17,2
Int.Dev No Exig.	242.343.457	242.343.457	637.967.049	395.623.592	163,2
Total	147.883.359.176	293.655.971.118	396.281.182.655	102.625.211.536	34,9

(*) Nuevos saldos después de aplicar Ajuste a los Saldos Iniciales, C.E.R. y Diferencia de Cambio
Fuente: Nota 14 a los Estados Contables y Cuadro N°34 incluidos en la Cuenta de Inversión 2018.

Tal como se observa del cuadro anterior, durante el ejercicio 2018, la Deuda Indirecta – en valores homogéneos¹¹⁹- tuvo un incremento neto de \$ 102.625.211.536- (34,9%) pasando de \$ 293.655.971.118 al 01/01/2018 a \$ 396.281.182.655 al 31/12/2018. Sin embargo, en valores nominales la deuda indirecta sufrió un incremento de \$ 248.397.823.479 (168%).

La conversión de la deuda indirecta de inicio del ejercicio por ajustes a la base y ajustes del tipo de cambio al final del ejercicio implicó un incremento neto de los saldos de \$ 145.772.611.943. En este sentido las diferencias de cambio ascendieron a la suma de \$ 145.423.057.780 sin incidencia del CER y por ajustes a la base por \$ 349.554.163.

4. Deuda interna y externa

Tal como se describe en el artículo 58 de la Ley 24.156, de Administración Financiera, la deuda pública se clasificará en "interna y externa y en directa e indirecta. Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio."

En el cuadro siguiente se puede observar que la deuda total se incrementó en todos los periodos, especialmente en los dos últimos años bajo estudio.

¹¹⁹ Los valores del saldo al inicio y saldo al cierre incluyen los ajustes por tipo de cambio, CER, ajuste a los saldos iniciales, así como incrementos y disminuciones de cada instrumento.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 36

Evolución de la deuda¹²⁰ de la Administración Central por residencia del tenedor
En millones de dólares

Período	Total Deuda	Deuda Externa	Deuda Interna	% Deuda Externa
2018	329.386.381,4	161.180.430,10	168.205.951,34	48,9%
2017	318.058.272,8	129.652.756,27	188.405.516,55	40,8%
2016	266.978.051,6	92.021.823,37	174.956.228,23	34,5%
2015	222.703.203,8	63.579.772,34	159.123.431,47	28,5%
2014	221.747.982,5	67.302.545,72	154.445.436,77	30,4%

Fuente: Estimación propia en base a datos publicados por la Secretaría de Finanzas.

En el cuadro anterior el saldo del monto total de la Deuda no incluye la deuda elegible pendiente de reestructuración. Los montos de Deuda Externa e Interna se toman de la publicación del Informe Trimestral de Deuda Pública que emite y publica en su página web el Ministerio de Economía, que a su vez se basa en estimaciones trimestrales de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales publicadas por el INDEC.

5. Registro de Reclamos ante el Centro Internacional de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

Tal como se explicara en el punto 8.1.1 del presente informe, la PTN informa los casos en los que la República Argentina resulta demandada ante este tribunal. Al igual que en los ejercicios 2016 y 2017, la CGN en *Nota 12: Otros Pasivos* a los Estados Contables de la Administración Central, en la desagregación del rubro incorpora y expone el monto de \$ 687.925.195,63- referido a la deuda por condenas en este tribunal. Puntualmente hace referencia a dos casos:

- ARB 07/26 Urbaser & Cabb c/ República Argentina por \$ 16.636.830-
- ARB 04/4 Saur International c/República Argentina por \$ 671.288.365,63.-

Según la información obtenida de la PTN la situación procesal de ambos casos es la siguiente:

- El caso (ARB 07/26) se encuentra en estado "Terminado", sobre el que ya fuera informada tal situación en la Cuenta de Inversión 2016¹²¹. En esa oportunidad la PTN lo había incluido en esa categoría ante la consulta que fuera efectuada por el equipo de auditoría, destacando que el estado "Terminado" significa sentencia firme a favor de la República Argentina o desestimiento del demandante.

¹²⁰ Para realizar la estimación de las columnas "Deuda Externa" y "Deuda Interna" se tomó como *proxy* el dato "% Deuda Externa" del informe Trimestral de la Deuda Pública que no incluye la deuda elegible pendiente de reestructuración.

¹²¹ "Informe de Auditoría Financiera y del Control de Cumplimiento Gubernamental" aprobado por Resolución AGN 152/2018.



Auditoría General de la Nación

- El segundo caso (ARB 04/4) se informó en estado de "Condena" por un monto de USD 39.990.111 (\$ 1.511.958.114-)¹²² con más intereses desde el 17 de septiembre de 2007 (computados al 6% anual y capitalizados anualmente)

Considerando que las buenas prácticas¹²³ recomiendan que... "la Administración Central reconozca, clasifique y comprenda el alcance de las contingencias que pueden generar requerimientos de recursos futuros y que considere:

- a) La naturaleza del compromiso, es decir si la contingencia es explícita o implícita
- b) La certidumbre del suceso que da origen a la contingencia, independientemente de que la utilización provenga de un suceso que ya ocurrió o si es contingente para algún suceso futuro."...

Del nexo entre las buenas prácticas y el análisis realizado sobre la *Nota 12 Otros Pasivos* se detecta que solamente se informan dos arbitrajes ante el CIADI y no se mencionan los arbitrajes ante la CCI y ante el UNCITRAL.

Más allá de la identificación por caso particular, existe un registro contable dentro del Pasivo de la Administración Central con juicios ante el CIADI, que se viene informando desde el ejercicio 2016. Estos arbitrajes deberían exponerse en la *Nota 12 Otros Pasivos* incluyendo los arbitrajes con condena firme, que fueron informados por la PTN y que se exponen en el cuadro N° 25 del presente informe por un total de USD 742.697.770.

¹²² Nota AGN 563/20 A-05 respondida mediante NO-2020-75347368-APN-DNAYCI#PTN de fecha 04/11/2020.

¹²³ ISSAI 5430. "Contingencias Fiscales. Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el papel de las EFS.



Auditoría General de la Nación

Anexo II- OPERACIONES CON GARANTÍA DEL TESORO NACIONAL

1. Aval con atraso confirmado y Avales con excesos.

Se ha verificado que en una operación avalada por el Estado Nacional el deudor principal ha incurrido en un incumplimiento de su obligación de pago, registrándose en el SIGADE como atraso confirmado. Se destaca que en el Anexo L "Atrasos acumulados al 31/12/2018" integrante de la Separata II de la Cuenta de Inversión 2018, donde se exponen los atrasos de cada instrumento de la deuda pública, sobre este SIGADE tiene como atraso de interés monto \$0- por lo tanto estos valores obedecen a la deuda de capital. Según la respuesta de la DADP¹²⁴ se trata del "importe original del aval más intereses compensatorios calculados por el Banco de la Nación Argentina al 31/07/98."

Conforme se ilustra en el siguiente cuadro la deuda por los avales con atrasos confirmados al 31/12/2018 asciende a \$2.286.047.089-

Cuadro N° 37

Avales con Atrasos Confirmados. (Valores en pesos)

SIGADE	Beneficiario	N° Aval	Moneda	Monto autorizado en Moneda de tramo	Saldo en Pesos al 31/12/2018
72172000	Administradora nacional de energía del Paraguay (ANDE)	418/77	US\$	10.000.000	2.286.047.089
Total en pesos					2.286.047.089

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DADP

Asimismo, tal como se expone en el Cuadro 33 la deuda por avales en exceso del límite autorizado asciende a la suma de \$ 10.448.943.421-

Cuadro N° 38

Avales en Excesos. (Valores en pesos)

SIGADE	Beneficiario	N° Aval	Moneda	Monto autorizado en Moneda de tramo	Monto del Aval en USD	Exceso del monto autorizado en USD	Exceso del monto autorizado en Pesos
72172000	Administradora nacional de energía del Paraguay (ANDE)	418/77	US\$	10.000.000	60.464.160	50.464.160	1.907.964.101
75123000	Energía Argentina SA	,2/09	USD	464.096.769	690.000.000	225.902.231	8.540.979.320
Total en pesos							10.448.943.421

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la DADP

Este valor se compone de dos avales. Por un lado, el Aval 418/77, cuyo monto autorizado fue de USD 10.000.000 y que, según SIGADE, tiene un saldo de USD 60.464.159, es decir, excede

¹²⁴ Respuesta a Nota AGN 690/19 A-05



Auditoría General de la Nación

el monto autorizado en USD 50.464.159, los que convertidos a pesos equivalen a \$ 1.907.964.101-

Por el otro, el Aval 2/2009 tenía un monto autorizado de USD 464.096.769 y según SIGADE tuvo desembolsos en el año 2011 por un total de USD 690.000.000, es decir que excede el monto autorizado en USD 225.902.231, que convertidos a pesos equivalen a \$ 8.540.979.320-

2. Información sobre Avales vigentes al 31/12/2018

La DADP proporcionó a esta auditoría el listado de avales vigentes, el cual se detalla a continuación:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 39

Saldo de Avals al 31/12/2018 según respuesta DADP. Montos en miles

Sigade	Beneficiario	Nro. de Aval	Monto Autorizado en moneda de origen	Moneda	Saldo adeudado en cuadro 1A
72172000	Administradora Nacional de Energía del Paraguay	Aval 418/77	10.000	U\$S	2.286.047
72088000	Provincia de San Juan	Aval 3/09	60.840	U\$S	460.051
75118000	Banco Nación Argentina	Aval 02/08	462.739	U\$S	316.826
75119000	Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA)	Aval 04/08	660.000	U\$S	0
75121000	Banco Nación Argentina	Aval 01/09	274.134	U\$S	0
75123000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 02/09	464.097	U\$S	12.333.044
75126000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 01/10	300.000	U\$S	0
75127000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 02/10	600.000	U\$S	6.283.035
75128000	Banco Nación Argentina	Aval 03/10	200.000	U\$S	0
75129000	Banco Nación Argentina	Aval 04/10	667.041	U\$S	11.045.347
75130000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 05/10	800.000	U\$S	0
75134000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 07/10	20.000	U\$S	356.930
75136000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 02/11	3.000.000	\$	2.644.317
75137000	Banco Nación Argentina	Aval 03/11	50.000	U\$S	0
75138000	Banco Nación Argentina	Aval 04/11	165.023	U\$S	0
75139000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 06/11	30.000	U\$S	0
75143000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 02/12	2.075.000	\$	1.766.842
72185000	Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP S.E.)	Aval 01/13	18.000	U\$S	0
75149000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 03/13	120.000	U\$S	0
72186000	Banco Hipotecario S.A.	Aval 04/13	15.500.000	\$	0
75158000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 11/14	14.000.000	ARP	0
72188000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 08/15	5.000.000	ARP	0
75167000	Energía Argentina S.A. (ENARSA)	Aval 14/15	83.147	U\$S	0
75170000	Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP S.E.)	Aval 01/16	8.500	U\$S	317.272
72189000	Banco Hipotecario Nacional S.A.	Aval 02/16	7.000.000	\$	0
72190000	HSBC S.A. (a solicitud de INVAP S.E.)	IF-2017-25406410-APN-MF	15.000	EUR	0

Fuente: Elaboración propia con información de la respuesta a Nota AGN N° 690/19 A-05

De la información proporcionada se destaca que el monto total autorizado asciende¹²⁵ a \$ 233.078.480,14¹²⁶ (USD 6.164.743,72). Este monto genera incertidumbre respecto a su valuación final debido a la falta de registro una vez otorgado el instrumento. Los instrumentos registrados y visibilizados a través del Cuadro 1A y de las correspondientes notas a los Estados Contables, alcanzan el 16,2% de todos los instrumentos emitidos.

¹²⁵Se destaca que se contabilizaron por el monto autorizado porque algunos instrumentos incluyen el monto necesario para el pago de intereses y accesorios y otros no.

¹²⁶ Para obtener este resultado se consideró el máximo valor que puede tener la contingencia, en este caso se sumaron los valores de emisión de cada aval.



Auditoría General de la Nación

Anexo III. Actualización del Sistema de Gestión Judicial

Se transcribe a continuación los avances informados¹²⁷ por la Procuración del Tesoro de la Nación en cuanto a lo requerido por el artículo 1 de la Resolución PTN 26/16

f.- Informe en qué grado de avance se encuentra la actualización del SIGEJ establecido en el artículo 1 de la Resolución PTN 26/16.

Respuesta. "A fin de proceder a la actualización del SIGEJ –proceso constante y permanente– tal como se estableció en el artículo 1° de la Resolución PTN 26/16, se contó con la colaboración de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Desde esta Dirección, se otorgaron accesos de usuario de SIGEJ a cada Unidad de Auditoría Interna (UAI) de cada organismo conforme coordinación de la Gerencia de Asuntos jurídicos de la Coordinación General de Perjuicio Fiscal y Asistencia Legal de la SIGEN.

Durante el año 2017 se recibieron informes individuales de cada servicio jurídico que contenían dos relevamientos. El Relevamiento N° 1, conforme a lo instruido por esta

Dirección, consistió en transcribir en una planilla modelo la información obrante en el SIGEJ, registrada entre el 26/12/16 y el 27/03/17, relativa a: la cantidad de usuarios y juicios activos; la existencia de usuarios sin actividad con juicios activos y/o juicios sin asignar; y la emitida en el denominado "Reporte de Inconsistencias". El Relevamiento N° 2, requirió el confronte de los datos ingresados en el SIGEJ, con los existentes en el Poder Judicial, al 28/03/17. Para ello, descargado el universo de juicios activos, se debía confeccionar una muestra de modo aleatorio, sin perjuicio de incorporar pleitos considerados de relevancia económica o institucional, como así también con inconsistencias objetivas proporcionadas por el SIGEJ. A su vez, se pautó que si la cartera litigiosa no excedía los 500 juicios, el porcentaje a relevar sería del 15% de la misma (con un mínimo de 70 actuaciones o el total si este fuera menor); cuando tuviese entre 501 y 2.000 procesos, sería del 10%, y de superarse las 2.000 causas, se tomaría del 5% (con un máximo de 250 trámites).

Finalizado el primer relevamiento, se requirió en los primeros meses del año 2018, nuevamente la colaboración de la SIGEN, sobre la actividad de carga efectuada por varios de los Servicios Jurídicos observados durante la primera fase de sondeo. El pedido abarcó: 1) la

¹²⁷ Solicitado en Nota AGN 564/20 A-05



Auditoría General de la Nación

revisión por muestreo, sobre el estado actual de los problemas advertidos en su momento; y 2) la comprobación de lo registrado en determinados campos del SIGEJ, para ciertos procesos a elegir aleatoriamente (dentro del grupo de los activos como de los paralizados), que no hayan sido relevados previamente. La SIGEN accedió a tal petición, aunque esa vez, sin utilizar los recursos de las UAI. Durante el año 2018, se realizaron 25 informes de seguimiento y relevamiento, tarea que continúa realizándose durante el año 2019 y en la actualidad.

Por otra parte, también con el objeto de mejorar la calidad de información que se incorpora al SIGEJ, desde esta Dirección se realiza anualmente el denominado proceso de “Regularización de juicios sin movimientos”. El mismo consiste en efectuar un análisis de los juicios que no hubieran tenido actualizaciones en el SIGEJ por parte de cada uno de los servicios jurídicos en el plazo de un año. Definido ello, se remiten los listados de juicios obtenidos a cada uno de los servicios jurídicos que se encontraran en esa situación para que éstos brinden las explicaciones que pudieren corresponder y/o procedan a realizar las actualizaciones registrales de los casos identificados. De tal manera, se obtiene un alto grado de respuesta de los servicios jurídicos involucrados.”