



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

INFORME FINAL

**MINISTERIO DE HACIENDA
SUBSECRETARÍA DE ESTADO
DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA
DIRECCIÓN GENERAL DE
CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA**

**EXAMEN ESPECIAL
EJERCICIO FISCAL 2015**

RESOLUCIÓN CGR N° 177/16

SETIEMBRE 2016



**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

RESUMEN EJECUTIVO

**MINISTERIO DE HACIENDA
SUBSECRETARÍA DE ESTADO
DE ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA
DIRECCIÓN GENERAL DE
CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA**

**EXAMEN ESPECIAL
EJERCICIO FISCAL 2015**

RESOLUCIÓN CGR N° 177/16

SETIEMBRE 2016

ÍNDICE RESUMEN EJECUTIVO

CONTENIDO		
1. Antecedentes		1
2. Siglas utilizadas		2
3. Información de la entidad auditada		2
4. Principales Hallazgos		2 - 6
Nº	DESCRIPCIÓN	
CAPÍTULO I - DEUDA PÚBLICA AL EJERCICIO FISCAL 2015		2 - 3
4.1	Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto.	2
4.2	Evolución de las Reservas Netas Internacionales con respecto a la Deuda Pública Externa.	2
4.3	Evolución de la Deuda Pública Interna.	3
CAPÍTULO II - DEUDA INTERNA		3
4.4	Deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) subrogada por el Estado paraguayo.	3
CAPÍTULO III - GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO		3
4.5	Debilidades evidenciadas en las dependencias que gestionan la Deuda Pública.	3
4.6	Resultado de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura".	3
CAPÍTULO IV - BONOS SOBERANOS		4-6
4.7	Se fundamentó en base a criterios técnicos de una economía bajo el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, incumplidos en el ejercicio fiscal 2015.	4
4.8	Se fundamentó la capacidad de endeudamiento en base a criterios técnicos de una dinámica de la Deuda Pública estable hasta el ejercicio fiscal 2023.	4
4.9	El 84,55 % del producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" fue previsto en el Presupuesto del ejercicio económico 2015 para financiar el Servicio de la Deuda.	4
4.10	Fue Ejecutada la suma de Q 1.397.079.228.746 para financiar proyectos no autorizados en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.	4-5
4.11	Falta de gestión para la modificación presupuestaria del Presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.	5
4.12	Falta de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para la adjudicación de contratos.	5
4.13	Baja ejecución de los programas financiados con el producido de la colocación de los Bonos Soberanos.	5
4.14	MSPyBS.	5
4.15	Gestión de la ANDE inferior a la expectativa.	5
4.16	INC	5
4.17	MAG	5
4.18	SENAVITAT	5-6
CAPÍTULO V – CONTINGENCIAS FISCALES		6
4.19	Pasivos Contingentes, implícitos o explícitos	6
CAPÍTULO VI – CONTROL INTERNO		6
Estudio, evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno		6
5. Plan de Mejoramiento		6
6. Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio.		6
7. Responsable de la auditoría		6

Sistema de Gestión de la Calidad	Código:	FO-CO 7.2-15/01
RESUMEN EJECUTIVO	Versión:	5

1. Antecedentes.

1.1 Resolución CGR N° 177/16 "Examen Especial a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública (DGCDP), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2015.

1.2 Alcance de la Fiscalización

- Entidad Auditada: Dirección General de Crédito y Deuda Pública dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.
- Objeto de la Auditoría: El objetivo de este Examen Especial es opinar sobre la razonabilidad del proceso de integración y consolidación de la información financiera y presupuestal de las Entidades y Organismos del Estado, examinar en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, el sistema de Crédito y Deuda Pública, los procedimientos aplicados para la utilización de los recursos del Crédito Público y la atención del servicio de la Deuda Pública, las instrucciones impartidas para la elaboración, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de los programas, así como para el registro y control de la deuda pública, y la organización y funcionamiento de las unidades institucionales ejecutoras de proyectos, correspondiente al ejercicio fiscal 2015; la evaluación del control interno, el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los Exámenes Especiales anteriores, y finalmente la verificación de la aplicabilidad de las normativas legales vigentes que rigen para la Dirección General de Crédito y Deuda Pública.
- Tipo de Auditoría: Examen Especial.
- Período: ejercicio fiscal 2015

1.3 Nómina de principales autoridades.

A continuación se detalla el plantel de autoridades de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, correspondiente al ejercicio fiscal 2015:

Nombre y apellido	Cargo	Decreto o Resolución de designación	Fecha de cese si lo hubiere
Santiago Peña Palacios	Ministro de Hacienda	Decreto N° 29 del 05/01/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Ramón Isidoro Ramírez Caballero	Viceministro SSEAF	Decreto N° 23 del 16/08/13	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Econ. Oscar Llamosas	Director General Interino	Resolución MH N° 271 del 24/08/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Lic. Modesto Fariña	Coordinador	Resolución M.H. N° 12 del 14/01/14 (confirmación en el cargo)	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Lic. Jorge Daniel Maluff	Jefe del Departamento de Gestión de la Deuda de Gobiernos Municipales.	Resolución M.H. 597 del 26/11/07	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Ing.Com. Julián Ibarrola	Jefe del Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública	Resolución M.H. N° 12 del 14/01/14	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Econ. Diego Domínguez	Jefe interino del Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública	Resolución M.H. N° 281 del 04/09/14	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
CP. Lucía Correa	Jefa del Departamento de Gestión y Control de Proyectos	Resolución M.H. N° 143 del 01/04/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.

Fuente: Memorandum DGCDP/CGR N° 06 de fecha 06/04/15

2. Siglas utilizadas

SIGLAS	DENOMINACIÓN
₡	Guaraníes
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
DSIP	Dirección de Sistema de Inversión Pública
DGCDP	Dirección General de Crédito y Deuda Pública
DPE	Dirección de Política de Endeudamiento
MH	Ministerio de Hacienda
OEE	Organismos y Entidades del Estado
US\$	Dólar estadounidense

3. Información de la entidad auditada

- Misión: El mejoramiento de la política crediticia del país que permita condiciones más favorables para la calificación soberana, así como el fortalecimiento de la calidad de la asignación de los recursos del crédito a los programas y proyectos de inversión pública.
- Visión: Ser una entidad Financiera Pública reconocida por su rol Económico eficiente y alto impacto Social, dinámico con innovación permanente y Recursos Humanos altamente competentes comprometidos con la transparencia y excelencia en los servicios brindados.
- Objetivos de la entidad: Otorgar préstamos a los beneficiarios señalados en la Ley 646/77 "Que reorganiza la Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional".
- Presupuesto auditado: N/A

4. Principales Hallazgos.

CAPÍTULO I - DEUDA PÚBLICA AL EJERCICIO FISCAL 2015

4.1. Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto.

Se evidenció que en el ejercicio fiscal 2015, el indicador de sostenibilidad de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto representó el 19,73 %, mientras que el PIB expresado en dólares estadounidenses, disminuyó el 9,66 %, a pesar de que en términos de Guaraníes constantes, tuvo un incremento del 3 % para el año 2015 con respecto al ejercicio fiscal anterior, índices que demuestran que la economía del país está sólida y se mantiene estabilizada en un entorno, en el que varios países de América Latina experimentan una desaceleración, o incluso, una contracción económica.

No obstante, se recuerda que los recursos captados mediante préstamos soberanos o por la emisión de bonos en el mercado local e internacional, deben ser tomados y cuidadosamente planificados, de tal modo que el endeudamiento público impacte positivamente en la producción de bienes y servicios del país, y, de esta forma se produzca el crecimiento sostenido y sostenible del Producto Interno Bruto. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la proporción del endeudamiento público sobre el Producto Interno Bruto ha ido en constante aumento desde el año 2011, y que, en contrapartida, las recaudaciones fiscales disminuyen y no son suficientes para mantener los actuales niveles de endeudamiento sin incurrir en más deudas para pagarlas.

4.2. Evolución de las Reservas Netas Internacionales con respecto a la Deuda Pública Externa.

Se constató que al cierre del ejercicio fiscal 2015, las Reservas Netas Internacionales se redujeron en un 10,51 % en comparación al periodo 2014, debido a la devaluación de la moneda nacional frente a la moneda americana, representando una relación del 1,51 del Saldo de la Deuda Externa, indicador que revela que el Estado mantiene su solvencia para cumplir, si eventualmente eso fuera necesario, con

sus obligaciones asumidas y honrar la Deuda Externa Pública con las Reservas Netas del país.

4.3. Evolución de la Deuda Pública Interna.

Se evidenció que la Deuda Pública Interna ha ido creciendo – en un 315,43% – en forma continua desde el 2011 al 2015. Al cierre del ejercicio fiscal 2015 la Deuda Pública Interna tuvo un aumento de un 7,29 % con relación al ejercicio fiscal anterior, como consecuencia de la tercera colocación de los Bonos Soberanos.

CAPÍTULO II - DEUDA INTERNA

4.4. Deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) subrogada por el Estado paraguayo.

No se evidenció la elaboración previa de un estudio que indique los beneficios y las consecuencias que ocasionaría el hecho que Estado paraguayo asuma esa deuda de la Azucarera Iturbe.

De un total de 1158 beneficiarios, 1128 personas cobraron sus acreencias, por un monto de ₡ 14.700.387.449 (Guaraníes catorce mil setecientos millones trescientos ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y nueve). El saldo de ₡ 299.612.551 (Guaraníes doscientos noventa y nueve millones seiscientos doce mil quinientos cincuenta y uno) que corresponde a personas fallecidas, cheques anulados e importes no utilizados, fue devuelto a la Dirección General del Tesoro.

El MAG no dispone del Legajo Original de la Solicitud de Transferencia de Recursos N° 166922, por un valor de ₡ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) porque éste obra en la Procuraduría General de la República a la que fue remitido, según se expresa en la Nota del Ministerio de Agricultura y Ganadería SG N° 600 del 20/08/15.

CAPÍTULO III - GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO

4.5. Debilidades evidenciadas en las dependencias que gestionan la Deuda Pública.

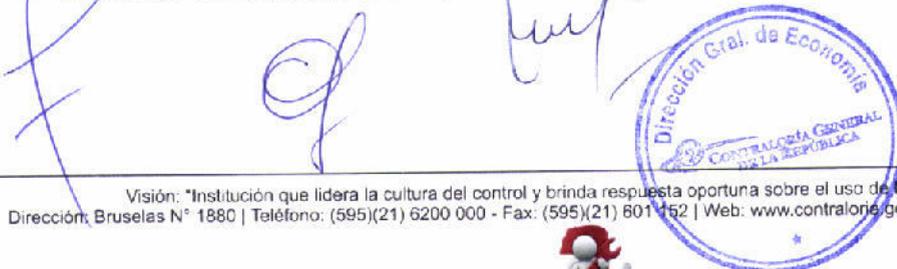
Se evidenció que la estructura institucional de la "Gestión de la Deuda" en el Ministerio de Hacienda, es inconsistente con las prácticas internacionales, según la opinión de los consultores del Fondo Monetario Internacional.

La función de colocación de nueva deuda se ejerce en la Dirección de Política de Endeudamiento, dependiente de la Subsecretaría de Economía e Integración, orgánicamente separada de la operación principal de la gestión de la deuda, que se realiza en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

Las funciones de "middle office" la ejerce una dependencia de la DGCP, el Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública, y el "back office", el Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública, en contraposición a los principios de la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos, relativas a la "Gestión y supervisión adecuadas", ya abordados anteriormente.

4.6. Resultado de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura".

Considerando datos, como el volumen demandado, el rendimiento del negocio y la diversificación geográfica alcanzada, la colocación de los US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones) de los "Bonos 2023 Reapertura" reflejó el grado de confianza que tienen los inversionistas internacionales en la calidad crediticia, con relación a la capacidad de pago de la República del Paraguay.



CAPÍTULO IV - BONOS SOBERANOS

4.7. Se fundamentó en base a criterios técnicos de una economía bajo el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, incumplidos en el ejercicio fiscal 2015.

Se evidenció que la fundamentación de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura", en el ejercicio fiscal 2015, se basó en el criterio técnico de que la economía evoluciona sin la existencia de shocks adversos significativos y bajo los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal para los gastos corrientes.

Sin embargo, el déficit fiscal 2015 incluidos los gastos financiados con Bonos del Tesoro con fuente de financiación 20-04 "Bonos Soberanos", llegó a 1,8% del PIB, superior al establecido en el artículo 7, inciso 1, de la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal", asociado esto al aumento de la deuda pública, la mala utilización de los gastos de inversión debido a la falta de control de los proyectos y programas financiados con la colocación de bonos soberanos, podría generar a mediano o largo plazo un aumento de la inflación y del desempleo, y una carga social muy elevada a las futuras generaciones.

4.8. Se fundamentó la capacidad de endeudamiento en base a criterios técnicos de una dinámica de la Deuda Pública estable hasta el ejercicio fiscal 2023.

En general, los argumentos alegados por la SSEE, dependencia del Ministerio de Hacienda, son sólidos y válidos para la emisión de los "Bonos 2023 Reapertura". El coeficiente de deuda pública sobre PIB en el Paraguay, según informes de la CEPAL, sigue siendo comparativamente, el más bajo en América Latina y con relación a otros países emergentes, de 19,78 % al cierre del ejercicio fiscal 2015, las proyecciones sobre este indicador al 2023; sin embargo, no fueron cumplidas por las propias autoridades del Ministerio de Hacienda porque, al 31/12/15 el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios" alcanzó el 175,93 %, tan solo en mayo/16, mientras que el indicador Deuda/PIB ya llegó en el nivel del 23,5%, situaciones que, si no son debidamente consideradas, pueden llegar a generar una dinámica explosiva de la deuda.

4.9. El 84,55 % del producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" fue previsto en el Presupuesto del ejercicio económico 2015 para financiar el Servicio de la Deuda.

Se evidenció que el aumento de la Deuda Pública para pagar deudas, hecho que se hace evidente al destinar el 84,55 % de un empréstito para hacer frente al servicio de la deuda, no produjo un incremento de infraestructura de inversiones paralelo, ni permitió un superávit en la renta o en la recaudación fiscal que permita hacer frente a su pago.

La experiencia de los países sobre-endeudados en Latinoamérica, a más de la observación del Banco Mundial, con relación a la buena gestión de la Deuda y a la excesiva acumulación de la misma, advierten al Ministerio de Hacienda sobre la manera en que se deben utilizar los recursos en la reducción del déficit de infraestructura, evitando el excesivo endeudamiento que contribuye en el tiempo a la generación de la pobreza y desigualdad, e imposibilita al Estado retomar una coherente y permanente estrategia de desarrollo por ausencia de financiamiento.

4.10. Fue Ejecutada la suma de ₡ 1.397.079.228.746 para financiar proyectos no autorizados en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.

Se constató que uno de los principales argumentos usados para fundamentar la conveniencia de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" en el ejercicio fiscal 2015, consistió en que esta operación permitiría cubrir las necesidades de financiamiento de proyectos de infraestructura y energía. Sin embargo, se evidenció que la suma de ₡ 1.397.079.228.746 (Guaraníes un billón trescientos noventa y siete mil setenta y nueve millones doscientos veintiocho mil setecientos cuarenta y seis); es decir, el 34,98 % del Obligado, que representa la suma de ₡ 3.993.977.238.112

(Guaraníes tres billones novecientos noventa y tres mil novecientos setenta y siete millones doscientos treinta y ocho mil ciento doce), fue destinada a Programas de Administración y Programas de Acción, en contravención a las disposiciones del artículo 87 de la Ley N° 5386/15, cuyo contenido ya fue transcrito anteriormente.

4.11. Falta de gestión para la modificación presupuestaria del Presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.

Se constató que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, en el ejercicio fiscal 2015, no procedieron al reemplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04 "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", siguiendo las normativas y disposiciones que rigen las modificaciones presupuestarias, hecho que derivó en la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con recursos producidos por la colocación de Bonos Soberanos en el ejercicio fiscal 2015, sin observar lo señalado en los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015".

4.12. Falta de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para la adjudicación de contratos.

4.13. Baja ejecución de los programas financiados con el producido de la colocación de los Bonos Soberanos.

4.14. MSPyBS.

4.15. Gestión de la ANDE inferior a la expectativa.

4.16. INC.

4.17. MAG.

4.18. SENAVITAT.

El MEC, el MSPyBS, la ANDE, el MAG, la INC y SENAVITAT, han informado de una baja ejecución de sus proyectos y programas financiados con fondos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos, por motivos tales como la falta de adjudicación de los contratos de obras, en contravención a los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15, "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos anteriormente.

Se debe además acotar que al 31/12/14, el proceso de expansión económica se financió principalmente con colocación de Bonos del Tesoro Nacional en el mercado internacional, definido por un consenso general que expresa: "Que los egresos de funcionamiento operativo deben ser financiados exclusivamente con IMPUESTOS.

Los gastos producidos por determinados servicios públicos, que usualmente están a cargo de los municipios, servicios de barrido, de limpieza, etc., con TASAS.

Mientras que los recursos provenientes del uso del CRÉDITO PÚBLICO deben ser destinados siempre a los gastos de capital o inversiones patrimoniales"¹.

Factores como el volumen del rescate a mediano plazo – en términos del principal – de US\$ 1.780.000.000 (Dólares estadounidenses mil setecientos ochenta millones), las proyecciones de endeudamiento futuro, la falta de planificación previa y control de ejecución adecuado de los proyectos y programas financiados con la colocación de Bonos Soberanos, la baja ejecución presupuestaria de varios OEE beneficiarios de la colocación, y la forma en que se proyectan obtener los recursos para realizar el pago del principal en los vencimientos futuros – el reemplazo de la deuda actual por deuda de mayor plazo – sugieren que pudieran generar serias dificultades para el rescate y el

¹ Resumen del Libro Introducción a las Finanzas Públicas de José María Martín | Impuestos I (Dasso - 2011) | Cs. Económicas | UBA, AL 10/08/16

servicio de la deuda de estas colocaciones, más aun, tomando como evidencia el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios", y que, de incurrirse en un mayor endeudamiento público, se podrían profundizar las desigualdades económicas en la población y empeorar la calidad de vida de generaciones futuras.

CAPÍTULO V - CONTINGENCIAS FISCALES

4.19. Pasivos Contingentes, implícitos o explícitos

Se evidencia que es cada vez mayor la probabilidad de que los Pasivos Contingentes se materialicen, hecho que puede exponer a una dinámica explosiva de deuda. Por tanto, es de suma urgencia para el Ministerio de Hacienda, la necesidad de sincerar sus Estados Financieros mediante el diseño e implementación de metodologías de contabilización de los mismos, a fin de presentar una situación financiera confiable.

CAPÍTULO VI - ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación y comprobación del sistema de Control Interno en el período sujeto a examen evidencio que existen debilidades en los controles internos de la DGCDP-

Esto hace que los controles ejercidos no sean suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna.

Se constató que la DGCDP, no dispone de un Manual de Procedimientos actualizado que incluya, tanto los procedimientos operacionales, como los procedimientos financieros/contables, la estructura institucional del Ministerio de Hacienda, con relación a la "Oficina de Gestión de la Deuda", no es compatible con las prácticas internacionales del FMI, la organización no demuestra un compromiso para atraer y retener profesionales que ayuden al logro de los objetivos. No se ha definido claramente la estructura de la DGCDP ni se han establecido líneas claras para la presentación de informes que incluyan todas las funciones y el personal de la dependencia, ausencia de un Departamento de Auditoría en la DGCDP, entre otros.

5. Plan de Mejoramiento

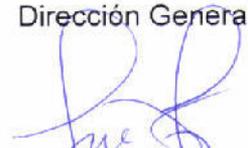
El Plan de Mejoramiento correspondiente a la Resolución CGR N° 23/15 que dispuso la realización de un "Examen Especial a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 2015" fue presentado por la Entidad con la nota N° M.H. N° 1149 del 12/11/15 y recepcionada en la CGR como Expediente CGR N° 27124/15.

6. Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio.

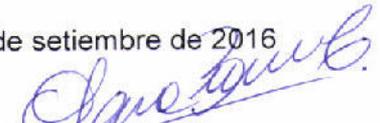
N/A.

7. Responsable de la auditoría

Dirección General de Economía.


Lic. Marta Villalba
Jefa de Equipo

Asunción, de setiembre de 2016


Lic. Sara Bueno
Supervisora
Directora de Área


Lic. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Economía

El informe completo del trabajo concluido se encuentra en la página web de la institución www.contraloria.gov.py



INFORME FINAL

ACRÓNIMOS

SIGLAS	DENOMINACIÓN
₡	Guaraníes
ABT	Abogacía del Tesoro
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central del Paraguay
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CGR	Contraloría General de la República
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
DSIP	Dirección de Sistema de Inversión Pública
DGCDP	Dirección General de Crédito y Deuda Pública
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGEP	Dirección General de Empresas Públicas
DGIC	Dirección General de Informática y Comunicaciones
DGP	Dirección General de Presupuesto
DPE	Dirección de Política de Endeudamiento
DPMF	Dirección de Política Macro Fiscal
IPS	Instituto de Previsión Social
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay
MH	Ministerio de Hacienda
MI	Ministerio del Interior
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTF	Mercado del Sistema Multilateral de Negociación
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OEE	Organismos y Entidades del Estado
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SSEAF	Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
TFCA	Tropical Forest Conservation ACT
US\$	Dólar estadounidense
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

ÍNDICE GENERAL

CONTENIDO	PÁGINA
1. ANTECEDENTES	1
2. ALCANCE DEL EXAMEN	1
3. OBJETIVO DEL EXAMEN	1
4. FUNCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA	2
5. SISTEMA DE GESTIÓN Y ANÁLISIS DE LA DEUDA	2
6. DISPOSICIONES LEGALES	2 - 3
7. NÓMINA DE PRINCIPALES AUTORIDADES	3
8. DESARROLLO DEL INFORME	4

CAPÍTULO I – DEUDA PÚBLICA AL EJERCICIO FISCAL 2015		5 – 16
I.1	SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA AL 31/12/15	5 – 7
I.1.1	Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto	6 – 7
I.2	SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA	7 – 12
I.3	SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA	12 – 16
I.3.1	Evolución de la Deuda Pública Interna.	15 – 16
CAPÍTULO II - DEUDA INTERNA		17 – 24
II.1	Deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) subrogada por el Estado paraguayo.	17 – 24
CAPÍTULO III - GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO		25 – 28
III.1	Debilidades evidenciadas en las dependencias que gestionan la Deuda Pública.	25 – 28
CAPÍTULO IV – BONOS SOBERANOS		29 – 63
	Resultado de la operación colocación de los "Bonos 2023 Reapertura".	30 – 31
IV.1	Colocación de los "Bonos 2023 Reapertura"	32 – 43
IV.1.1	Se fundamentó en base a criterios técnicos de una economía bajo el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, incumplidos en el ejercicio fiscal 2015.	32 – 38
IV.1.2	Se fundamentó la capacidad de endeudamiento en base a criterios técnicos de una dinámica de la Deuda Pública estable hasta el ejercicio fiscal 2023 que, sin embargo, ya fueron rebasados.	38 – 40
IV.1.3	Destino del producido de la colocación de los Bonos Soberanos.	40 – 43
IV.1.3.1	El 84,55 % del producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" fue previsto en el Presupuesto del ejercicio económico 2015 para financiar el Servicio de la Deuda.	40 – 43
IV.1.4	Fue Ejecutada la suma de ₡ 1.397.079.228.746 para financiar proyectos no autorizados en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.	43 – 46

CAPÍTULO IV – BONOS SOBERANOS		29 – 63
IV.1.5	Ejecución de los Proyectos y Programas.	46 – 49
IV.1.5.1	Falta de gestión para la modificación presupuestaria del Presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.	46 – 49
IV.1.5.2	Falta de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para la adjudicación de contratos.	49 – 51
IV.1.5.3	Baja ejecución de los programas financiados con el producido de la colocación de los Bonos Soberanos.	51 – 63
IV.1.5.3.1	MSPyBS.	51 – 52
IV.1.5.3.2	Gestión de la ANDE inferior a la expectativa.	52 – 56
IV.1.5.3.3	INC	56 – 58
IV.1.5.3.4	MAG	58 – 51
IV.1.5.3.5	SENAVITAT	51 – 63
CAPÍTULO V - CONTINGENCIAS FISCALES		64 – 66
V.1	Pasivos Contingentes, implícitos o explícitos.	64 – 66
CAPÍTULO V - ESTUDIO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO		67 – 80
VI.1	MATRIZ RESUMEN DE RIESGOS DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO	68 – 71
A	Otras debilidades detectadas en el análisis de los documentos.	71 – 73
VI.2.1	Matriz de Riesgos del FMI, elaborada en los términos de la "Consulta del artículo IV del Convenio Consultivo", aparentemente, no fue analizada por el MH.	71 – 72
VI.2.3	En la DGCDP aún no fue nombrado un Director General permanente para las funciones operativas de la Gestión de la Deuda.	72 – 73
CAPÍTULO VII - INDICADORES DE VULNERABILIDAD, SUSTENTABILIDAD Y DE RIESGO DE LA DEUDA PÚBLICA		74 – 80
CAPÍTULO VIII – SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES		81 – 110
CAPÍTULO IX – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		111 - 121
ANEXO		-

INFORME FINAL

MINISTERIO DE HACIENDA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA EXAMEN ESPECIAL EJERCICIO FISCAL 2015

1. ANTECEDENTES

La Resolución CGR N° 520 del 24 de noviembre del 2005 "Por la cual se aprueba la metodología para la elaboración del Informe y Dictamen de la Contraloría General de la República" establece la necesidad de examinar el estado de la Deuda Pública, Interna y Externa, y las Donaciones, así como, opinar sobre la razonabilidad del saldo expuesto en el Informe Financiero al 31 de diciembre de 2015 emitido por el Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de los artículos 282 de la Constitución Nacional y 69 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".

Para el cumplimiento de los fines enunciados en el párrafo anterior, mediante Resolución CGR N° 177 del 03 de marzo de 2016, la Contraloría General de la República dispuso la realización de un Examen Especial a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública (DGCDP), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2015.

Con la Nota CGR N° 4076 del 05 de agosto de 2016, la Contraloría General de la República remitió a la Institución auditada la Comunicación de Observaciones resultante del Examen Especial a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2015, para que en un plazo perentorio e improrrogable de diez (10) días hábiles, presente el descargo correspondiente.

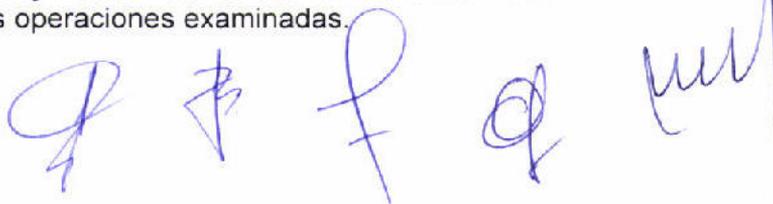
Ajunto a la Nota M.H. N° 831 del 22 de agosto de 2016 el Ministerio de Hacienda remitió su descargo sobre las observaciones formuladas en la Comunicación de Observaciones, resultantes del Examen Especial a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública practicada.

El análisis de ese descargo permitió la formulación de las conclusiones y recomendaciones insertas en el presente Informe.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen practicado por el equipo auditor de la CGR fue realizado de conformidad a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) que son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), compatibles con las establecidas en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), Manual de Auditoría Gubernamental del Paraguay y el Manual de Auditoría "TESAREKÓ", que contiene disposiciones para las actividades en materia de control gubernamental, fundamento principal de referencia de las actividades de fiscalización y control de la CGR. Estas normas requieren que se cumpla con requisitos éticos, se planifique y se realice la Auditoría para obtener certeza razonable que la información y documentación auditada no contengan exposiciones erróneas. Igualmente, que las operaciones a las cuales ellas corresponden hayan sido ejecutadas de conformidad a las disposiciones legales vigentes y demás normas aplicables.

El resultado del presente Informe surge del análisis de los documentos proveídos a los Auditores para su estudio y que son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la Dirección de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda intervinientes en la ejecución y formalización de las operaciones examinadas.



3. OBJETIVO DEL EXAMEN

El objetivo de este Examen Especial a efectos de opinar sobre la razonabilidad del proceso de integración y consolidación de la información financiera y presupuestal de las Entidades y Organismos del Estado, examinar en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, el sistema de crédito y deuda pública, los procedimientos aplicados para la utilización de los recursos del crédito público y la atención del servicio de la deuda pública, las instrucciones impartidas para la elaboración, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de los programas, así como para el registro y control de la deuda pública, y la organización y funcionamiento de las unidades institucionales ejecutoras de proyectos, correspondiente al ejercicio fiscal 2015; la evaluación del control interno, el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los Exámenes Especiales anteriores, y verificar la aplicabilidad de las normativas legales vigentes que rigen para la Dirección General de Crédito y Deuda Pública.

4. FUNCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA

De acuerdo al artículo 77 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", la Dirección General de Crédito y Deuda Pública tiene a su cargo la administración del sistema de crédito y deuda pública mediante el establecimiento de directivas, sistemas y procedimientos, para la utilización de los recursos del crédito público y la atención del servicio de la deuda pública. También le compete impartir las instrucciones para la elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de los programas, y registro y control de la deuda pública, así como la organización y funcionamiento de las Unidades Institucionales Ejecutoras de Proyectos.

5. SISTEMA DE GESTIÓN Y ANÁLISIS DE LA DEUDA (SIGADE)

El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) es un sistema computarizado, desarrollado por la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), que permite registrar, monitorear y analizar los datos relativos a la Deuda. El sistema se encuentra instalado en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central del Paraguay siendo un instrumento de apoyo a la gestión operacional y ejecutiva de la deuda.

El SIGADE constituye la base de datos para la gestión de la Deuda Pública de los Organismos y Entidades del Estado. Los datos que registra son considerados de carácter referencial y estadístico y pueden ser utilizados como sistema de apoyo para elaborar el cronograma de pagos o vencimientos del servicio de la deuda pública.

El registro contable presupuestario oficial de la Deuda Pública de los Organismos y Entidades del Estado constituye el Sistema de Contabilidad (SICO), que proporciona la información de los desembolsos, amortizaciones y pagos de intereses y comisiones.

6. DISPOSICIONES LEGALES

Para la elaboración del presente informe fueron utilizadas las siguientes disposiciones legales:

- a) Constitución Nacional.
- b) Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- c) Ley N° 489/95 "Orgánica del Banco Central del Paraguay".
- d) Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- e) Decreto N° 8127/00 "Por el cual se reglamenta la implementación de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", y el funcionamiento del "Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF".
- f) Decreto N° 3252/04 "Por el cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda".
- g) Decreto N° 7142/06 "Por el cual se modifica la parte "C" - Descripción de funciones operativas, correspondiente a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública".
- h) Decreto N° 10342/07 "Por el cual se amplía el Decreto N° 7183 del 17 de febrero de 2006 "Por el cual se aprueba el Manual de Normativas y Procedimientos para el Registro y Control de la Deuda Pública Externa".
- i) Decreto N° 10062/07 "Por el cual se reglamenta la provisión de información de la deuda contraída por los gobiernos municipales del país".

- j) Decreto N° 10064/07 "Por el cual se reglamenta la provisión de información para los Organismos y Entidades del Estado ejecutores de programas y/o proyectos financiados con recursos del crédito público y cooperaciones técnicas no reembolsables (donaciones), así como las transacciones del servicio de la deuda pública".
- k) Decreto N° 3704/09 "Por el cual se conforma la Unidad Central de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda (UCIP) y se aprueba su competencia, estructura y funciones".
- l) Ley N° 5386/15 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015". Anexo Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento".
- m) Ley N° 4394/11 "Que modifica y amplía el contenido de la Ley 109/91 "Que aprueba con modificaciones el Decreto Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1990 "Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda".
- n) Manual de Auditoría Gubernamental.
- o) Principios sobre Promoción de otorgamiento y toma Responsables de préstamos Soberanos, emitidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- a) Normas la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
- b) Otras disposiciones legales.

7. NÓMINA DE PRINCIPALES AUTORIDADES

A continuación se detalla el plantel de autoridades de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, correspondiente al ejercicio fiscal 2015:

Nombre y apellido	Cargo	Decreto o Resolución de designación	Fecha de cese si lo hubiere
Santiago Peña Palacios	Ministro de Hacienda	Decreto N° 29 del 05/01/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Ramón Isidoro Ramírez Caballero	Viceministro SSEAF	Decreto N° 23 del 16/08/13	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Econ. Oscar Llamosas	Director General Interino	Resolución MH N° 271 del 24/08/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Lic. Modesto Fariña	Coordinador	Resolución M.H. N° 12 del 14/01/14 (confirmación en el cargo)	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Lic. Jorge Daniel Maluff	Jefe del Departamento de Gestión de la Deuda de Gobiernos Municipales	Resolución M.H. 597 del 26/11/07	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Ing.Com. Julián Ibarrola	Jefe del Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública	Resolución M.H. N° 12 del 14/01/14	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
Econ. Diego Domínguez	Jefe interino del Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública	Resolución M.H. N° 281 del 04/09/14	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.
CP. Lucía Correa	Jefa del Departamento de Gestión y Control de Proyectos	Resolución M.H. N° 143 del 01/04/15	En funciones en el cargo en el ejercicio fiscal 2015.

Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 08 de fecha 08/04/15



8. DESARROLLO DEL EXAMEN

El Informe se halla dividido en los siguientes capítulos:

CAPÍTULO	I	DEUDA PÚBLICA EJERCICIO FISCAL 2015
CAPÍTULO	II	DEUDA INTERNA
CAPÍTULO	III	GESTION DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO
CAPÍTULO	IV	BONOS SOBERANOS
CAPÍTULO	V	CONTINGENCIAS FISCALES
CAPÍTULO	VI	ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y VALORACIÓN DE LOS RIESGOS.
CAPÍTULO	VII	INDICADORES DE VULNERABILIDAD, SUSTENTABILIDAD Y DE RIESGOS DE LA DEUDA PÚBLICA
CAPÍTULO	VIII	SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES
CAPÍTULO	IX	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
ANEXOS		

[Handwritten blue ink marks and signatures over the table content]



CAPÍTULO I

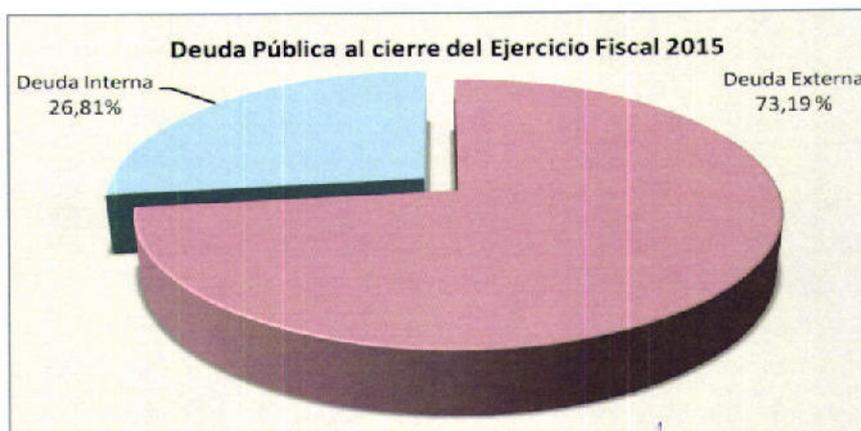
DEUDA PÚBLICA AL EJERCICIO FISCAL 2015

El artículo 41 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" define como Deuda Pública al endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público externo e interno, y puede originarse en:

- a) "La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo o mediano plazo, relativos a un empréstito;
- b) La emisión y colocación de bonos y letras del Tesoro, cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- c) La contratación de empréstitos con instituciones financieras;
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio fiscal; y
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas".

I.1 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA AL 31/12/15.

Al cierre del ejercicio fiscal 2015, el saldo de la Deuda Pública – Externa e Interna – según la Dirección General de Crédito y Deuda Pública (DGCDP), ascendía a la suma de ₡ 31.834.929.295.937 (Guaraníes treinta y un billones ochocientos treinta y cuatro mil novecientos veintinueve millones doscientos noventa y cinco mil novecientos treinta y siete), equivalente a la suma de US\$ 5.482.249.474 (Dólares estadounidenses cinco mil cuatrocientos ochenta y dos millones doscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos setenta y cuatro) al tipo de cambio de ₡ 5.806,91 por cada dólar estadounidense, compuesto en un 73,19% de Deuda Externa, equivalente a la suma de ₡ 23.301.113.061.509 (Guaraníes veintitrés billones trescientos un mil ciento trece millones sesenta y un mil quinientos nueve) y en un 26,81% de Deuda Interna, equivalente a la suma de ₡ 8.533.816.234.428 (Guaraníes ocho billones quinientos treinta y tres mil ochocientos dieciséis millones doscientos treinta y cuatro mil cuatrocientos veintiocho).



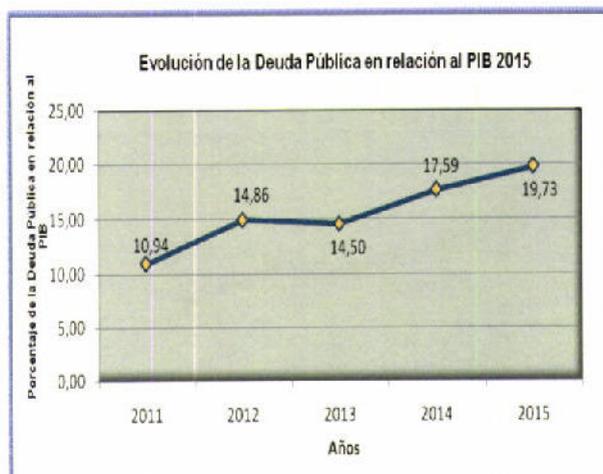
Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84
Memorándum DGCDP N° 131,
Informe Financiero, pág. 5.



I.1.1. Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto.

Según los datos elaborados por el BCP, en el ejercicio fiscal 2015 el monto del PIB en dólares corrientes fue de US\$ 27.784.434.000 (Dólares estadounidenses veintisiete mil setecientos ochenta y cuatro millones cuatrocientos treinta y cuatro mil), que con relación al saldo de la Deuda Pública del Paraguay – de US\$ 5.482.249.474 (Dólares estadounidenses cinco mil cuatrocientos ochenta y dos millones doscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos setenta y cuatro) – representa el 19,73%.

Años	Saldo de la Deuda Pública en US\$	PIB (en dólares corrientes)	%
2011	2.751.765.616	25.149.416.000	10,94
2012	3.589.638.205	24.149.416.000	14,86
2013	4.182.404.711	28.845.613.000	14,50
2014	5.410.948.898	30.758.595.000	17,59
2015	5.482.249.474	27.784.434.000	19,73



Fuente: Nota BC/P N° 085 del 13/06/16

Se señala en este punto que, al 31/12/15 el Banco Central del Paraguay informó un monto del PIB, en Guaraníes constantes, de ₡ 29.066.157.781.000 (Guaraníes veintinueve billones sesenta y seis mil ciento cincuenta y siete millones setecientos ochenta y un mil), que representa un crecimiento de la economía del 3% con respecto al año anterior.

De igual manera, el nivel de endeudamiento del país en comparación al año anterior – como se observa en el cuadro más arriba – tuvo un incremento, principalmente como consecuencia de la emisión de los Bonos Soberanos en los Mercados Financieros Internacionales. Esta acción ocasionó que el porcentaje de endeudamiento en relación al PIB llegara al 19,73% del PIB, según se indicó más arriba.

La Entidad Auditada no presentó descargo con respecto a esta observación y por tanto, esta auditoría se ratifica en su observación.

Conclusión

En el ejercicio fiscal 2015, el indicador de sostenibilidad de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto representó el 19,73%, mientras que el PIB expresado en dólares estadounidenses, disminuyó el 9,66%, a pesar de que en términos de Guaraníes constantes, tuvo un incremento del 3 % para el año 2015 con respecto al ejercicio fiscal anterior, índices que demuestran que la economía del país esta sólida y que se mantiene estabilizada en un entorno en el que varios países de América Latina experimentan una desaceleración, o incluso, una contracción económica¹.

No obstante, se recuerda que los recursos captados mediante préstamos soberanos o por la emisión de bonos en el mercado local e internacional, deben ser tomados cuidadosamente planificada de tal modo que el endeudamiento público impacte positivamente en la producción de bienes y servicios del país y, de esta forma se produzca el crecimiento sostenido y sostenible del Producto Interno Bruto. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la proporción

¹ <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/car060116as.htm>

del endeudamiento público sobre el Producto Interno Bruto ha ido en constante aumento desde el 2011 y que, en contrapartida, las recaudaciones fiscales disminuyen y no son suficientes para mantener los actuales niveles de endeudamiento sin incurrir en más deudas para pagarlas.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá contratar nuevos créditos públicos en forma controlada, planificada y sostenible, de tal modo a no aumentar de manera sustancial la deuda pública en relación a la producción, debido a sus implicancias económicas y, además, aplicarlos adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.

Además, es necesario medir el crecimiento del PIB ocasionado por las inversiones que se realizan mediante la aplicación de los recursos provenientes de deudas, considerando que las mismas deberán ser honradas mediante el aumento de la producción de bienes y servicios.

I.2. SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

La Deuda Pública Externa es la deuda asumida por el Estado paraguayo en calidad de deudor principal – en la Administración Central –, o de Garante – en la Administración Descentralizada –debidamente autorizada en la Ley y contraída con otro Estado u Organismo Internacional, o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República del Paraguay, cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.

El saldo de la Deuda Externa a cargo de la Administración Central corresponde a préstamos tomados por el Estado en calidad de deudor principal y el saldo de la deuda a cargo de la Administración Descentralizada, cuando esta tiene el aval y garantía del Estado paraguayo.

Dentro de la Deuda Pública Externa se incluye la emisión de bonos realizada por el Tesoro Público en el mercado financiero internacional, que fueran autorizadas en las Leyes N°s. 1421/99, 1441/99, 4848/13, 5142/14 y 5386/15.

El saldo de la Deuda Externa, al cierre del ejercicio fiscal 2015, ascendía a la suma de \$ 23.301.113.061.509 (Guaraníes veintitrés billones trescientos un mil ciento trece millones sesenta y un mil quinientos nueve), equivalente a US\$ 4.012.652.695 (Dólares estadounidenses cuatro mil doce millones seiscientos cincuenta y dos mil seiscientos noventa y cinco), compuesta en un 89,41% – equivalente a la suma de \$ 20.835.727.550.413 (Guaraníes veinte billones ochocientos treinta y cinco mil setecientos veintisiete millones quinientos cincuenta mil cuatrocientos trece), de préstamos a cargo de la Administración Central y, en un 10,59% – equivalente a la suma de \$ 2.465.385.511.096 (Guaraníes dos billones cuatrocientos sesenta y cinco mil trescientos ochenta y cinco millones quinientos once mil noventa y seis) –, de préstamos a cargo de la Administración Descentralizada.

Del saldo total de la Deuda Pública Externa al cierre del ejercicio fiscal 2015, corresponde el 6,58 % corresponde préstamos otorgados por Gobiernos Extranjeros y sus Agencias, el 46,49 % por Organismos Multilaterales de Créditos y el 46,93 % a Deuda Externa Bonificada.

Grupo de Acreedores	Montos Expresados en \$					
	Administración Central (1)	% de participación (2)	Administración Descentralizada (3)	% de Participación (4)	Total de la Deuda Externa (1+3)	Total % de participación (2+4)
Gobiernos Extranjeros y sus Agencias	1.086.949.416.620	4,66	446.241.282.143	1,92	1.533.190.698.763	6,58
Organismos Multilaterales de Crédito	8.813.055.365.189	37,82	2.019.144.228.953	8,67	10.832.199.594.142	46,49
Deuda Externa Bonificada	10.935.722.768.604	46,93	0	0,00	10.935.722.768.604	46,93
Total Deuda Externa Ejercicio Fiscal 2015	20.835.727.550.413	89,41	2.465.385.511.096	10,59	23.301.113.061.509	100,00

Fuente: Memorandum DGCDP/CGR N° 127 del 11/04/16, Informe Financiero, pág. 19 y 42.




Tal como se puede observar en el cuadro, el saldo total de la Deuda Externa al cierre del ejercicio fiscal 2015, estaba compuesto por préstamos otorgados por:

- Gobiernos Extranjeros y sus Agencias, 4,66% a cargo de la Administración Central y 1,92 % a cargo de la Administración Descentralizada;
- Organismos Multilaterales de Crédito, 37,82% a cargo de la Administración Central y 8,67% a cargo de la Administración Descentralizada y;
- Deuda Externa Bonificada 46,93% a cargo de la Administración Central.

➤ **Evolución de la Deuda Externa en los últimos años.**

El nivel de endeudamiento externo en el ejercicio fiscal 2005 presentaba un saldo de US\$ 2.188 millones, disminuyendo hasta el monto de US\$ 2.152 millones en el ejercicio fiscal 2007 y, posteriormente, volvió a incrementarse hasta alcanzar la suma de US\$ 2.344 millones en el ejercicio fiscal 2010. En los ejercicios fiscales 2011 y 2012 se dio un leve descenso, alcanzando un valor total de US\$ 2.236 millones al cierre del ejercicio fiscal 2012.

Posteriormente, en los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, con las emisiones de los Bonos Soberanos en el Mercado Financiero Internacional, la Deuda Pública Externa se elevó nuevamente a la suma de US\$ 4.013 millones en el año 2015, como se expone en el siguiente gráfico:



Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 131 del 11/04/16

Al analizar la evolución de la Deuda Pública Externa desde el año 2005 al 2015, se observa que los saldos de la misma aumentaron en aproximadamente un 83,41% y, para el periodo comprendido entre los años 2014 y 2015, se dio un incremento del 8,67%, por la emisión de los Bonos Soberanos en el Mercado Internacional.

➤ **Préstamos Públicos Externos desembolsados durante el ejercicio fiscal 2015.**

Durante el ejercicio fiscal 2015 los desembolsos recibidos en el concepto de préstamos externos a cargo de la Administración Central y Descentralizada, totalizaron la suma de ₡ 2.569.078.882.979 (Guaraníes dos billones quinientos sesenta y nueve mil setenta y ocho millones ochocientos ochenta y dos mil novecientos setenta y nueve).

GRUPO DE ACREEDORES	EXPRESADOS EN US\$	EXPRESADOS EN ₡	% DE PARTICIPACIÓN
Gobiernos Extranjeros y sus Agencias	5.809.618,14	32.271.830.604	1,3
Japan International Cooperation Agency ex (JBIC)	5.809.618,14	32.271.830.604	1,3
Organismos Multilaterales de Créditos	208.634.968,83	1.133.035.452.375	44,1
Banco Interamericano de Desarrollo	47.325.859,03	267.659.639.589	10,4
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	62.800.731,66	325.616.398.185	12,7
Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata	23.080.330,83	127.892.351.431	5,0

GRUPO DE ACREEDORES	EXPRESADOS EN US\$	EXPRESADOS EN ₡	% DE PARTICIPACIÓN
Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	2.787.850,82	14.691.979.687	0,6
Cooperación Andina de Fomento – CAF	65.948.854,66	361.504.298.136	14,1
Fondo de la Organización Países Exportadores de Petróleo	6.691.341,83	35.670.785.347	1,4
Deuda Externa Bonificada	280.000.000,00	1.403.771.600.000	54,6
Bonos Soberanos - Ley N° 5142/14	280.000.000,00	1.403.771.600.000	54,6
Total	494.444.586,97	2.569.078.882.979	100,00

Fuente: Memorandum DGCDP/CGR N° 130 del 11/04/16

El mayor porcentaje de desembolsos se recibió con la emisión de los Bonos Soberanos de la Ley N° 5142/14, representando el 54,6%, seguido por los fondos recibidos de la Cooperación Andina de Fomento - CAF con el 14,1%.

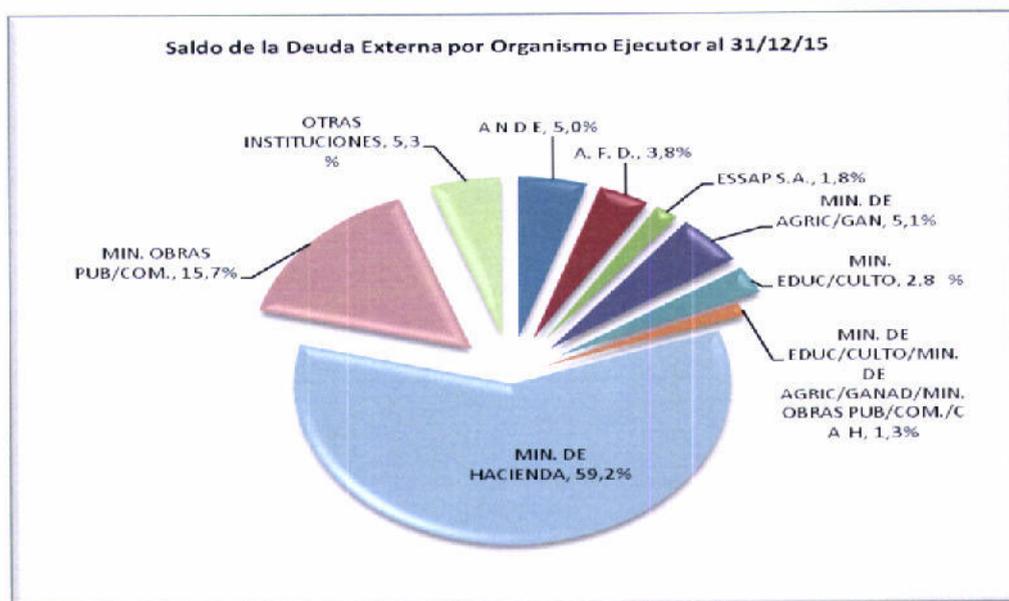


Fuente: Memorandum DGCDP/CGR N° 130 de fecha 11/04/16

➤ **Saldo de la Deuda Pública Externa al 31/12/15, según el Organismo Ejecutor.**

Del saldo de la Deuda Pública Externa al cierre del ejercicio fiscal 2015, corresponde a los desembolsos de créditos cuyos organismos ejecutores fueron, el Ministerio de Hacienda (MH), con el 59,2%; el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), con un 15,7%; el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el 5,1%; la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), con el 5,0%; la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), con el 3,8 %; el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el 2,8% y la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP SA) con el 1,8%, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y el Crédito Agrícola de Habilitación (C.A.H) con el 1,3% y entre otras instituciones con el 5,3 %.



Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 129 del 11/04/16

Saldos de la Deuda Pública Externa, según los Organismos Financieros Internacionales acreedores.

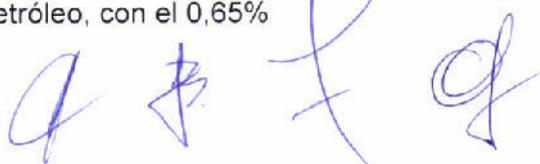
El saldo total al 31 de diciembre de 2015 de la Deuda Pública Externa a cargo de la Administración Central y Descentralizada, ascendía a la suma de ₡ 23.301.113.061.509 (Guaraníes veintitrés billones trescientos un mil ciento trece millones sesenta y un mil quinientos nueve), equivalente a US\$ 4.012.652.695 (Dólares estadounidenses cuatro mil doce millones seiscientos cincuenta y dos mil seiscientos noventa y cinco). Esta Auditoría solicitó a los Organismos Financieros Internacionales la información acerca del monto de ese saldo registrado por ellos, obteniéndose respuestas que, resumidamente, se exponen en el siguiente cuadro.

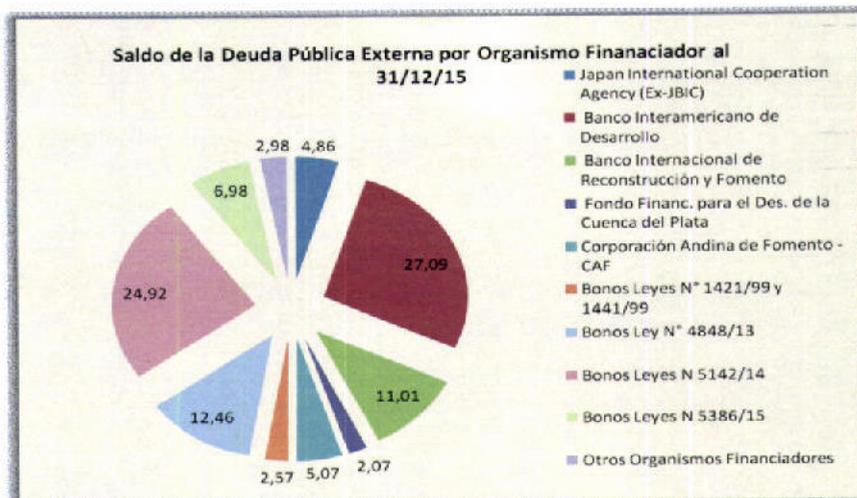
Grupo de Acreedores	Monto ₡	% de participación
GOBIERNOS EXTRANJEROS Y SUS AGENCIAS	1.533.190.698.763	6,58
ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO	10.832.199.594.142	46,49
DEUDA EXTERNA BONIFICADA	10.935.722.768.604	46,93
TOTAL DEUDA EXTERNA	23.301.113.061.509	100,00

Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 127 del 11/04/16
Informe Financiero. pág. 19 y 42.

El análisis del total de los Saldos de la Deuda Externa, por Organismo Financiero, indicó que los de mayor participación fueron los Organismos Multilaterales de Créditos, entre ellos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el 27,09%; la Deuda Externa Bonificada – los Tenedores de Obligaciones y Bonos Externos – con el 46,93%; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con el 11,01%; Japan International Cooperation Agency (Ex-JBIC), con el 4,86%; Cooperación Andina de Fomento - CAF, con el 5,07% y, Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, 2,07%.

Otros Organismos Financiadores son, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), con el 0,41%, el Gobierno Francés (NATEXIS), con el 0,03%; Gobierno Español (ICO), con el 0,38%, el Gobierno Chino – Eximbank, con el 0,89 %, el Gobierno Sudafricano (D.B.PTY LTD), con el 0,001%; la Asociación Internacional de Fomento con el 0,17%; el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, con el 0,44% y, el Fondo de la Organización Países Exportadores de Petróleo, con el 0,65%



Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 128 del 11/04/16

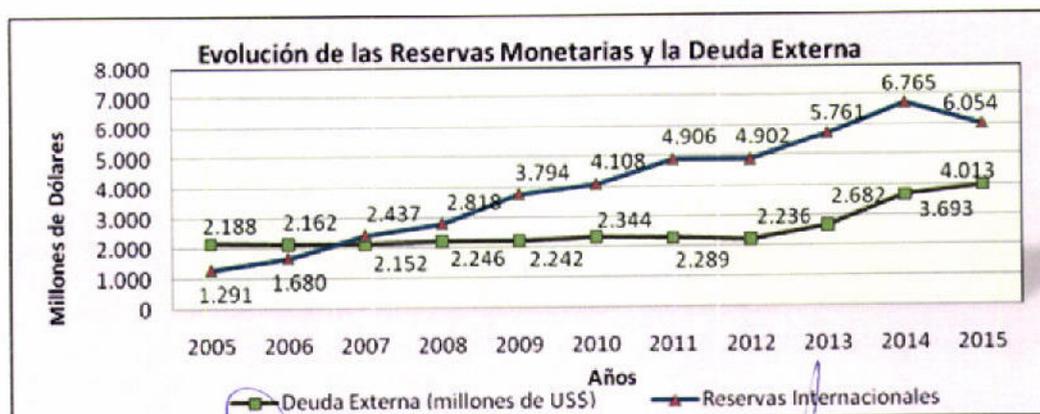
Evolución de las Reservas Netas Internacionales con respecto a la Deuda Pública Externa.

Las Reservas Internacionales presentaron un aumento sostenido en los últimos diez años, con excepción del año 2012 en el que se produjo una reducción del 0,08% con respecto al periodo 2011. Luego volvieron a presentar aumento en el periodo 2013 – 2014 y en el año 2015 se volvió a producir una reducción del 10,51% con respecto al año 2014, tal como se puede apreciar en el gráfico:



Fuente: Nota BC/P N° 13 del 27/01/16

En las Reservas Netas Internacionales del ejercicio fiscal 2015 se produjo una reducción del 10,51% debido a la devaluación de la moneda nacional. Con respecto a la Deuda Externa, ésta sigue presentando un saldo inferior al de las Reservas, tal como se puede apreciar en el gráfico:



Fuente: Nota BC/P N° 13 del 27/01/16, Memorándum DGCDP/CGR N° 131 del 11/04/16

En el gráfico el de arriba se observa como fue evolucionando, tanto las Reservas Monetarias Internacionales como la Deuda Externa. La Deuda Externa en el año 2005 era de US\$ 2.188 millones, para luego descender paulatinamente a US\$ 2.162 millones en el año 2006 y a 2.152 en el año 2007 – punto de inflexión más bajo en lo que va de estos diez años – llegando, en el año 2009, a un nivel de US\$ 2.242 millones para, posteriormente, tener una leve fluctuación de subidas y bajadas hasta llegar, en el año 2013, a US\$ 2.236 millones y, finalmente, aumentar en forma paulatina a US\$ 4.013 millones en el 2015.

Respecto a las Reservas Internacionales, se produjo un aumento durante los últimos años. La tendencia continuó en alza hasta el año 2014, en el que se tuvo un total acumulado de US\$ 6.765 millones y, para el año 2015, se tuvo un descenso hasta un total acumulado de US\$ 6.054 millones.

Debido a que las Reservas son consideradas como medida de la liquidez y capacidad de pago de los países, su monto afecta de forma directa a la calificación de Riesgo-País, parámetro que es analizado por organismos internacionales y países inversionistas para ofrecer líneas de créditos o para la inversión de capitales privados.

Entre los años 2005 y 2007, la Reserva fue menor a la Deuda Externa, pero esta situación pudo ser revertida a partir del año 2007, en el que el monto de la Reserva empezó a superar al de la Deuda Pública Externa. A partir de entonces, la acumulación de reservas monetarias se incrementó sustancialmente, con respecto a la Deuda Pública, demostrando la solvencia y liquidez del Estado paraguayo.

En el ejercicio fiscal 2015, la relación Reservas Internacionales Netas/Deuda Externa fue de 1,51, cociente que indica el número de veces que supera el saldo de las Reservas Internacionales a los pasivos externos del Estado.

La Entidad Auditada no presentó descargo con respecto a esta observación y por tanto, esta auditoría se ratifica en su observación.

Conclusión

Al cierre del ejercicio fiscal 2015, las Reservas Netas Internacionales se redujeron en un 10,51 % en comparación al periodo 2014, debido a la devaluación de la moneda nacional frente a la moneda americana, representando una relación del 1,51 del Saldo de la Deuda Externa, indicador que revela que el Estado mantiene su solvencia para cumplir, si eventualmente eso fuera necesario, con sus obligaciones asumidas y honrar la Deuda Externa Pública con las Reservas Netas del país.

Recomendación

El Estado deberá mantener un nivel de deuda prudente y cuidadosamente planificado, así como, analizar una estrategia de endeudamiento que forme parte de un proceso de desarrollo económico, en la que se determine claramente el destino los recursos del endeudamiento mejorando la calidad del gasto público.

1.3 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA

El artículo 42 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" considera Deuda Pública Interna la contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República del Paraguay, cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional.

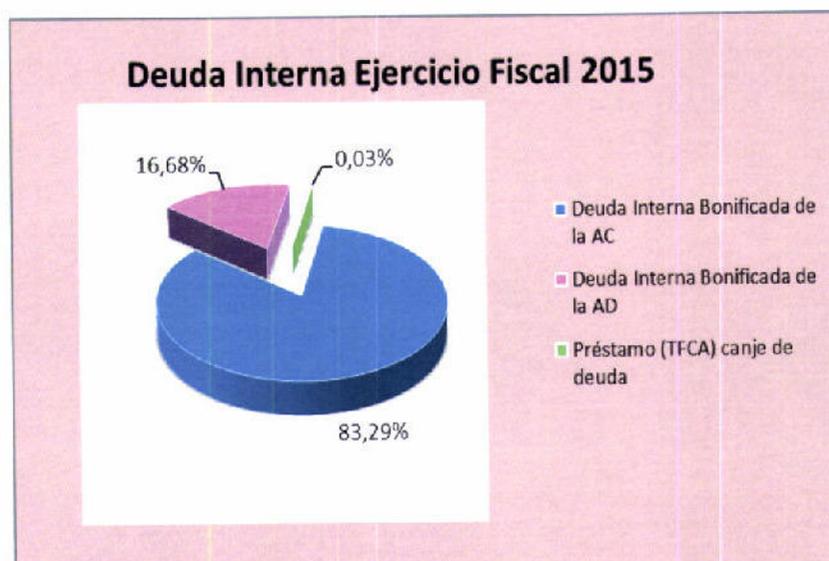
Según la Dirección General de Crédito y Deuda Pública (DGCDP), al cierre del ejercicio fiscal 2015 el saldo de la Deuda Pública Interna ascendía a la suma de ₡ 8.533.816.234.428 (Guaraníes ocho billones quinientos treinta y tres mil ochocientos dieciséis millones doscientos treinta y cuatro mil cuatrocientos veintiocho), equivalentes a US\$ 1.469.596.779,42 (Dólares estadounidenses mil cuatrocientos sesenta y nueve millones, quinientos noventa y seis mil setecientos setenta y nueve con cuarenta y dos centavos), al tipo de cambio de ₡ 5.806,91 cada US\$.

Para una mejor comprensión, se expone en resumen en el siguiente cuadro:

Concepto	Saldo al 31/12/15 ₡
Deuda Interna de la Administración Descentralizada	1.425.129.567.655
Deuda Bonificada Garantizada Administración Descentralizada	1.423.384.349.400
Préstamo del TFCA (Canje de Deuda)	1.745.218.255
Deuda Interna Administración Central	7.108.686.666.773
Prestamos del TFCA (canje de deuda)	856.456.220
Deuda Interna Bonificada de la Administración Central	7.107.830.210.553
TOTAL	8.533.816.234.428

Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84
Informe Financiero, pág. 5.

El total de la Deuda Pública Interna al 31 de diciembre de 2015 estaba compuesto, en un 83,29% por la Deuda Interna Bonificada Garantizada de la Administración Central y, en un 16,68% de la Administración Descentralizada y, en un 0,03%, correspondiente al canje de deuda del Tropical Forest Conservation ACT (TFCA), de la Administración Central y la Descentralizada, tal como se expone en el siguiente cuadro:



Fuente: Nota SSEAF N°17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N°18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84

➤ Deuda Interna Bonificada de la Administración Central

En este grupo se incluyen los saldos de la Deuda Pública Interna de la Administración Central y reflejan la Deuda Directa del Tesoro Público. Comprende la colocación de los Bonos autorizados por las Leyes N°s. 1720/01, 1857/02, 2336/03, 3148/06, 3409/08, 3692/09, 3964/10, 4249/11, 4581/12, 3974/10, 4848/13, 5142/14 y la 5386/15.

El saldo de la Deuda Interna Bonificada al 31 de diciembre de 2015, ascendía a la suma de ₡ 7.107.830.210.553 (Guaraníes siete billones ciento siete mil ochocientos treinta millones doscientos diez mil quinientos cincuenta y tres), conforme al siguiente detalle:

Deuda Interna Bonificada Administración Central				
Concepto/Referencia	Deudor	Aprobado	Referencia	Saldo al 31/12/15 ₡
Banco Central del Paraguay	Ministerio de Hacienda	Ley N° 1720/ 07.06.01	Bonos Ley N°1720	226.469.490
		Ley N° 1857/ 08.01.02	Bonos Ley N° 1857	110.331.290
		Ley N° 3974/ 22.04.10	Bonos Ley N° 3974	3.927.460.159.843

Deuda Interna Bonificada Administración Central				
Concepto/Referencia	Deudor	Aprobado	Referencia	Saldo al 31/12/15 \$
Mercado Nacional de Bonos		Ley N° 2336/ 12.12.03	Bonos Ley N° 2336	714.249.930
		Ley N° 3148/ 29.12.06	Bonos Ley N° 3148	51.700.000.000
		Ley N° 3409/ 04.01.08	Bonos Ley N° 3409	47.800.000.000
		Ley N° 3692/ 13.01.09	Bonos Ley N° 3692	30.000.000.000
		Ley N° 3964/ 20.01.10	Bonos Ley N° 3964	30.000.000.000
		Ley N° 4249/ 12.01.11	Bonos Ley N° 4249	50.000.000.000
		Ley N° 4581/ 30.12.12	Bonos Ley N° 4581	703.802.000.000
		Ley N° 4848/ 02.01.13	Bonos Ley N° 4848	553.000.000.000
		Ley N° 5142/ 06.01.14	Bonos Ley N° 5142	1.077.543.000.000
	Ley N° 5386/ 06.01.15	Bonos Ley N° 5386	635.474.000.000	
Total				7.107.830.210.553

Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84
Informe Financiero Tomo VI, pág. 46.

➤ **Deuda Interna Bonificada de la Administración Descentralizada**

Al 31 de diciembre de 2015 el saldo de la Deuda Interna Bonificada Garantizada era de \$ 1.423.384.349.400 (Guaraníes un billón cuatrocientos veintitrés mil trescientos ochenta y cuatro millones trescientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos), correspondiente al financiamiento de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) por la emisión de Bonos autorizados en las leyes N°s. 4581/12, 4848/13, 5142/14 y 5386/15.

Deuda Interna Bonificada Administración Descentralizada				
Concepto/Referencia	Deudor	Aprobado	Referencia	Saldo al 31/12/15 \$
Mercado Nacional de Bonos	AFD	Ley N° 4581 / 30.12.12	Bonos Ley N° 4581 AFD	50.000.000.000
		Ley N° 4848 / 02.01.13	Bonos Ley N° 4848 AFD	270.000.000.000
		Ley N° 5142 / 06.01.14	Bonos Ley N° 5142 AFD	501.410.000.000
		Ley N° 5386 / 06.01.15	Bonos Ley N° 5142 AFD	601.974.349.400
Total				1.423.384.349.400

Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84

➤ **Deuda Interna de la Administración Central Garantizada por el Tesoro Nacional**

Al 31 de diciembre de 2015 el saldo de la Deuda Interna Bonificada Garantizada fue de \$ 856.456.220 (Guaraníes ochocientos cincuenta y seis millones cuatrocientos cincuenta y seis mil doscientos veinte) en concepto de los Préstamos del "TFCA Conservación de Bosques Tropicales" (Canje de Deuda).

Deudor	Concepto/Referencia	Nombre del Proyecto	Monto autorizado en US\$	Saldo al 31/12/15 \$
Préstamos del TFCA (canje de deuda) de la Administración Central				856.456.220
Ministerio de Hacienda	Obligación 9 526-T-027	Programa TFCA - Canje Deuda por Naturaleza	1.583.570,15	856.456.220

Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84
Informe Financiero Tomo VI, pág. 46.




➤ **Deuda Interna Garantizada por el Tesoro Nacional de la Administración Descentralizada.**

El saldo de la Deuda Interna Bonificada Garantizada al 31 de diciembre de 2015 fue de ₡ 1.745.218.255 (Guaraníes mil setecientos cuarenta y cinco millones doscientos dieciocho mil doscientos cincuenta y cinco) en concepto de los Préstamos del "TFCA, Conservación de Bosques Tropicales" (Canje de Deuda).

Deudor	Concepto/Referencia	Nombre del Proyecto	Monto autorizado en US\$	Saldo al 31/12/15 ₡
Préstamos del TFCA (canje de deuda) de la Administración Descentralizada				1.745.218.255
BCP	Obligación10 - 526-T-028	Programa TFCA - Canje Deuda por Naturaleza	1.258.712,48	1.745.218.255

Fuente: Nota SSEAF N° 17 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 82
Nota SSEAF N° 18 del 16/03/16, Memorándum DGCDP N° 84

I.3.1 Evolución de la Deuda Pública Interna.

Según la información recibida de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública en el Memorándum DGCDP/CGR N° 131 del 11/04/16, los saldos de la Deuda Pública Interna entre los años 2005 y 2006, presentan una leve disminución del 0,77 %. A partir del año 2007 se produce un incremento moderado del 33,76% hasta el año 2010, para luego producirse un descenso del 10% en el año 2011; sin embargo, a partir del año 2012 al 2015, se produjeron aumentos considerables de la Deuda Interna – del orden del 315,43% – hasta alcanzar, al cierre del ejercicio fiscal 2015, la suma de ₡ 8.533.816.234.428 (Guaraníes ocho billones quinientos treinta y tres mil ochocientos dieciséis millones doscientos treinta y cuatro mil cuatrocientos veintiocho), tal como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Memorándum DGCDP/CGR N° 131 del 11/04/16.
Informe Financiero Tomo VI, pág. 47.

El saldo de la Deuda Pública Interna correspondiente al año 2015, aumentó en un 7,29% en comparación al saldo correspondiente al año 2014.

La Entidad Auditada no presentó descargo con respecto a esta observación y por tanto, esta auditoría se ratifica en su observación.

[Firmas manuscritas]

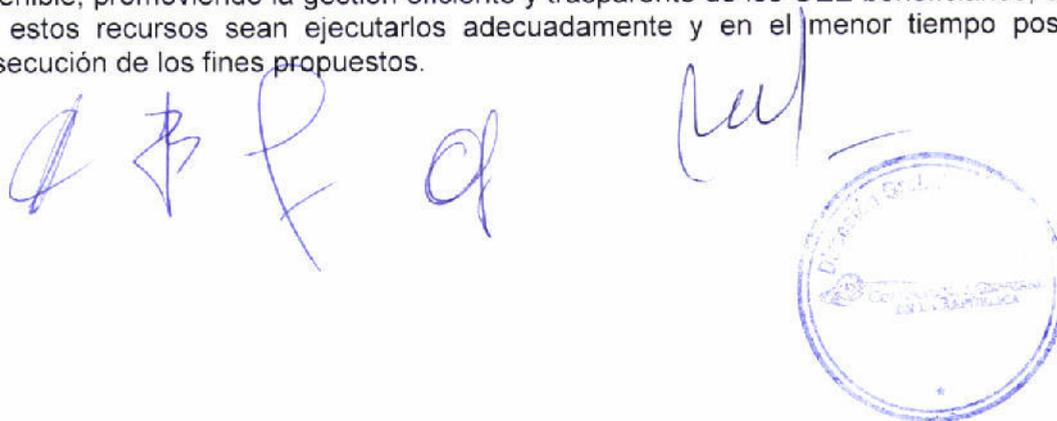


Conclusión

La Deuda Pública Interna ha ido creciendo – en un 315,43% – en forma continua desde el 2011 al 2015. Al cierre del ejercicio fiscal 2015 la Deuda Pública Interna tuvo un aumento de un 7,29% con relación al ejercicio fiscal anterior, como consecuencia de la tercera colocación de los Bonos Soberanos.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá subsidiar créditos públicos internos en forma controlada y sostenible, promoviendo la gestión eficiente y trasparente de los OEE beneficiarios, de manera que estos recursos sean ejecutados adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.



Handwritten signatures and a circular stamp of the Contraloría General de la República.

CAPÍTULO II

DEUDA INTERNA

Deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) subrogada por el Estado paraguayo.

Antecedentes

En la Nota MTESS N° 445 del 21/06/16, el señor Guillermo Sosa Flores, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en respuesta a la Nota CGR N° 2612/16, informó:

"El Congreso Nacional, en virtud del pedido formulado por los productores de caña de azúcar, sancionó la Ley 5348 de fecha 03 de noviembre de 2014, por la cual se ordenó la "regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento del Guairá" y en su artículo 1° autoriza al Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Agricultura y Ganadería, a proceder al pago de empleados de la Empresa Azucarera Iturbe S.A. (AISA), productores de caña dulce o caña de azúcar Departamento Guairá y transportistas, en su carácter de proveedores de la misma, por un monto de hasta Gs. 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones).

Sobre la reglamentación para establecer la cuantía individual de los créditos reclamados, hasta el mes de noviembre de 2014 el Viceministerio de Trabajo César Augusto Segovia V., fue el encargado de coordinar la recepción de las documentaciones que respaldan los créditos reclamados por los grupos afectados, que son: las asociaciones de productores: AACOI, APCACI, YOAYU, ASAGOC, YBYTURUZÚ, otros sin asociación, los transportistas y personal de planta y administrativos, esos documentos permitieron tener una primera estimación de los montos reclamados por las personas afectadas a la Empresa Azucarera Iturbe S.A.

En virtud a que los montos reclamados superaban el monto estipulado en la Ley N° 5348/14, se tomó la determinación de conformar una comisión verificadora de créditos. Dicha comisión estuvo conformada por:

- *Un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- *Un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.*
- *Un representante del Ministerio de Industria y Comercio.*
- *Un representante de la Escribanía Mayor del Gobierno.*

La Empresa Azucarera Iturbe S.A., a través de la nota del 03 de diciembre de 2014, hace entrega de las planillas de empleados, cañeros y transportistas, con los montos adeudados por la firma a fin de garantizar a las autoridades nacionales que los beneficiarios sean debidamente identificados y así contrastar con la nómina y los montos que habían sido entregados por los afectados anteriormente. Dicha documentación original, fue entregada a la Secretaría General del Ministerio de Agricultura y Ganadería en fecha 05 de enero de 2015, foliadas en 144 hojas.

A partir de las documentaciones (SIC) disponibles, la Comisión de verificación de créditos, realizó las pesquisas y verificó los acreedores y sus montos, con el objetivo de elaborar la lista de beneficiarios que responda a los reclamos planteados y definir criterios a fin de abarcar a la mayor cantidad de beneficiarios y de la manera más justa posible y atendiendo al mejor derecho de cada uno de los mismos para así el Estado subrogarse dichos derechos. El Dictamen de la Comisión de Créditos respalda esa gestión y estableció la lista de beneficiarios, que en su momento fue remitida a la Dirección de Administración y Finanzas del Ministerio de Agricultura y Ganadería para los trámites pertinentes.

Por otra parte, en el momento de establecer los montos, se han considerado determinados conceptos:

1. *Empleados de la Empresa Azucarera Iturbe: se entendió por empleado y/o trabajador de la Azucarera Iturbe S.A. (AISA), a aquellas personas físicas que acreditaron la relación de dependencia con la empresa. Para trabajadores asalariados se estableció un tope salarial de 2,5 salarios mínimos mensuales equivalentes a \$ 4.560.000 (Guaraníes cuatro millones quinientos sesenta mil); en el periodo comprendido desde el mes de octubre de 2013 a marzo de 2014.*

2. *Productores de caña dulce o caña de azúcar: se entendió por productores a aquellas personas físicas que justificaron su pertenencia a asociaciones de Cañicultores legalmente constituidas que mantuvieron relaciones comerciales con la empresa Azucarera Iturbe (AISA) y aquellos que se dedican a dicha actividad en forma independiente. En ambos supuestos, debieron acreditar relaciones comerciales con la Azucarera Iturbe (AISA), desde el 11 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2013. Se estableció que el monto asignado por producto individual no podía ser mayor a los \$ 70.000.000 (Guaraníes setenta millones).*
3. *Transportistas de caña dulce o caña de azúcar: se entendió como tales a aquellas personas que se dedican al transporte de caña de azúcar o caña dulce y que efectuaron traslados de la misma de los centros de cosecha a la empresa Azucarera Iturbe S.A. (AISA), desde el 11 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2013. Percibiendo un monto menor a los \$ 30.000.000 (Guaraníes treinta millones)".*

Una vez formalizada la subrogación, el Estado Paraguayo se convierte en acreedor con privilegio y, en tal carácter, con preferencia en el pago antes que a cualquier otro acreedor, quedando facultado a reclamar a la empresa Azucarera Iturbe S.A. (AISA), o al órgano de liquidación correspondiente, las sumas pagadas y sus respectivos intereses.

Al respecto, se exponen las normativas que autorizan la subrogación:

1. El Anexo del Decreto N° 2842/14 "Por el cual se autoriza al Ministerio de Hacienda la modificación en la estimación de los ingresos de la Administración Central, (Tesorería General y Ministerio de Agricultura y Ganadería", la transferencia de créditos, el cambio de fuente de financiamiento, de organismo financiador y la modificación de las cuotas de ingresos y gastos del Plan Financiero, aprobado por Decreto N° 1227 del 13 de febrero de 2014, dentro del Presupuesto 2014 del Ministerio de Agricultura".
2. La Resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería N° 2236 del 26/12/14, "Por la cual se autoriza a la Dirección General de Administración y Finanzas a realizar la Transferencia de recursos Financieros en el rubro 871-10 "Transferencia de Capital al sector Privado", por \$ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) a favor de productores de Caña de Azúcar del Departamento del Guairá".
3. La Resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería N° 2294/14 "Por la cual se autoriza a la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF) a realizar las gestiones correspondientes ante el Banco Nacional de Fomento (BNF) para que este efectúe el pago a los Beneficiarios de la regularización financiera de los productores de Caña dulce o Caña de Azúcar del Departamento del Guairá, conforme a la Ley N° 5348/2014".
4. La Resolución del Ministerio de Agricultura y Ganadería N° 60/15 "Por la cual se conforma la Comisión de Verificación de Créditos, en el marco del Artículo 3° del Decreto N° 2879/2014 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5348/14 de Regularización Financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento Guairá".
5. El Contrato de Prestación de Servicios - BNF N° 746/14, suscrito entre el Banco Nacional de Fomento y el Ministerio de Agricultura y Ganadería cuyo objeto es la contratación por parte del MAG, de los servicios prestados por el BNF para la transferencia de sumas adeudadas a beneficiarios debidamente individualizados.

A fin de esclarecer los términos de referencia de la subrogación del Estado paraguayo respecto a las deudas contraídas por AISA con sus empleados, proveedores de caña de azúcar y transportistas en la Nota CGR N° 2611 del 07/06/16, se requirió al MAG:

1. Antecedentes de la deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) con el IPS.
2. Monto del cálculo de la deuda, más los intereses, al 31/12/15.
3. Avances en la Implementación de la Ley "De Regularización Financiera de los Productores de Caña Dulce o Caña de Azúcar del Departamento Guairá".
4. Pagos realizados al 31/12/15 por el Estado paraguayo en concepto la Regularización Financiera de los Productos de Caña Dulce del Departamento de Guairá, si los hubiere, de conformidad al artículo 8° del Decreto N° 2879/14.
5. Actas de la Comisión de Verificación, conformada por el artículo 3° del Decreto N° 2879/14.

6. Reglamentaciones emanadas de la Comisión de Verificación.
7. Procedimientos administrativos aplicados, y el resultado de los mismos en la primera, segunda y tercera etapa, previstas en el artículo 4° del Decreto N° 2879/14.
8. Acreencias presentadas para la obtención de los Certificados de Créditos.
9. Listado de empleados de la empresa Azucarera Iturbe beneficiados con el pago del monto de sus salarios desde agosto de 2013 a junio de 2014.
10. Listado de productores de Caña Dulce beneficiados, que mantengan relaciones con la empresa Azucarera Iturbe desde el 11 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2013.
11. Estudio de factibilidad sobre la conveniencia de asumir la deuda de la Azucarera Iturbe por el Estado paraguayo.

En la Nota S.G. 461 del 22/06/16, el señor Juan Carlos Baruja F., Ministro de Agricultura y Ganadería, remitió los documentos solicitados en los numerales 1, 3 y 4; sin embargo, no fueron respondidos los numerales 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

Asimismo, a la nota referenciada, el Ministro adjuntó la Nota del señor Carlos Roberto Yegros Pereira, Director General de Administración y Finanzas en la que informó: "...se aclara que el legajo Original de la Solicitud de Transferencia de Recursos N° 166922, por valor de ₡ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones), obra en la Procuraduría General de la República, donde fue remitido según la Nota SG N° 600, de fecha 20 de agosto de 2015".

Respecto a los pagos realizados por el Estado, la Comisión de Verificación de Créditos, habilitó a 1.158 beneficiarios, que representa un monto de ₡ 14.831.764.670 (Guaraníes catorce mil ochocientos treinta y un millones setecientos sesenta y cuatro mil seiscientos setenta), según el siguiente cuadro:

Detalle	Cantidad de Beneficiarios	Importe en ₡
Cantidad de beneficiarios y montos cobrados	1.097	14.413.380.209
Cantidad de beneficiarios y montos que no fueron pagados por el BNF	61	418.384.461
Total	1.158	14.831.764.670

Fuente: Nota S.G N° 461 del 22/06/16

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en la Nota N° D.G.A.F N° 04 del 06/01/15, solicitó al Banco Nacional de Fomento la Transferencia de los recursos y su efectivización en la Sucursal de la ciudad de Iturbe, Departamento del Guairá, y autorizó el llenado del formulario de recibo y de subrogación de derechos.

En fecha 19/01/15, por Nota del 19/01/15, el BNF remitió al Ministerio de Agricultura y Ganadería el detalle de los pagos desde el 06 al 16/01/15.

En la Nota DCEA N° 26 del 04/03/15 de la Dirección de Censo de Estadísticas Agropecuarias del MAG se informó que ... "de los 61 (sesenta y uno) cañicultores que no han cobrado en ese periodo de pago; 5 (cinco) han fallecido y, 7 (siete) han cambiado su número de Cédula de Identidad, posteriormente identificados y regularizados", según se expone en el siguiente cuadro:

Figuran como difuntos y están excluidos		
N° de orden	CI N°	Nombre y Apellido
1	342.154	Fidelino Alcara Medina
2	2.274.317	Pedro Ibarra González
3	3.399.680	Miguel Antonio Urunaga
4	3.233.996	Luis María González Franco
5	4.056.511	Lorenzo Ruíz Benítez

Modificaron sus N° de Cédula de Identidad		
CI N°	Nombres y Apellidos incorrecto	Nombres y Apellidos correctos
1.324.622	Teresio Isidro Galeano Ortiz	Elvio Daniel Benítez Escobar
1.394.154	Celso Benítez Giménez	Pánfilo Giménez Vázquez
1.547.396	Rosalina Quiñones de Gómez	Celestino Martínez
2.251.225	Maria Edith Samudio de Martínez	Eligio Díaz Peralta
3.462.887	Mirian Librada López	Perla Eliza Cardozo
3.679.561	Reineria Olivella Orue	Ramón Rafael Silvero Cristaldo
4.056.511	Dalmacio Fariña Borja	Roberto Ramón Bravo Galeano

Fuente: Nota DCEA N° 26 del 04/03/15

Luego de este proceso de depuración, fue regularizado el pago en cheque a 31 beneficiarios, por un valor de ₡ 287.007.240 (Guaraníes doscientos ochenta y siete millones siete mil

doscientos cuarenta), según consta en la planilla confeccionada por la Dirección General de Administración y Finanzas del MAG, detallando los pagos y las firmas correspondientes de los cañicultores.

En la Nota D.T. N° 28 del 12/03/15, el Jefe del Departamento de Tesorería del Ministerio de Agricultura y Ganadería, solicitó a la Directora de la Dirección Financiera, la autorización para la anulación de los 26 cheques no entregados a los Cañicultores del Departamento de Guairá, para su posterior devolución a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Hacienda, por un valor total de \$ 118.001.654 (Guaraníes ciento dieciocho millones un mil seiscientos cincuenta y cuatro).

Se debe aclarar que, entre la nota DCEA. N° 26 del 04/03/15 de la Dirección de Censo de Estadísticas Agropecuarias y la planilla de la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, existió una discrepancia respecto al beneficiario, señor Lorenzo Ruiz Benítez, con Cédula de Identidad N° 4674233, y monto a cobrar de \$ 7.274.777 (Guaraníes siete millones doscientos setenta y cuatro mil setecientos setenta y siete), quien para la Dirección de Censo de Estadísticas Agropecuarias figuraba como difunto, y para la Dirección General de Administración y Finanzas, figuraba como beneficiario a cobrar el subsidio. Posteriormente, fue anulado su cheque de pago N° 5107230, y devuelto a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Hacienda, dentro del grupo de los saldos no pagados.

En resumen, luego de la depuración de los beneficiarios, la transferencia al Ministerio de Agricultura y Ganadería, según la STR N° 166922, fue del valor de \$ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) para los Beneficiados de la Ley N° 5348/14, como se expone en el cuadro siguiente:

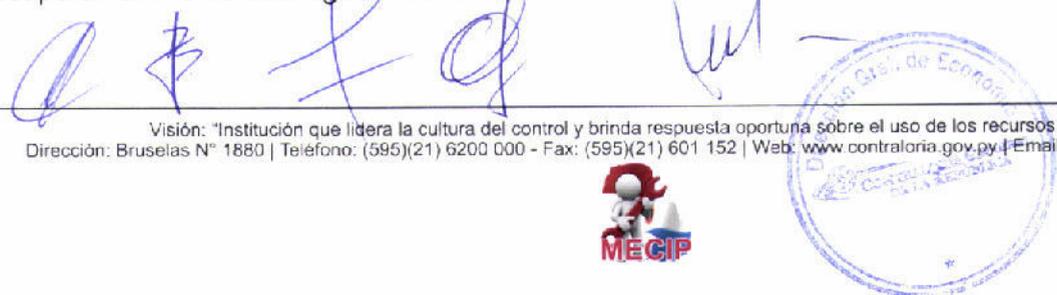
Concepto	Cantidad de Beneficiarios	Monto Pagado por el BNF en \$ (1)	Monto no pagado en \$ (2)	Total \$ (1+2)	% Participación
Cobrado	1128	14.700.387.449	0	14.700.387.449	98,00
Fallecidos	4	0	13.375.567	13.375.567	0,09
Anulados	26	0	118.001.654	118.001.654	0,79
No utilizado	0	0	168.235.330	168.235.330	1,12
Total	1158	14.700.387.449	299.612.551	15.000.000.000	100,00

Fuente: Nota S.G.N° 461 del 22/06/16

El análisis de los documentos permite a esta Auditoría expresar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, no remitió el Estudio de Factibilidad imprescindible para que el Estado paraguayo asuma la deuda de la Azucarera Iturbe, sin el cual, el Ministerio de Hacienda, en representación del Estado paraguayo, procedió a transferir al MAG la suma de \$ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) prevista en la Ley 5348/14, ya trascrita anteriormente, y destinó la suma de \$ 14.700.387.449 (Guaraníes catorce mil setecientos millones trescientos ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y nueve) al pago de 1.128 beneficiarios habilitados. El saldo no pagado, fue devuelto a la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Hacienda mediante cheque BNF N° 510 de \$ 299.612.551 (Guaraníes doscientos noventa y nueve millones seiscientos doce mil quinientos cincuenta y uno), monto originado en las sumas no pagadas a personas fallecidas y cheques anulados.

Se resalta que no fueron respondidos por la Institución los numerales 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del requerimiento formulado por esta Auditoría.

Además, en la Nota CGR N° 3991 del 29/07/16 este Organismo Superior de Control solicitó a la Procuraduría General de la República informar de las acciones administrativas realizadas por la Procuraduría General de la República, en representación del Estado paraguayo, para recuperar el monto subrogado de la Azucarera Iturbe S.A. como consecuencia de la Ley N°



5348/14 "De regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento de Guairá"

En Nota PGR N° 476 del 18/08/16 el Procurador General Señor Roberto Moreno Rodríguez en contestación a la referida Nota CGR N° 3991/16 informó que la Procuraduría General de la República, en nombre y representación del Estado Paraguayo, solicitó la intervención legal correspondiente, denunciando la conducta de la convocatoria y consecuentemente se decreta la quiebra de la empresa Azucarera Iturbe S.A. en el marco del juicio caratulado: "Azucarera Iturbe S.A. s/Convocatoria de Acreedores – año 2013." Informó asimismo que el juicio se encuentra actualmente en el juzgado del Octavo Turno, Secretaría N° 16 a cargo del abogado Walter Mendoza, notándose que se acompaña 56 fojas autenticadas del juicio señalado.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Conforme a la Ley N° 5348/14 y su reglamentación Decreto N° 2879/14, la transferencia respectiva se realizó conforme a la Solicitud de Transferencia de Recursos presentada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería al Ministerio de Hacienda. Mediante la misma, el Ministerio de Hacienda transfirió dichos recursos a la cuenta administrativa del MAG, quien finalmente realizó los pagos respectivos, conforme a las facultades otorgadas por el Art. 4° de la Ley N° 5348/14. Además, en la citada disposición legal y el Decreto reglamentario de la misma, no menciona ninguna condición previa para que el Ministerio de Hacienda realice la transferencia respectiva.

Conforme a la programación presupuestaria realizada por el MAG, los pagos se hicieron bajo el Objeto de Gasto 871 "Transferencias de Capital al Sector Privado", que no pertenece al Grupo 700 "Servicio de la Deuda Pública".

No obstante, por Nota DGCDP N° 251 de fecha 12/08/2016 (se remite copia), se ha remitido a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Agricultura (MAG), lo observado por la CGR, a los efectos de que la mencionada Entidad realice el descargo del punto en cuestión, respecto a los numerales que no fueron respondidos.

En este sentido el MAG ha respondido mediante la Nota D.G.A.F. N° 1357/2016 de fecha 19 de agosto del 2016 los numerales citados por el Equipo de Auditores junto con los respaldos correspondientes que se adjuntan al presente descargo".

En la referida Nota las autoridades el MAG, informaron en relación a los numerales que no fueron respondidos:

2) Monto del Cálculo de la deuda más intereses:

- *Atendiendo el Decreto N° 2842/14 "Por el cual se autoriza al Ministerio de Hacienda la modificación en la estimación de los ingresos de la Administración Central (Tesorería General y el Ministerio de Agricultura y Ganadería), la transferencia de créditos el cambio de Fuente de Financiamiento, de organismo financiador y la modificación de las cuotas de ingresos y gastos del Plan Financiero, aprobado por Decreto N° 1227 del 13 de febrero de 2014, dentro del Presupuesto 2014 del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se informa que el MAG ha realizado la transferencia a los beneficiarios en el Objeto de Gasto 871 – Aportes y subsidios, por tanto, en el legajo de la Rendición de Cuenta de pagos no obra antecedentes de las negociaciones previa a la promulgación de la Ley N° 5348/14 "De regulación Financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento Guaira. Se adjunta copia.*

Sin embargo, es importante mencionar lo establecido en la citada Ley N° 5348/14, artículo 2 El Estado Paraguayo, se subrogará en los créditos de los productores de caña dulce o caña de azúcar, proveedores de materia prima con la Empresa Azucarera Iturbe S.A. (AISA), debidamente documentados. La Escribanía Mayor de Gobierno, formalizará todos los actos

notariales y protocolares que sean necesarios para la implementación de la presente Ley, quedando exonerados de cualquier honorario, tasa e impuestos que afecten la operación; y en todos los casos la representación del Estado Paraguayo, estará a cargo de la Procuraduría General de la República. Se adjunta copia

5) Actas de la Comisión de Verificación, conformada por el artículo 3 del Decreto 2879/14.

En cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2879/14, Artículo 3, se remite la Resolución MAG N° 60/15 "Por lo cual se conforma la Comisión de verificación de créditos, en el marco del Artículo 3 del Decreto N° 2879/14 "Por el cual se reglamente la Ley N° 5348/14, de regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento Guairá". Se adjunta copia.

6) Reglamentaciones emanadas de la Comisión de Verificación. Se remite adjunto el Decreto N° 2879/14 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5348/14 "De regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento de Guairá:

7) Procedimientos Administrativos aplicados, y el resultado de los mismos en la primera, segunda y tercera etapa, previstas en el artículo 4 del Decreto N° 2879/14

En relación a los procedimientos administrativos aplicados, se han tenido en cuenta las siguientes normativas legales:

- Ley 5348/14, artículo 7 "Autorízase al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, expresamente y con carácter excepcional a lo dispuesto en las Leyes N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014", a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente Ley".
- Decreto 5348/14 "Por el cual se autoriza al Ministerio de Hacienda la modificación en la estimación de los ingresos de la Administración Central (Tesorería General y Ministerio de Agricultura y Ganadería), la transferencia de créditos el cambio de Fuente de Financiamiento, de organismos financiador y la modificación.
- De la cuotas de ingresos y gastos del Plan Financiero, aprobado por Decreto N° 1227 del 13 de febrero de 2014, dentro del Presupuesto 2014 del Ministerio de Agricultura y Ganadería". En el mismo, se establecen la autorizaciones correspondientes para realizar las transferencias de créditos, cambio de fuente de financiamiento de organismo financiador y las modificaciones de las cuotas de gastos del Plan Financiero, asignados en el Objeto de Gastos 871 – Transferencia de capital al sector privado.
- Decreto N° 1100/14. Anexo A "Guía de normas y procesos del PGN 2014, Guía de normas y procesos de ejecución de la Ley 5142/2014, artículo 22 Subsidios a Personas Físicas.
- Procedimiento de Control Interno para el proceso de Transferencia.

8) Acreencias presentadas para la obtención de los certificados de créditos.

- En relación a este punto, se informa que en el legajo de Rendición de Cuenta no obra antecedentes de certificado de créditos.

9) Listado de empleados de la empresa Azucarera Iturbe beneficiarios con el pago del monto de sus salarios desde agosto de 2013 a junio de 2014.

- Se adjunta el Dictamen Antecedentes, que en la conclusión establece: Finalizado el proceso de verificación de la documentación correspondiente por parte de la Comisión de Verificación, individualizadas las personas que reúnen los requisitos exigidos, se establece la lista de Cañicultores, Asalariados, Transportista habilitados para el cobro respectivo; como así también la cantidad de Beneficiarios y el monto asignado por categorías. Se adjunta fotocopia del Dictamen y listado.

- 10) *Listado de productores de Caña Dulce beneficiados, que mantengan relaciones con la empresa Azucarera Iturbe desde el 11 de julio de 2013 al 31 de diciembre de 2013.*
- *Se adjunta el Dictamen Antecedentes, que en la conclusión establece: Finalizado el proceso de verificación de la documentación correspondiente por parte de la Comisión de Verificación, individualizadas las personas que reúnen los requisitos exigidos, se establece la lista de Cañicultores, Asalariados, Transportista habilitados para el cobro respectivo; como así también la cantidad de Beneficiarios y el monto asignado por categorías. Se adjunta fotocopia del Dictamen y listado.*
- 11) *Estudios de factibilidad sobre la conveniencia de asumir la deuda de la Azucarera Iturbe por el Estado Paraguayo.*
- *En el legajo de la Rendición de Cuenta de pagos no obra antecedentes de Estudios de factibilidad.*

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría expresar que la deuda de la empresa Azucarera Iturbe S.A subrogada al Estado paraguayo, evidenció varias falencias en el proceso de transferencia de los créditos presupuestarios a los beneficiarios de AISA, que se citan a continuación:

- a) Falta de antecedentes de las negociaciones previas a la promulgación de la Ley N° 5348/14 "De regulación Financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento de Guairá".
- b) La Comisión de Verificación no rinde cuenta de su accionar en Actas, tal como se establece en el artículo 3 del Decreto 2879/14.
- c) No se cuenta con Acreencias para la obtención de los certificados de créditos de acuerdo al artículo 4° Capítulo I – Etapas, Título III "Procedimiento Administrativo de verificación de créditos del Decreto N° 2879/14.
- d) Falta de elaboración de estudios de factibilidad sobre la conveniencia a los intereses públicos de asumir el Estado paraguayo la deuda de la Azucarera Iturbe.
- e) La Ley N° 5348/14 no establece las medidas o condiciones previas a las transferencias realizadas por el MH se tomaron los recaudos necesarios para garantizar al recuperación del monto subrogado.

Por tanto, esta Auditoría se ratifica en la observación considerando que la respuesta de la entidad auditada no aporta hechos ni argumentos nuevos que ameriten su rectificación.

Conclusión

No se evidenció la elaboración previa de un estudio que indique los beneficios y las consecuencias que ocasionaría el hecho que Estado paraguayo asuma esa deuda de la Azucarera Iturbe.

Tampoco fueron remitidos los documentos correspondientes a los numerales a), b), c) y e) ya expuesto precedentemente.

De un total de 1.158 beneficiarios, 1.128 personas cobraron sus acreencias, por un monto de \$ 14.700.387.449 (Guaraníes catorce mil setecientos millones trescientos ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y nueve). El saldo de \$ 299.612.551 (Guaraníes doscientos noventa y nueve millones seiscientos doce mil quinientos cincuenta y uno) que corresponde a personas fallecidas, cheques anulados e importes no utilizados, fue devuelto a la Dirección General del Tesoro.

El MAG no dispone del Legajo Original de la Solicitud de Transferencia de Recursos N° 166922 de un valor de \$ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) porque éste obra en la


Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".
Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py

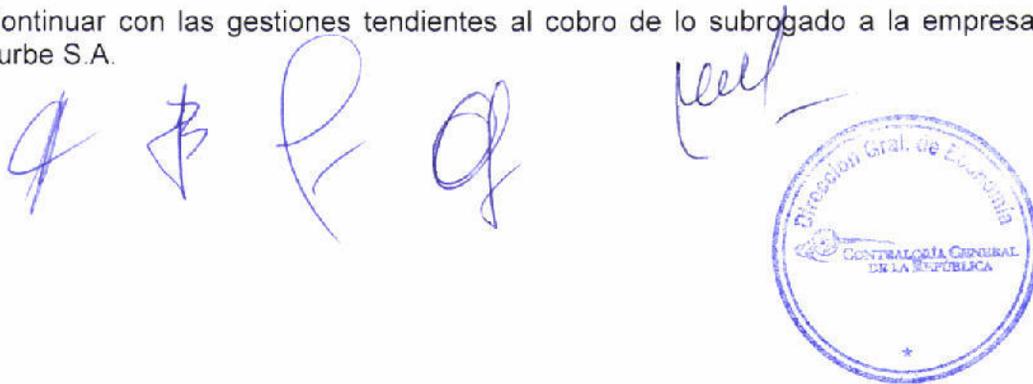


Procuraduría General de la República a la que fue remitido según se expresa en la Nota del Ministerio de Agricultura y Ganadería SG N° 600 del 20/08/15.

Recomendación

El Ministerio Hacienda deberá:

1. Solicitar al MAG que inicie los trámites para que la Procuraduría General de la República proceda a la devolución del legajo original de la documentación que respaldan los pagos a los afectados por la Ley N° 5348/14 "De regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento Guairá", considerando el tiempo transcurrido desde su remisión en fecha 20 de agosto de 2015, ya que esos documentos constituyen el respaldo documental del pago realizado por el MAG con los fondos que le transfiriera el MH para ese efecto.
2. Continuar con las gestiones tendientes al cobro de lo subrogado a la empresa Azucarera Iturbe S.A.



The image shows several handwritten signatures in blue ink. To the right of the signatures is a circular blue stamp. The stamp contains the text "Dirección Gral. de Ejecución" at the top, "CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA" in the center, and a small star at the bottom.

CAPÍTULO III

GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO

En el Documento denominado *"Directrices para la gestión de la Deuda Pública: Documento Complementario"*, elaborado por el Fondo Monetario Internacional conjuntamente con el Banco Mundial, define la Gestión de la Deuda Pública como las acciones enfocadas a: *"establecer e implementar una estrategia para la gestión de la deuda pública con el objeto de obtener el monto de financiamiento fijado, alcanzar los objetivos de riesgo y costo y satisfacer cualquier otra meta de gestión de la deuda soberana que se haya propuesto el gobierno, por ejemplo, desarrollar y mantener un mercado eficiente para los títulos de deuda pública"*.

III.1 Debilidades evidenciadas en las dependencias que gestionan la Deuda Pública.

Al 31/12/15, el Ministerio de Hacienda aún no había concretado la organización formal de la Oficina de la Deuda Pública Nacional de acuerdo a la gran importancia que tiene para el Estado la adecuada gestión de la Deuda Pública, en especial, en el estudio y establecimiento de estrategias ante las posibles situaciones económicas y/o financieras que podrían surgir en el futuro a causa del acelerado crecimiento de la Deuda Pública paraguaya de estos últimos años.

Al respecto, la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsable de Préstamos Soberanos, referente al tema de *"Gestión y supervisión adecuadas"*, se pronuncia diciendo: *"Los deudores tienen la responsabilidad de diseñar e implementar una estrategia de sustentabilidad y gestión de la deuda y de asegurar que su gestión de deuda sea adecuada. Los países deudores deberían establecer sistemas de supervisión efectivos, incluso en el ámbito subnacional..."*

"Implicaciones:

- *El establecimiento de una Oficina de Gestión de Deuda (OGD) eficiente puede abordar muchas de esas preocupaciones. OGD existen en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, y la asistencia técnica está disponible por parte de las instituciones financieras internacionales a fin de ayudar a los países en el establecimiento de una OGD"*.

Como consecuencia de las reiteradas recomendaciones de este Organismo Superior de Control respecto a la necesidad de una reorganización de la Oficina de la Deuda Pública que incluya una clara delimitación de las obligaciones y responsabilidades entre las oficinas de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública – DGCDP, la Dirección de Política de Endeudamiento – DPE, y la Dirección de Sistema de Inversión Pública – DSIP, a fin de resolver la actual superposición de funciones que establecen sus respectivos Manuales de Organización y, de acuerdo a las respuestas del Director General Interino y de los diferentes Jefes de Departamento de la DGCDP del Cuestionario de Control Interno que se les proveyera, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 79 del 05/07/16, se requirió:

1. Informar acerca de la separación de responsabilidades de las oficinas intervinientes en la gestión de la Deuda Pública tomando como referencia las *"Directrices para la Gestión de la Deuda Pública: Documentos complementarios, preparados por funcionarios del Fondo Monetario y el Banco Mundial en noviembre de 2002"*.
2. Indicar qué oficina actualmente cumple cada una de esas funciones, teniendo en cuenta el funcionamiento de la Oficina de Negociaciones de la Deuda Pública, la Oficina de Análisis de Riesgo de la Deuda Pública y la Oficina de Registro de la Deuda Pública.
3. Informar si el FMI, el Banco Mundial, u otro organismo similar, ha formulado recomendaciones al Paraguay respecto de la gestión de la Deuda Pública.



En la Nota DGCDP N° 320 del 19/07/16, la DGCDP, informó:

"Sobre el punto 1, a efectos de la de definición de responsabilidades se puede mencionar que las normas legales vigentes que establecen las responsabilidades para las distintas dependencias encargadas en la gestión de la deuda pública. En ese contexto se adjuntan en medio magnético:

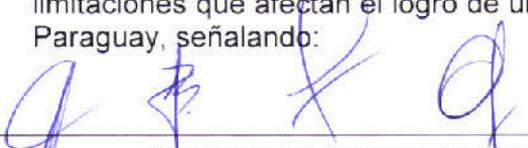
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- Ley N° 4394/11 "Que modifica y amplía el contenido de la Ley N° 109/91 "Que aprueba con modificaciones el Decreto – Ley N° 15 de fecha 8 de marzo de 1190, "Que establece las funciones y estructura Orgánica del Ministerio de Hacienda".
- Decreto N° 268/13 "Por la cual se conforman el equipo consultivo interinstitucional y el de emisión, negociación, colocación, mantenimiento en circulación, rescate anticipado de los Bonos de la Tesorería General".
- Decreto N° 3195/15 "Por la cual se amplía el Decreto N° 268/13 "Por la cual se conforman el equipo consultivo interinstitucional y el de emisión, negociación, colocación, mantenimiento en circulación, rescate anticipado de los Bonos de la Tesorería General", y se disponen medidas de negociabilidad de los bonos del tesoro público en el mercado secundario".
- Resolución N° 17/12 "Por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la Subsecretaría de Estado de Economía de este Ministerio".
- Resolución N° 94/12 "Por la cual se deja sin efecto la Resolución MH N° 5 del 12/01/12 "Por la cual se organiza la Estructura orgánica general y funcional del Ministerio de Hacienda y se fortalecen sus áreas estratégicos en el marco de la Ley N° 4394" y se aprueba la nueva estructura Orgánica general y funcional del Ministerio de Hacienda".

Respecto al punto 2, se informó: "En el marco de lo dispuesto en las normas legales vigentes se puede apreciar la Resolución N° 17/12 de la SSEE, establece dentro del organigrama las funciones de la Dirección de Política de Endeudamiento entre los cuales se observa que están definidos los departamentos que actúan de front office y de middle office. En tanto en la Ley N° 1535/99 y el Decreto N° 7142/06, establecen las funciones operativas de la Dirección de Crédito y Deuda Pública. En este marco se adjuntan en medio magnético las citadas normas legales".

Punto 3: "En este punto se adjunta en medio magnético los informes de las recomendaciones realizadas por las distintas consultorías y Organismos internacionales".

Los informes más relevantes suministrados a esta Auditoría con respecto a la "Gestión de la deuda Pública en el Paraguay", se exponen a continuación:

- a) El documento elaborado por el Fondo Monetario Intencional, denominado "Fortaleciendo la Preparación del Presupuesto y la Gestión de la Deuda", expone las principales recomendaciones:
- Considerar transferir la responsabilidad de todas las transacciones de préstamos de títulos del gobierno internos a la DGCDP.
 - Considerar transferir la responsabilidad del monitoreo de proyectos y programas de inversión de capital a la DPF.
 - Asegurar que la unidad de la DGCDP solamente sea responsable de monitorear los niveles de la deuda Municipal a partir de su base de datos.
 - Promulgar la Ley de Deuda Pública.
- b) En el documento denominado "Evaluación coordinada por "ADE S.A." en asociación con "ATC Consultants GmbH", en el "Informe Final de la República de Paraguay, Análisis de Cartera de Deuda", en el punto que se refiere a las limitaciones de la "Gestión de la Deuda Pública en Paraguay" presenta un análisis descriptivo, señalando las principales limitaciones que afectan el logro de una gestión de la Deuda Pública eficiente y efectiva en Paraguay, señalando:



"...en el ámbito de la SSEAF, se encuentra la DGCDP, creada tras la sanción de la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado (LAF) con la siguiente misión y objetivos generales:

(a) Misión: la administración eficiente del sistema de crédito y deuda pública, a través de la cobertura adecuada de las necesidades de financiamiento del presupuesto público y del cumplimiento de los compromisos contractuales, enmarcados en riesgos controlables a mediano y largo plazo, de manera de asegurar el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda pública.

(b) Objetivos Generales:

- Dar cumplimiento al servicio de la deuda pública de la Administración Central en tiempo y forma.
- Buscar alternativas de financiamiento al Tesoro a través de la emisión y colocación de bonos u otros instrumentos financieros.
- Analizar la liquidez y solvencia del Estado.
- Encargarse de la gestión, control y monitoreo de la ejecución de los Programas y Proyectos de Inversión que son financiados con Recursos provenientes de Préstamos y Donaciones.
- Actualizar en forma continua registros y reportes de los desembolsos externos otros ingresos provenientes de otras operaciones de crédito público.

Este arreglo institucional ha conducido en la práctica a una difusa asignación de responsabilidades entre ambas direcciones, que además cuentan con escasa o nula coordinación entre sí, y consecuentemente, a una administración y gestión de la deuda pública deficiente. En términos generales, hoy en día la DPE se encarga de las funciones de análisis y diseño de la política de endeudamiento y de las actividades de "front office" para la negociación y colocación de nueva deuda (externa e interna), mientras que la DGCDP cumple con la función de "back office" mediante el registro y monitoreo sistemático de desembolsos y servicio de la deuda interna y externa a través del SIGADE". El subrayado es de la CGR

La principal recomendación a mediano plazo formulada sobre el tema por los consultores Federico Guala y Daniel Padin, fue también: "Procurar la consolidación, o al menos una mayor coordinación, entre las direcciones a cargo de las funciones de registro y análisis "back office" y de negociación y colocación de nueva deuda "front office". El subrayado es de la CGR.

c) Esta misma recomendación se expone en el documento "Aspectos Institucionales y de Gestión de la Deuda Pública", del Consultor de la Secretaría Técnica del Gabinete del Ministro de Hacienda en Noviembre, 2010, con relación al punto de la "Organización de una Oficina de Gestión de la Deuda Pública",

La respuesta de la institución permite a esta Auditoría expresar que la lectura de la opinión y recomendación de los diferentes consultores evidencia que, ya entre los años 2009 y 2010, estos expertos sostenían que la estructura institucional de la gestión de la deuda en el Ministerio de Hacienda era inconsistente con las prácticas internacionales, a pesar de que la estructura fuera establecida tomando en cuenta el funcionamiento de un formato de oficina "Front—Middle—Back offices".

La función de *front office* se ejerce en la Dirección de Política de Endeudamiento, que orgánicamente se encuentra ubicada en la Subsecretaría de Economía e Integración, totalmente separada de la operación principal de la gestión de la deuda, que se realiza en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública.

La estructura de la DGCDP define una "*middle office*" – el Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública (AFDP) – y, una "*back office*" – el Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública (PDP) – para las funciones del análisis de la Cartera de la Deuda y el procesamiento de la Deuda, respectivamente. Esta Dirección General es parte de la

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Estos hechos sugieren la consolidación, o al menos una mayor coordinación, entre las direcciones a cargo de las funciones de registro y análisis "back office" y de negociación y "front office", conforme a los principios de la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con respecto a este punto, la DGCDP toma nota de la observación formulada por la CGR. En este sentido, se analizará el curso de acción a seguir al respecto, y en base a ello se trabajará en la actualización del Manual de Organización y de Funciones de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública".

Esta Auditoría se ratifica en su observación considerando que en su respuesta de la entidad auditada asume la situación observada.

Conclusión

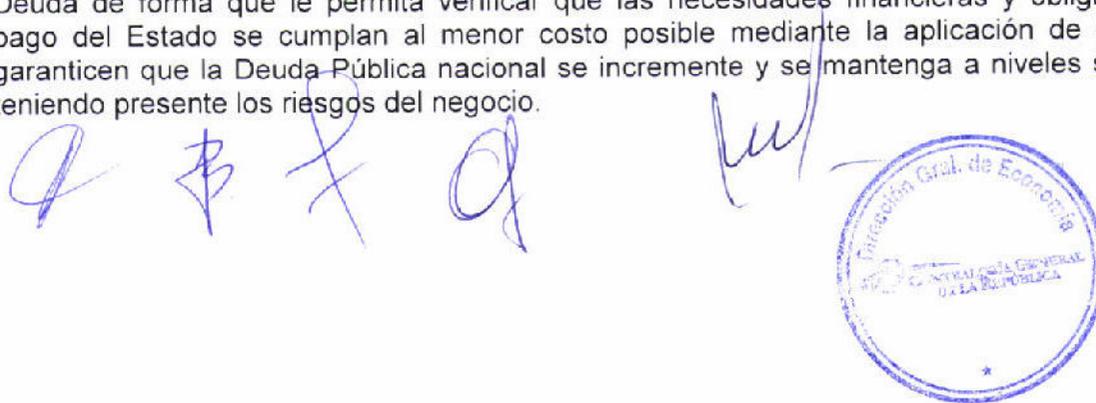
La estructura institucional de la "Gestión de la Deuda" en el Ministerio de Hacienda es inconsistente con las prácticas internacionales según la opinión de los consultores del Fondo Monetario Internacional.

La función de colocación de nueva deuda se ejerce en la Dirección de Política de Endeudamiento, dependiente de la Subsecretaría de Economía e Integración, orgánicamente separada totalmente de la operación principal de la gestión de la deuda, que se realiza en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

Las funciones de "middle office" la ejerce una dependencia de la DGCP, el Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública y, el "back office", el Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública, en contraposición a los principios de la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos, relativas a la "Gestión y supervisión adecuadas", ya abordados anteriormente.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá coordinar la responsabilidad operativa de la Gestión de la Deuda de forma que le permita verificar que las necesidades financieras y obligaciones de pago del Estado se cumplan al menor costo posible mediante la aplicación de estrategias garanticen que la Deuda Pública nacional se incremente y se mantenga a niveles sostenibles teniendo presente los riesgos del negocio.



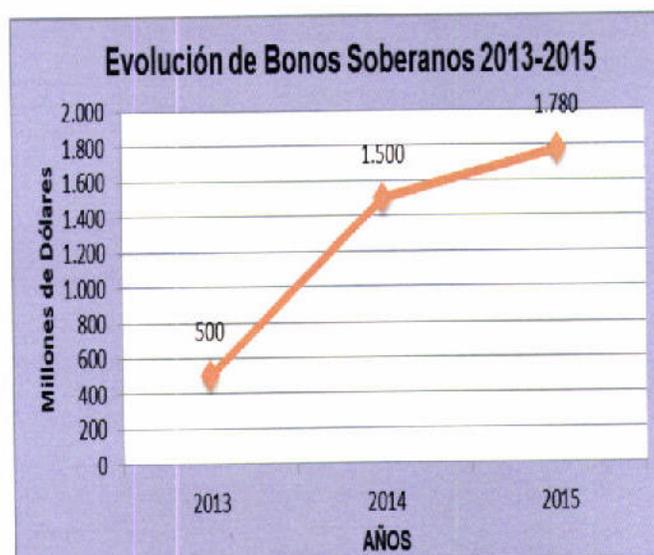
Handwritten signatures and a blue circular stamp of the Contraloría General de la República.

CAPÍTULO IV

BONOS SOBERANOS

Entre los ejercicios fiscales 2013 a 2015 el Estado paraguayo colocó en el mercado financiero internacional Bonos Soberanos por un importe total de US\$ 1.780.000.000 (Dólares estadounidenses mil setecientos ochenta millones) mediante tres colocaciones. La primera, en fecha 17/01/13 de un monto de US\$ 500.000.000 (Dólares estadounidenses quinientos millones), la segunda, en fecha 04/08/14 por la suma de US\$ 1.000.000.000 (Dólares estadounidenses mil millones), y como "Bonos 2023 Reapertura" formalizada en fecha 30/04/15 por un importe de US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones), según el detalle que se expone en el siguiente cuadro:

Concepto	En US\$		
	Emisión (1)	Gastos (2)	Monto aprobado para los OEE beneficiados 3(1-2)
Primera emisión Ley N° 4848/13	500.000.000	2.500.000	497.500.000
Segunda Emisión Ley N° 5142/14 Ley N° 5251/14	1.000.000.000	1.500.000	998.500.000
Reapertura Ley N° 5386/15	280.000.000	280.000	279.720.000
Sumas	1.780.000.000	4.280.000	1.775.720.000



Fuente: Memorandum DGCDP N° 265 del 29/06/15.

Con el Memorandum SSEE N° 205 del 12/04/15, el señor Hugo Arce, encargado de despacho de la Dirección de Política de Endeudamiento (DPE), suministró al equipo auditor el documento denominado "Dictamen técnico sobre incidencias monetarias, cambiarias y crediticias de la emisión de Bonos Soberanos el Banco Central del Paraguay" y, además, adjunto el informe actualizado de "Fundamentos de la emisión de Bonos Soberanos" cuyos ítems resaltantes, se transcriben a continuación:

1. "El portafolio de deuda del Estado paraguayo se ha caracterizado por la dependencia del financiamiento de deuda externa a través de los organismos multilaterales, no obstante esto ha cambiado a partir del 2013, año en el cual se concreta la primera emisión de bonos soberanos en dólares americanos por 500 millones de dólares a un plazo de 10 años, posterior a ello, en 2014 se realizó una nueva emisión de bonos por 1.000 millones de dólares, en este caso a 30 años.

Los bonos soberanos permiten una mayor diversificación, ampliando la fuente de financiamiento y la base de inversionistas, y posibilitan cubrir las necesidades de financiamiento para proyectos de infraestructura y energía, en línea con lo previsto por el Gobierno para impulsar proyectos de inversión pública".

2. "La economía evoluciona normalmente, sin la existencia de shocks adversos significativos y bajo los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal para los gastos corrientes, pero pudiendo registrarse resultados fiscales que excedan los límites de déficit establecidos para ciertos periodos".

3. "Con la nueva emisión de \$ 1.437.000.000.000 (un billón cuatrocientos treinta y siete mil millones de guaraníes) durante el periodo de análisis, los ratios de solvencia y liquidez se

encuentran por debajo de los parámetros indicados por los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)".

4. "Asimismo, teniendo en cuenta el contexto macroeconómico nacional actual y las condiciones financieras previstas, la dinámica de la deuda pública del país se mantiene estable. También es importante destacar que, el ratio d_t^2 , aunque va creciendo con el tiempo, pasando del 17,6 % en el año 2014 al 23,7 % para el 2023, todavía se encuentra por debajo del parámetro indicativo del 50 % propuesto por el FMI. En la tabla se observa la evolución de los diferentes ratios mencionados bajo ese escenario".
5. La emisión de bonos soberanos se dio en el contexto de necesidades de financiamiento para la realización de nuevos proyectos así como de pago de otros ya en ejecución.

Además, la emisión representó la apertura de una nueva puerta para el financiamiento del Estado que hasta ese momento no existía".

Las dos emisiones realizadas por Paraguay fueron oportunas en cuanto a las condiciones internas y externas. La primera emisión se produjo meses antes del anuncio de la reserva federal de que retiraría los estímulos económicos que venía aplicando para subsanar los efectos de la crisis iniciada en el 2008, lo que tuvo como consecuencia inmediata el aumento de los rendimientos en los bonos emitidos por los EEUU conjuntamente con todos los rendimientos de los bonos de los países emergentes. En otras palabras, si Paraguay hubiera emitido posterior al anuncio hubiera tenido que pagar la tasa de interés más elevada que la conseguida en enero de 2013.

La segunda emisión (04/08/14) fue posterior a los meses de turbulencia, provocados por el anuncio de la Reserva Federal de EEUU (FED), cuando los mercados fueron estabilizándose nuevamente y en consecuencia los rendimientos volvían a bajar a sus estados anteriores al anuncio.

Se destaca que a fines de octubre, la FED pone fin al programa de estímulo monetario a través de la compra de bonos, que mantenía sus tasas de interés cercana a cero, con ello la expectativa de suba de tasa de interés para el 2015 se encuentra latente.

La principal ventaja de endeudarse vía bonos en vez de con otros organismos es que la tasa de los bonos es fija durante toda la vida del mismo, lo que permite tener el horizonte de repago de la deuda bastante claro y en consecuencia minimizar los riesgos de variación de tasas de interés.

6. Un punto muy importante es que Paraguay ha venido mejorando su calificación en los últimos años. Esto representa un avance muy positivo para el país, ya que se está tramitando el camino correcto para llegar a una calificación de riesgo denominado "Grado de inversión" por las agencias internacionales. Una vez alcanzado este nivel el país podría llegar a obtener recursos a tasas incluso menores que las ofrecidas por los organismos multilaterales". El subrayado es de la CGR.

Resultado de la operación colocación de los "Bonos 2023 Reapertura".

Un importante paso significó esta colocación de bonos pues superó los 1000 millones de dólares estadounidenses de demanda de compradores establecidos inicialmente en el "Offering Circular", a un precio de 103,110 %, con una tasa de rendimiento de 4,150 % y con un "spread" (margen de utilidades) de 222 puntos por sobre el bono de referencia del Tesoro Americano³, lo que equivale a 53 puntos por debajo del "spread", sobre el Tesoro Americano

² d_t : Ratio de la Deuda Pública sobre el Producto Interno Bruto.

³ http://www.hacienda.gov.py/bonos/archivos_bonos/documentos/3-%20Case%20of%20Study%202015.pdf del 01/08/16

de la emisión inaugural de Paraguay en el 2013, que en su momento fue de 275⁴ puntos sobre los del Tesoro.

La distribución final de la cartera de pedidos fue conformada por 60 inversores, compuestos del 77 % americanos/canadienses, 21 % europeos y, 2 % de países de Latinoamérica.

Según los datos suministrados por la institución en el Memorándum DGCDP N° 239 del 04/05/15, de respuesta al Memorándum CGR N° 72 del 01/07/16, la operación generó un ingreso bruto de US\$ 292.124.000 (Dólares estadounidenses doscientos noventa y dos millones ciento veinticuatro mil), deducidos los gastos de colocación de US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta mil), se desembolsó en la Cuenta BCP N° 1044 la suma de US\$ 291.844.000 (Dólares estadounidenses doscientos noventa y un millones ochocientos cuarenta y cuatro mil), de acuerdo a los siguientes cuadros:

Conceptos	Monto en US\$	Concepto	Monto en US\$
Ingresos Brutos	292.124.000	Monto de la emisión	280.000.000
Descuento de la Emisión	280.000	Descuento de la emisión	280.000
Desembolso recibido cuenta BCP N° 1044	291.844.000	Ingreso de Capital en Cta. Cte.	279.720.000
		Ingreso por Intereses Devengados	3.416.000
		Ingreso por Venta sobre la Par	8.708.000
		Desembolso recibido cuenta BCP N° 1044	291.844.000

Fuente: Memorándum N° 239

Es decir, la operación generó un ingreso de capital de US\$ 292.720.000 (Dólares estadounidenses doscientos noventa y dos millones setecientos veinte mil), más un incremento de US\$ 12.124.000 (Dólares estadounidenses doce millones ciento veinticuatro mil), divididos en dos ingresos adicionales: a) el "Offering Circular" estableció que los compradores de los Nuevos Bonos paguen los intereses devengados en un monto global de US\$ 3.416.000 (Dólares estadounidenses tres millones cuatrocientos dieciséis mil) y; b) el rendimiento "sobre la par" fue de US\$ 8.708.000 (Dólares estadounidenses ocho millones setecientos ocho mil),

La Entidad Auditada no presentó descargo con respecto a esta observación y por tanto, esta auditoría se ratifica en su observación.

Conclusión

Basados en tales datos, como el volumen demandado, el rendimiento del negocio y la diversificación geográfica alcanzada, la colocación de los US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones) de los "Bonos 2023 Reapertura" reflejó el grado de confianza que tienen los inversionistas internacionales en la calidad crediticia, con relación a la capacidad de pago de la República del Paraguay.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá mantener condiciones para el desarrollo de una Política Fiscal prudente, ordenada y confiable, a fin de que la Deuda Pública del Estado paraguayo no se torne insostenible.

⁴ http://www.hacienda.gov.py/bonos/archivos_bonos/documentos/3%20Republica%20de%20Paraguay%20Case%20Study%2010year%202026.pdf

IV.1 Colocación de los "Bonos 2023 Reapertura"

IV.1.1 Se fundamentó en base a criterios técnicos de una economía bajo el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, incumplidos en el ejercicio fiscal 2015.

En el Informe de Gestión 2008-2009 del Ministerio de Hacienda⁵, entre otras cosas, se señalaba que: *"Debió hacer frente tanto a las situaciones estructurales heredadas como también al impacto de la crisis mundial y de una severa sequía que incidió en la producción interna y en las exportaciones. En estas condiciones se implementó el programa de Gobierno consistente en orientar la economía paraguaya hacia el desarrollo con inclusión social formulada en un Plan Estratégico Económico y Social (PEES). El Plan debió ser complementado con políticas anticrisis formuladas en el Plan de Reactivación Económica (PRE) que proveyó aquellos recursos necesarios para implementar los propósitos estratégicos, emprendiendo una política fiscal expansiva en tiempos de retracción económica".* (El subrayado es de la CGR).

Es así que la Política Fiscal del Estado paraguayo desde ese momento y, en especial desde el ejercicio fiscal 2013 (primera colocación de bonos en el mercado internacional) a la fecha de este informe, se ha orientado a una política fiscal expansiva.

"La Política fiscal expansiva es un criterio de política fiscal que se caracteriza especialmente por dos rasgos fundamentales: aumento del gasto público y reducción de la recaudación fiscal por medio de bajadas de impuestos".

"Generalmente este tipo de política suele estar relacionado con el concepto de déficit fiscal, debido a que al ser mayor la cantidad de gasto público que el grueso de impuestos recaudados aumenta el déficit presupuestario. En otras palabras, sale más dinero en servicios públicos que el que entra como tributos".

"La deuda pública y al déficit fiscal van de la mano, puesto que la deuda pública surge en el momento en que se presenta déficit fiscal, esto es cuando los gastos del estado superan su ingreso".

Al respecto, en el Memorándum SSEE N° 486 del 08/07/16, en respuesta al Memorándum CGR/DGCDP N° 51/16, la Dirección de Política Macro Fiscal esbozó los motivos del déficit fiscal del Presupuesto 2015:

1. *"La desaceleración de la actividad económica registrada a partir del 2014 y 2015 impactaron de manera negativa en la evolución de los ingresos tributarios estimados inicialmente. Durante los últimos 10 años (2005-2014) la economía creció a un promedio del 5,0% anual; en el mismo periodo los ingresos tributarios se incrementaron en promedio a una tasa del 13,7% nominal.*
2. *La coyuntura externa negativa y la caída de la recaudación proveniente del comercio exterior durante el 2015 fueron los motivos principales de que los ingresos tributarios crecieron sólo 3,4% interanual, inferior al crecimiento observado en 2014 (18.2% interanual); por lo tanto la desaceleración de los ingresos tributarios fue determinante.*
3. *En éste sentido, los ingresos tributarios provenientes de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) totalizaron \$ 7.759,1 miles de millones (US\$ 1.491 millones); lo que representó un incremento de sólo el 0.5% en relación a lo recaudado durante el año 2014, año en que la recaudación de la DNA creció 11,3%.*

⁵ <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=384>

⁶ <http://economipedia.com/definiciones/politica-fiscal-expansiva.html>

⁷ <http://www.gerencie.com/deuda-publica-y-deficit-fiscal.html>

4. En éste marco de análisis, se debe mencionar también que los ingresos tributarios estimados para el Presupuesto de Gastos de la Nación (PGN) para el año 2015 fue de ¢ 19.682 miles de millones, sin embargo lo efectivamente recaudado fue de sólo ¢ 18.087 miles de millones; lo que representó una menor recaudación de ¢ 1.595 miles de millones (US\$ 278 millones) a lo presupuestado.
5. Adicional a esto, otros ingresos esperados por la Administración Central que no se dieron en la cuantía esperada y que impactaron de manera negativa en el resultado al final del año fueron: a) se esperaba recibir US\$ 90 millones de CONATEL producto de la licitación de la línea 4G, de los cuales se recibió un monto menor al cierre del 2015 de solo US\$ 60 millones; b) la transferencia parcial de Yacyretá de US\$ 30 millones, de los US\$ 60 millones comprometidos inicialmente".
6. "Por el lado del gasto público, el déficit se explica por el mayor gasto en inversión financiada con Fuente de Financiamiento 20 "Recursos del Crédito Público, con una tasa de crecimiento de 13.8%, representado 2,6% del Producto Interno Bruto (PIB)".
7. "El resultado Operativo Neto (Ingresos menos Gasto) mostró un superávit acumulado de 1.226 mil millones (US\$ 213 millones), este indicador excluye los gastos de inversión (Adquisición Neta de Activos No Financieros) y representa el 0,9% del PIB, lo que demuestra que el Resultado Fiscal del 2015 está explicado principalmente por las inversiones".
8. Al respecto, la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal", en su Art. 7, inciso 1, establece que "El déficit fiscal anual de la Administración Central, incluidas las transferencias, no será mayor que el 1,5% (uno coma cinco por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para dicho año fiscal" y en el Art. 10, inciso e.: "El resultado fiscal de la Administración Central no podrá superar en el mediano plazo un déficit promedio del 1% (uno por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB)", que establece un límite en el déficit fiscal el cual impacta en el nivel de endeudamiento del Estado.

Tomando en cuenta estas transcripciones, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 07 del 05/04/16 se requirió informar la fuente prevista para la provisión de los recursos necesarios para el pago de la deuda a ser contraída con esta emisión.

En el Memorándum SSEE N° 202 del 11/04/16, la entidad auditada informó:

- a- "Los intereses que generan las colocaciones de Bonos y otros títulos de deuda, son pagados con recursos genuinos del Tesoro Público (FF10).
- b- Con respecto a los pagos de capital se ha venido administrando la deuda, es decir, se reemplaza deuda antigua que vencía en el presente con deuda nueva a más largo plazo.
- c- Este hecho tiene un efecto neto sobre la deuda total de cero, es decir no aumenta ni disminuye, con esta acción se están alcanzando varios objetivos:

- Aumentar la Duración Promedio de la Deuda.
- Alivianar la carga de amortizaciones de deuda para el corto plazo y mediano plazo.
- Liberar recursos del mercado interno al sector privado, ya que anteriormente esta acción se realizaba con recurso de colocación de bonos en el mercado interno (actualmente se realiza con los recursos de colocaciones de bonos en el mercado externo). En ese sentido, se pretende seguir con esta acción en el futuro de corto y mediano plazo.

Asimismo, es importante mencionar que mediante la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la cual establece limitaciones al crecimiento del gasto corriente primario se estaría generando las condiciones que permitan financiar parte importante del servicio de la deuda con recursos genuinos. Cabe señalar, que solo para el 2016 se prevé un crecimiento nominal inferior al 2% en gastos salariales, lo cual significa que en términos reales la variación sería negativa, reduciéndose así la participación de remuneración a los empleados

en aproximadamente 0,5% del PIB. Este ahorro en gastos corrientes, que será unos de los objetivos en los próximos años fundamentado en las reglas de la LRF, resultará en un creciente ahorro corriente". El subrayado es de la CGR.

De manera adicional, teniendo en cuenta la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 32 del 25/04/16, se solicitó informar:

1. Evolución del Resultado Fiscal – Superávit o Déficit Fiscal – en moneda nacional y su equivalente en dólares, desde el año 2005 hasta 2015.
2. Estudios y/o análisis macroeconómicos realizados sobre el aumento del déficit fiscal: el impacto social de nuevos créditos públicos y el impacto fiscal dentro de los presupuestos futuros.

En el Memorándum SSEE N° 353 del 30/05/16, el señor Humberto Colmán, Director de Política Macro Fiscal, informó con respecto al primer punto:

"En cuanto a la evolución de las cuentas fiscales, desde el 2005 al 2011 se ha observado un resultado superavitario (sic) en promedio del 1% del PIB, efecto de reformas tributarias implementadas en los años 2003-2004.

En éste sentido, después de la introducción de la Ley N° 2421/04 donde se amplió la base imponible (se extendió el IVA a algunos productos o servicios y cambiaron algunas tasas del IVA, ISC, IRACIS) y también hubo una mejora en la eficiencia de la SET; estos hechos explicarían el fuerte incremento de ingresos tributarios registrado esos años, en que se dio por una mejora de la Administración tributaria y un cambio en el régimen tributario acompañado de una coyuntura económica que ayudó con un crecimiento promedio del 5% en el periodo 2005-2011, los cuales explican principalmente los superávits fiscales registrados.

Sin embargo, en el año 2012 se produjo un quiebre en la tendencia de los superávits fiscales que se venían registrando los años previos, resultado de la política de incremento general en los salarios públicos en torno al 30% que se produjo en dicho año.

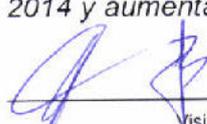
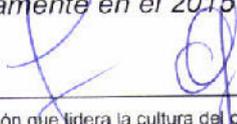
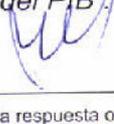
En el 2013 se tuvo un déficit fiscal del 1,7%, similar al observado en el 2012; sin embargo, durante el 2014 se reduce el déficit al 1,1% del PIB principalmente por un mayor crecimiento de los ingresos en relación al aumento de los gastos que arrojó un Resultado Bruto Operativo del 1,4% del PIB en el 2014, frente al 0,7% del PIB en el 2013.

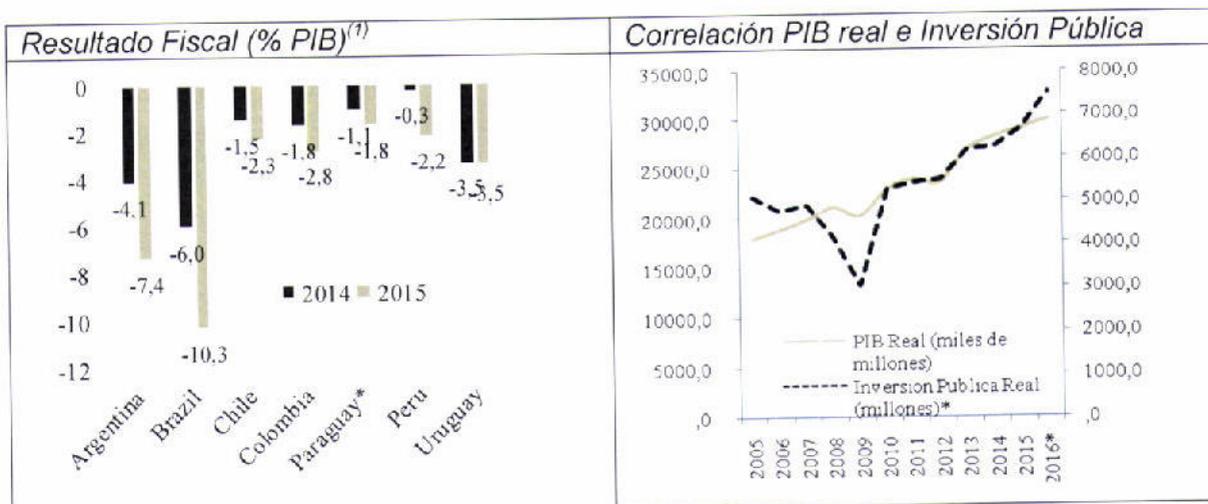
Finalmente el año 2015 se cierra con un déficit del 1,8% del PIB, principalmente explicado por una fuerte desaceleración de los ingresos tributarios dada la coyuntura externa negativa y la caída de la recaudación del comercio exterior.

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En MM de G	330,3	336,5	700,4	1.792,3	93,8	1.251,1	1.054,0	-1.814,2	-2.109,3	-1.531,4	-2.522,9
En millones de US\$	53,6	59,9	139,5	412,3	18,9	264,3	251,7	-410,8	-490,8	-343,5	-485,3

Con relación al segundo punto, la Dirección de Política Macro Fiscal señaló: *"En relación al déficit fiscal, si bien se registra en el año 2012 (luego de ocho años consecutivos de superávits fiscales), y se mantiene hasta el 2015, además se prevé que el presente ejercicio fiscal 2016 también cierre con un déficit; los niveles actuales de resultados deficitarios siguen una senda sostenible en el mediano plazo.*

Se debe mencionar que desde el 2012 al 2015 el déficit fiscal se mantuvo en promedio en torno al 1,6% del PIB; nivel considerado bajo si observamos el déficit fiscal registrado en algunos países de la región (gráfico 1). En éste sentido no se ha dado un crecimiento sostenido del déficit, en el 2012 y 2013 representó 1,7% del PIB, para luego reducirse al 1,1% del PIB en el 2014 y aumentar nuevamente en el 2015 al 1,8% del PIB".



Fuente: Memorandum DGCDP N° 226 del 27/05/16

"En cuanto al impacto macroeconómico, la evolución del resultado fiscal impacta directamente en la evolución de la deuda pública, entre otros variables que también le afectan como el crecimiento económico, la tasa de interés y el tipo de cambio.

En éste sentido, se han realizado informes sobre la sostenibilidad fiscal y de la deuda pública, en el período de análisis 2005 – 2015 el nivel de endeudamiento con relación al PIB se ha reducido considerablemente hasta el año 2011, posterior a ello fue aumentando ligeramente, conforme a las necesidades de continuidad requeridas por el país para sostener los niveles de inversión que aseguren la continuidad del crecimiento económico a tasas similares a las registradas en los años recientes.

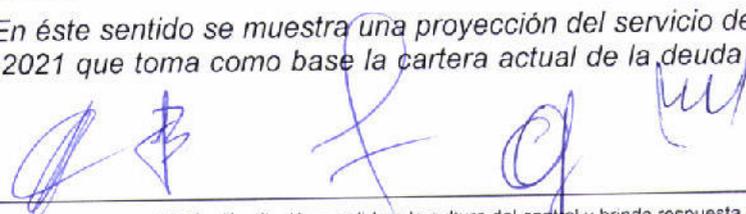
En éste contexto, el relativo aumento del déficit fiscal de los últimos años, ha sido resultado en gran medida del incremento en los niveles de inversión pública que se vienen impulsando./ Es de esperar que los mayores déficits fiscales estén relacionados a mayores niveles de inversión, esto tendría un efecto positivo en el crecimiento de la economía y también tendría un impacto social positivo ya que al financiar infraestructura a través de deuda pública, se liberan recursos para sostener el gasto social.

La correlación encontrada entre las tasas de crecimiento de la inversión real y el crecimiento del PIB real confirman la relación positiva entre mayor inversión y crecimiento. Al respecto, la correlación entre la variación del PIB real y la variación de la inversión pública real es positiva y alta, del 67% (0,67) para el periodo entre 2005 a 2016 (estimado). El resultado anterior implica que por cada punto porcentual de cambio en la inversión pública real en el periodo t-1, hay un cambio del 0,67% en el crecimiento real de la economía y los ingresos. Este resultado sugiere una importante influencia positiva de la inversión pública en el crecimiento económico y en el bienestar.

Por el lado del impacto fiscal dentro de los presupuestos futuros, como resultado de los mayores niveles de inversión estimados en los próximos años, la proyección de la evolución del servicio de la deuda es la variable que afecta directamente en el resultado fiscal y el presupuesto. El servicio de la deuda, que incluye los intereses, las comisiones y las amortizaciones, es honrado cabalmente para velar por la consolidada posición de solvencia y responsabilidad fiscal que históricamente ha demostrado el Estado de la República del Paraguay.

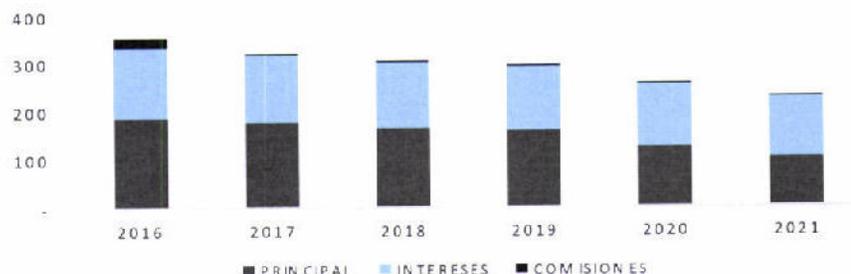
En el 2015 los intereses, amortizaciones y comisiones de la deuda externa representaban el 1,1% del PIB mientras que los pagos de la deuda interna ascendían al 0,6% del producto interno bruto.

En éste sentido se muestra una proyección del servicio de la deuda externa en el período 2016 -2021 que toma como base la cartera actual de la deuda al 31 de diciembre de 2015 y que no




incluye nuevos endeudamientos, donde se observa la tendencia decreciente en el mediano plazo; por lo cual se espera que no tenga un impacto importante en el presupuesto fiscal⁸.

Gráfico 2: Proyección del Servicio de la Deuda



Fuente: Memorándum DGCDP N° 226 del 27/05/16

El análisis de la respuesta permite a esta Auditoría, expresar que, como medida correctiva a la desaceleración de la actividad económica registrada a partir del 2014-2015 cuyo impacto se registró en la manera negativa de la evolución de los ingresos tributarios estimados, mediante una Política Fiscal Expansiva el Ministerio de Hacienda, inició un aumento en el gasto del Estado asociado a inversiones públicas, financiadas con Fuente de Financiación 20 – "Crédito Público", hecho que a su vez, trajo aparejado un aumento del Déficit Fiscal del 1,8% con relación PIB en el ejercicio fiscal 2015, en contravención al artículo 7, de la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal".

Es necesario advertir que el aumento de la deuda pública asociada al aumento del déficit fiscal, y aún peor, la mala utilización de los gastos de inversión debida a la falta de control y sin la debida utilización de los estabilizadores automáticos, podría generar un espiral inflacionario y un aumento del desempleo, llevando a futuras generaciones una carga muy pesada que soportar.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Conforme al ámbito de competencias y funciones de las dependencias del MH, por Memorándum N° 362 de fecha 12/08/2016 (Expediente MH SIME N° 60.983/2016) se ha derivado a la Dirección de Política Macro Fiscal (DPMF) dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE), la observación de la CGR. En ese sentido, dicha repartición del MH ha respondido en los siguientes términos (se acompaña copia del antecedente:)

"En el Memorándum SSEE N° 353 del 30/05/16 se responde a las consultas solicitadas,

Adicionalmente se menciona de manera explícita que el déficit fiscal del 2015 aparte de ser el resultado de la coyuntura económica negativa, fue también resultado del aumento en los niveles de inversión, logrado con recursos provenientes de la colocación de bonos en el mercado internacional".

Asimismo, es importante resaltar lo mencionado en el respectivo informe con relación a la Ley de Responsabilidad Fiscal, en donde se refleja el hecho de que en el Ejercicio 2015 no se incumplió con lo establecido en la referida ley: "... de acuerdo al Artículo 241 de la Ley N° 5386 PGN 2015 "Los recursos aprobados en la presente Ley y financiados con Bonos del Tesoro Organismo Financiador 20-04, no serán incorporados al cálculo del déficit anual de la Administración Central establecido en el artículo 7°, numeral 1 de la Ley N° 5098/13 de Responsabilidad Fiscal". Por lo tanto, considerando el Art. 241 de la Ley N° 5386, a los efectos

⁸Informe: "Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda del Sector Público 2005-2015"

del cálculo del déficit fiscal en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, al excluir los Bonos del Tesoro Organismo Financiador 20-04, el déficit fiscal llega a solo el 0,5% del PIB en el año 2015 (ver Tabla 1)".

Tabla 1
Administración Central (en miles de millones de Gs.)

Conceptos	Ejecución 2015	% PIB Ejec. 2015
INGRESO TOTAL (RECAUDADO)	26.564,9	18,5
GASTO TOTAL OBLIGADO	25.338,9	17,6
<i>Balance Operativo Neto (Ingreso menos Gasto)</i>	1.226,1	0,9
<i>Adquisición neta de activos no financieros</i>	3.749,0	2,6
PRÉSTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO	(2.522,9)	(1,8)
<i>Bonos Soberanos*</i>	1.860,9	1,3
PRÉSTAMO NETO / ENDEUDAMIENTO NETO (excluyendo Bonos Soberanos)	(662,1)	(0,5)

Fuente: Ministerio de Hacienda - DPMF
* Art. 241 - Ley 5386 PGN 2015

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría expresar que el Ministerio de Hacienda es el Órgano rector de elaborar, aplicar y administrar las disposiciones legales y reglamentarias con el objetivo de fortalecer la gestión y organización de los recursos financieros y presupuestarios de la Nación según se establece en la Ley N° 4394/11 "Que Modifica y amplía el contenido de La Ley N° 109/91 "Que Aprueba con modificaciones El Decreto-Ley N° 15 de Fecha 8 de Marzo de 1990, "Que establece las Funciones y Estructura Orgánica del Ministerio de Hacienda" pero, sin embargo, propone al Congreso Nacional la promulgación de la ley del Presupuesto ajustado a sus necesidades y conveniencias.

Esta aseveración se ejemplifica con el artículo 241 de la Ley N° 5386/15, que indica: "Los recursos aprobados en la presente Ley y financiados con Bonos del Tesoro, Organismo Financiador 20-04, no serán incorporados al cálculo anual de la Administración Central establecido en el artículo 7, numeral 1 de la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal".

En ese contexto, esta Auditoría se ratifica en la observación considerando que la respuesta de la entidad auditada se basa en una disposición legal que no se fundamenta en la búsqueda del fortalecimiento de una rendición de cuentas fiscal, basada en la eficiencia y economía del Estado, independientemente de su fuente de financiamiento.

Conclusión

Se evidenció que la fundamentación de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura", en el ejercicio fiscal 2015, se basó en el criterio técnico de que la economía evoluciona sin la existencia de shocks adversos significativos y bajo los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal para los gastos corrientes. Sin embargo, el déficit fiscal 2015 incluidos los gastos financiados con Bonos del Tesoro con fuente de financiación 20-04 "Bonos Soberanos", llegó a 1,8% del PIB, superior al establecido en el artículo 7, inciso 1, de la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal", asociado esto al aumento de la deuda pública, a la falta de control de los proyectos y programas financiados con la colocación de bonos soberanos que podría generar a mediano o largo plazo un aumento de la inflación y del desempleo, y una carga social muy elevada a las futuras generaciones, si no se toman las medidas correctivas a tiempo para la correcta utilización de estos recursos.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPE, dependiente de la SSEE, deberán:

1. Mediante la adopción de Políticas Fiscales apropiadas, buscar un mayor aumento de los ingresos tributarios a fin de minimizar el déficit fiscal para evitar un mayor aumento de stock de la deuda pública.

2. Proyectar Políticas Monetarias y Fiscales que permitan generar una dinámica de la deuda favorable, impulsando condiciones macroeconómicas favorables.
3. Mejorar el funcionamiento de la rendición de las cuentas fiscales incluyendo todos los gastos independientemente de su fuente de financiamiento.

IV.1.2 Se fundamentó la capacidad de endeudamiento en base a criterios técnicos de una dinámica de la Deuda Pública estable hasta el ejercicio fiscal 2023.

Los fundamentos esgrimidos por la SSEE, dependiente del Ministerio de Hacienda, para la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" por US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones), parten de dos proyecciones incumplidas en el tiempo:

a) Relación "Deuda Pública/PIB": en la proyección 2015-2023 crece sostenidamente en el tiempo (del 19,5 % al 23,7 %); es decir, con estimaciones que no producen un aumento excesivo de la deuda, preparados con las siguientes variables macroeconómicas claves:

Año	Crec. Real	Inflación	Int. Domést.	Deprec.	Int. Exter.	Deuda Dom/Deuda Total	Déficit Primario	Ratio Deuda/PIB	Dinámica de la Deuda
2015	4,5%	4,5%	5,4%	2,5%	3,8%	36,4%	-1,6%	19,5%	0,97
2016	4,5%	4,5%	8,0%	2,2%	2,9%	40,9%	-1,6%	20,8%	0,97
2017	4,5%	4,5%	6,1%	2,3%	2,7%	44,3%	-1,4%	21,5%	0,97
2018	4,5%	4,5%	7,3%	2,5%	2,2%	44,5%	-1,2%	22,1%	0,97
2019	4,5%	4,5%	7,1%	2,4%	2,8%	45,0%	-1,1%	22,6%	0,97
2020	4,5%	4,5%	7,3%	2,5%	2,8%	46,1%	-0,9%	22,9%	0,97
2021	4,5%	4,5%	7,3%	2,5%	2,9%	48,5%	-0,9%	23,2%	0,97
2022	4,5%	4,5%	7,4%	2,5%	2,8%	51,2%	-0,9%	23,5%	0,97
2023	4,5%	4,5%	7,5%	2,5%	2,5%	51,2%	-0,8%	23,7%	0,97

Fuente: Memorandum DGCDP N° 145 del 13/04/16.

Es necesario resaltar que en el Informe de "Incidencias Monetarias, Cambiarias y Crediticias" del BCP, se expresa: "Con respecto a los indicadores de Solvencia y Liquidez en el escenario base no se observa riesgo de incumplimiento en servicio de la deuda en el mediano plazo".

Sin embargo, a solo meses después – mayo/16 – del cierre del ejercicio fiscal sujeto a examen, el Ministerio de Hacienda informó en su Página Web oficial que el saldo de la Deuda Pública ascendió a 6.143,5 millones de US\$, datos que representaron el 23,5 % del PIB.

Deuda del Sector Público Total (montos en US\$ millones)			
(US\$ millones)	2014	2015	abr-16
Deuda del Sector Público Total	5.400,3	5.464,3	6.143,5
% del PIB	17,6	19,7	23,5

Fuente: <http://www.economía.gov.py/v2/dpe/archivos/documentos/Clasificacion%20Deuda>

b) Relación "Deuda Pública/Ingresos Tributarios", en condiciones iguales al ítem anterior, las proyecciones crecen en forma sostenible (153% a 180,9%), como se observa en el cuadro siguiente:

Indicadores de Solvencia	Umbrales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deuda Pública/PIB	50-60%	19,5%	20,89%	21,5%	22,1%	22,6%	22,9%	23,2%	23,5%	23,7%
Deuda Pública/Ingresos Tribut.	200-300%	153,0%	158,6%	164,2%	168,3%	172,3%	174,8%	177,1%	179,2%	180,9%
Indicadores de Liquidez	Umbrales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Necesidades de Finan.Bruto/PIB	10%	3,3%	3,6%	3,3%	2,8%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	4,0%
Serv.de Deuda/Ingresos Tribut.	25-35%	13,3%	15,3%	14,1%	12,4%	14,3%	16,9%	16,2%	15,9%	23,9%
Int. Pagados/Ingresos Tribut.	7-10%	5,4%	5,4%	5,0%	4,5%	4,3%	4,3%	4,1%	4,0%	3,9%

Fuente: Memorandum DGCDP N° 145 del 13/04/16.

Al 31/12/15, el Indicador Deuda de la Administración Central/Ingresos, fue de 100,3, valor porcentual inferior a los umbrales optimistas, que van del 90% al 150%, determinados por el fondo Monetario Internacional; al respecto, es necesario mantener un nivel de deuda prudente y cuidadosamente planificado.

Estas aristas compueban que las proyecciones establecidas por las autoridades del MH, a mediano y largo plazo, para una evaluación sostenible de la deuda pública deben ser tenidas en cuenta. Al respecto, es necesario advertir que, cuando la Deuda Pública comienza a superar determinados umbrales, el nivel del 25% del PIB y el 150% del Ingreso tributario – límites establecidos como sostenibles por los Organismos Internacionales como el FMI y el Banco Mundial – los acreedores internacionales comienzan a elevar la prima de riesgo, y el aumento de la Deuda Pública se acelera.

*"La prima de riesgo, riesgo – país o riesgo soberano, se define como el sobreprecio que paga un país para financiarse en los mercados, en comparación con otro país"*⁹.

En América, Estados Unidos es el país de referencia y por lo tanto, la prima de riesgo es la diferencia entre el bono a 10 años del país y el bono a 10 años US (T-Bond).

Cuanto mayor es el riesgo de un país, más deberá remunerar éste a los inversores para que adquieran su deuda. Es por lo tanto, la sobre-tasa, o rentabilidad que ofrece la deuda pública de un país, para que los inversores la compren, y mide la confianza de los inversores en la solidez de su economía.

La calificación del Paraguay a la fecha del Informe, se representa en el cuadro siguiente:

Calificaciones del Paraguay		
Calificadoras	Rating	Calidad
Moody's	Ba1	Grado de no inversión especulativo
S&P	BB	
Fitch	BB	

Acceder a esta posición internacional, en el ejercicio económico sujeto a examen, fue posible debido a variables como el ritmo de crecimiento del PIB (3 % en valores constantes), factores de inflación moderada (3,1 %), aunque con una disminución de nuestras reservas internacionales (10,51 % con relación al ejercicio fiscal anterior)¹⁰, variables macroeconómicas muy sensibles a cualquier factor adverso externo que pudieran afectar a la economía, provocando un mayor aumento del déficit fiscal primario, y en consecuencia, la dinámica explosiva de la deuda.

Al respecto, los principios de la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos, referente al tema de "Decisiones crediticias responsables", expresa: *"El prestamista tiene la responsabilidad de realizar una evaluación realista de la capacidad del prestatario soberano de reembolsar el préstamo basándose en la mejor información disponible y siguiendo las reglas técnicas establecidas en materia de diligencia debida"*.

Por ese motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 6 del 05/04/16 se requirió el Estudio de factibilidad e incidencias macroeconómicas correspondiente al ejercicio fiscal 2015.

En el Memorándum SSEE N° 205 del 12/04/16, la DPE remitió copia del estudio, con la siguiente consideración: *"Asimismo, teniendo en cuenta el contexto macroeconómico nacional actual y las condiciones financieras previstas, la dinámica de la deuda pública del país se mantendría estable. También es importante destacar que, el ratio dt, aunque va creciendo con el tiempo, pasando del 17,6 % en el año 2014 al 23,7 % para el 2023, todavía se encuentra por debajo del parámetro indicativo del 50 % propuesto por el FMI. En la tabla se observa la evolución de los diferentes ratios mencionados bajo ese escenario"*.

El análisis de estos documentos permite a la CGR señalar que, aunque en general los coeficientes de Deuda Pública sobre PIB en el Paraguay siguen siendo comparativamente los

⁹ <http://www.datosmacro.com/prima-riesgo> del 01/08/16

¹⁰ Datos del BCP y del MH.

más bajos, en el entorno de América Latina y con relación a otros países emergentes,¹¹ 19,73 % al cierre del ejercicio fiscal 2015, los indicadores de la dinámica de la deuda proyectados al 2023 por técnicos del BCP, deben ser tenidos en cuenta por las propias autoridades del Ministerio de Hacienda.

El indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios" al 31/12/15 alcanzó el 100,3 % y a mayo/16, el indicador Deuda/PIB ya llegó al nivel del 23,5 % que, si no se asigna la debida importancia a otros factores exógenos, como una combinación de un escaso crecimiento económico y las devaluaciones de la moneda local, en el marco de pasivos dolarizados pueden llegar a afectar los indicadores vigentes. Para este indicador solo fue considerada la deuda de la Administración Central.

Conclusión

En general, los argumentos alegados por la SSEE, dependencia del Ministerio de Hacienda, son sólidos y válidos para la emisión de los "Bonos 2023 Reapertura". El coeficiente de deuda pública sobre PIB en el Paraguay – según informes de la CEPAL – siguen siendo, comparativamente, el más bajo en América Latina y con relación a otros países emergentes – de 19,73 % al cierre del ejercicio fiscal 2015. Teniendo en cuenta que al 31/12/15, el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios" alcanzó 100,3%, y en mayo/16 el indicador Deuda/PIB ya llegó en el nivel del 23,5%, situaciones que, si no son debidamente consideradas, pueden llegar a afectar los indicadores vigentes.

Recomendación

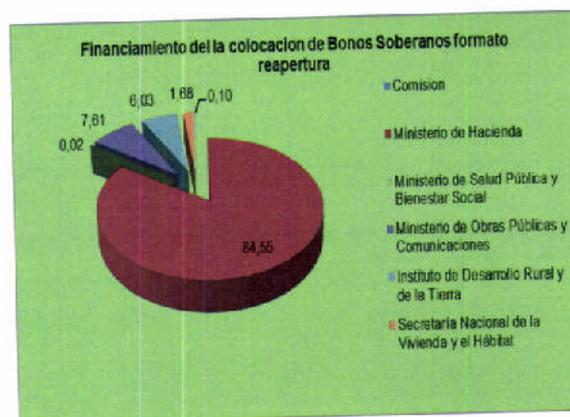
El Ministerio de Hacienda y la DPE, dependiente de la SSEE, deberán:

1. Elaborar y cumplir las proyecciones de una dinámica de la deuda con factores económicos sostenibles a mediano y largo plazo.
2. Mediante políticas fiscales apropiadas, promover un mayor aumento de los ingresos tributarios a fin de minimizar el déficit fiscal.

IV.1.3 Destino del producido de la colocación de los Bonos Soberanos.

IV.1.3.1 El 84,55% del producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" fue previsto en el Presupuesto del ejercicio económico 2015 para financiar el Servicio de la Deuda.

Financiamiento con Bonos Soberanos	Ley N° 5386/15 (En millones de US\$)	% Participación
Comisión	280,0	0,10
MH	236.749,3	84,55
MSPBS	58,0	0,02
MOPC	21.320,0	7,61
INDERT	16.876,0	6,03
SENAVITAT	4.716,0	1,68
Total	279.999,3	99,99



Fuente: Memorándum SSEE N° 207 de fecha 12/04/15

El MH informó a esta Auditoría que, del monto de los recursos provenientes de los "Bonos 2023 Reapertura" de US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones), el 84,55% fue destinado a financiar el servicio de la deuda y, sólo el 15,45%, a proyectos y programas de inversión pública de los Organismos y Entidades del Estado, de acuerdo a la planilla expuesta más arriba.

Al respecto, un ítem del documento denominado "Fundamentos de la emisión de Bonos Soberanos", aclara que: "La emisión de bonos soberanos se dio en el contexto de necesidades

¹¹ Panorama fiscal América Latina y el Caribe, elaborado por la CEPAL

de financiamiento para la realización de nuevos proyectos así como de pago de otros ya en ejecución...". La principal ventaja de endeudarse vía bonos, en vez de con otros organismos, es que "la tasa de los bonos es fija durante toda la vida del mismo, lo que permite tener el horizonte de repago de la deuda bastante claro y en consecuencia minimizar los riesgos de variación de tasas de interés".

Por este motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 07 del fecha 05/04/16, se requirió informar la fuente prevista para la provisión de los recursos necesarios para el pago de la deuda a ser contraída con esta emisión.

En el Memorándum SSEE N° 202 del 11/04/16, la DGCDP informó:

a- "Los intereses que generan las colocaciones de Bonos y otros títulos de deuda, son pagados con recursos genuinos del Tesoro Público (FF10).

b- Con respecto a los pagos de capital se ha venido administrando la deuda, es decir, se reemplaza deuda antigua que vencía en el presente con deuda nueva a más largo plazo.

Este hecho tiene un efecto neto sobre la deuda total de cero, es decir no aumenta ni disminuye, con esta acción se están alcanzando varios objetivos:

- Aumentar la Duración Promedio de la Deuda.
- Alivianar la carga de amortizaciones de deuda para el corto plazo y mediano plazo.
- Liberar recursos del mercado interno al sector privado, ya que anteriormente esta acción se realizaba con recurso de colocación de bonos en el mercado interno (actualmente se realiza con los recursos de colocaciones de bonos en el mercado externo). En ese sentido, se pretende seguir con esta acción en el futuro de corto y mediano plazo".

El análisis de los documentos permite a esta Auditoría expresar:

La administración de la deuda vencida por una nueva no afecta en forma negativa a los indicadores de vulnerabilidad ni de sostenibilidad de la deuda soberana, siempre y cuando la Política Fiscal relacionada a los shocks esperados del "Escenario Base" – analizado y estudiado por técnicos de la DPE – no se modifiquen en forma drástica, según se establece en el cuadro siguiente:

ESCENARIO BASE							
Línea de Base sin Shocks	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crecimiento del PIB real	3.2%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
Tasa de Interés Doméstica	8.7%	8.7%	8.7%	8.7%	8.7%	8.7%	8.7%
Depreciación del Tipo de Cambio	17.2%	5.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Déficit Primario	-1.2%	-1.4%	-1.3%	-1.5%	-1.5%	-1.0%	-0.5%
Inflación	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Tasa de Interés Externa	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%
Ratio Deuda/PIB	22.3%	24.1%	25.4%	26.8%	28.2%	29.1%	29.5%
RESULTADOS OBTENIDOS							
Ratio Deuda/PIB con shocks	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Shock 1: depreciación	22.6%	24.5%	26.3%	28.3%	30.3%	31.8%	32.9%
Shock 2: Desaceleración de la Economía	22.3%	24.5%	26.0%	27.6%	29.3%	30.5%	31.2%
Shock 3: Aumento del Déficit Primario	24.1%	26.0%	27.4%	28.3%	29.2%	30.2%	30.6%
Shock 4: Tasa de Interés se ajusta con inflación	22.3%	24.2%	25.6%	27.1%	28.5%	29.4%	29.8%
Shock 5: Shock combinado	24.5%	26.9%	29.3%	31.2%	33.1%	35.0%	36.5%
Shock 6: Escenario Histórico	18.9%	18.8%	18.3%	17.6%	16.8%	15.6%	14.4%

Fuente: Memorándum SSEE N° 516 del 11/07/16

El aumento de la deuda pública para pagar deudas, como es en este caso – el 84,55 % del producido es para hacer frente al Servicio de la Deuda – compromete una gran parte del gasto público. Y esto puede ser sostenible, si se espera que en el futuro se produzca un incremento en la renta o en la recaudación fiscal para hacer frente a su pago. Sin embargo, teniendo en

cuenta la situación coyuntural que tuvo el Estado paraguayo en el ejercicio fiscal sujeto a examen, de no producirse un ingreso tributario suficiente, el Estado no recaudaría los ingresos corrientes necesarios para honrar el pago total de la Deuda y en ese caso, para hacerlo, se verá forzado a contraer más deudas.

La aplicación de este tipo de estrategia se basa en el margen de maniobras con que cuente en el futuro el MH para aplicar Políticas Fiscales efectivas, a fin de evitar crisis económica a un costo social abrumador.

Además, sobre el punto de la pobreza debido al exceso de acumulación de deudas, el Banco Mundial en una publicación divulgada en octubre de 2014 por su Directora Gerente, Sri Mulyani Indrawati, denominada "Deuda y desarrollo: Panorama general"¹², expresa: "La buena gestión de la deuda es fundamental para el desarrollo económico y se ha vuelto cada vez más importante a medida que los países en desarrollo, emiten deuda con mayor facilidad y la acumulan con rapidez.

...El modo en que se utilizan estos recursos reviste gran importancia: es mejor poner la mirada en los beneficios de largo plazo, buscando reducir el déficit de infraestructura y desplegando una combinación de incentivos económicos e inversiones en el potencial humano de los países, que hacer gastos con poca amplitud de miras donde los dividendos que se destinan a combatir la pobreza son muy pocos".

La labor del Grupo Banco Mundial (GBM) en todo el mundo apunta a garantizar que la carga de la deuda de los países en desarrollo no sobrepase la capacidad de estos de reducir la pobreza o de cumplir funciones públicas básicas". El subrayado es de la CGR

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Conforme al clasificador presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento del Anexo de la Ley N° 5386/15, que es el instrumento legal por el cual se clasifican los Objetos de Gastos en Gastos Corrientes, de Capital y Financiamiento, la programación de créditos presupuestarios de los recursos provenientes de las colocaciones de Bonos para el TP1 y TP2 corresponden a Objetos de Gasto clasificados como Gastos de Capital, por ende se encuentran enmarcados en lo autorizado por el artículo 87 de la Ley N° 5386/15. Igualmente, se ha remitido a la CGR a través del Memorándum DGCDP N° 351 de fecha 05/08/16 (Expediente MH SIME N° 54.189/2016), el cual contiene los informes cualitativos y cuantitativos solicitados por el equipo auditor".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en la observación considerando que la respuesta de la entidad auditada no aporta hechos ni argumentos nuevos que ameriten su rectificación o que guarde relación al tema en específico.

Conclusión

El aumento de la Deuda Pública para pagar deudas, hecho que se hace evidente al destinar el 84,55 % de un empréstito para hacer frente al servicio de la deuda, no produjo un incremento de infraestructura de inversiones paralelo, ni permitió un superávit en la renta o en la recaudación fiscal que permita hacer frente a su pago.

La experiencia de los países sobre-endeudados en Latinoamérica, a más de la observación del Banco Mundial, con relación a la buena gestión de la Deuda Pública y a la excesiva acumulación de la misma, advierten al Ministerio de Hacienda sobre la manera en que se deben utilizar los recursos, evitando el excesivo endeudamiento que contribuye en el tiempo a la generación de la pobreza y desigualdad, e imposibilita al Estado retomar una coherente y permanente estrategia de desarrollo por ausencia de financiamiento.

¹²<http://www.bancomundial.org/es/topic/debt/overview>

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá impulsar y mantener una Política Fiscal que permita impulsar una dinámica de la Deuda controlada, con miras a aumentar la infraestructura de la inversión, el ingreso fiscal y la disminución de la pobreza.

IV.1.4. Fue Ejecutada la suma de **¢ 1.397.079.228.746** para financiar proyectos no autorizados en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.

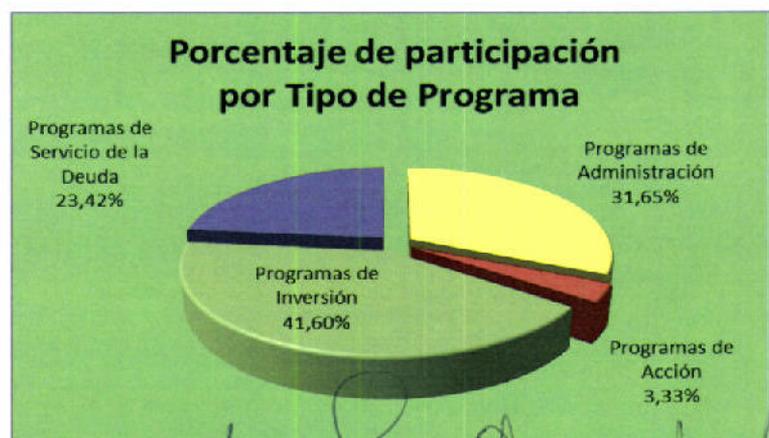
En los "Reportes CRIEJE07" suministrados por la DGCDP, el Obligado de la Ejecución Presupuestaria de Gastos con Fuente de Financiamiento FF20-04 "Bonos Soberanos" ejercicio fiscal 2015, fue como se indica en el siguiente cuadro:

Entidades	Presupuesto Vigente 2015 FF 20-4 ¢	Obligado 2015 ¢	Tipo 1 Programa de Administración ¢	Tipo 2 Programa de Acción ¢	Tipo 3 Programas de Inversión ¢	Tipo 4 Servicio de la Deuda Pública ¢
ANDE	740.081.436.757	0	0	0	0	0
INC	188.141.772.000	0	0	0	0	0
MH	2.327.983.938.085	2.033.996.924.935	1.098.495.882.199	0	0	935.501.042.736
MEC	4.389.453.873	0	0	0	0	0
MSP y BS	17.303.024.186	323.849.621	0	323.849.621	0	0
MOPC	1.882.299.568.007	1.566.511.787.373	0	0	1.566.511.787.373	0
MAG	322.942.480.472	122.037.626.480	115.480.000.000	0	6.557.626.480	0
INDERT	114.442.480.472	104.865.021.361	0	104.865.021.361	0	0
SENAVITAT	346.178.516.565	116.242.028.342	0	27.914.475.565	88.327.552.777	0
Ley N° 5246/14 (Capitalidad)	50.000.000.000	50.000.000.000	50.000.000.000	0	0	0
Sumas	5.993.762.670.417	3.993.977.238.112	1.263.975.882.199	133.103.346.547	1.661.396.966.630	935.501.042.736

Fuente: Memorandum DGCDP N° 258 del 21/06/16.

Como se puede observar, en el Programa Tipo 1 "Presupuestos de Programas de Administración" se ejecutó un monto de ¢ 1.263.975.882.199 (Guaraníes un billón doscientos sesenta y tres mil novecientos setenta y cinco millones ochocientos ochenta y dos mil ciento noventa y nueve); en el Tipo 2 "Presupuestos de Programas de Acción", la suma de ¢ 133.103.346.547 (Guaraníes ciento treinta y tres mil ciento tres millones trescientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta y siete); en el Tipo 3 "Presupuestos de Programas de Inversión", el monto de ¢ 1.661.396.966.630 (Guaraníes un billón seiscientos sesenta y un mil trescientos noventa y seis millones novecientos sesenta y seis mil seiscientos treinta) y el Tipo 4 "Presupuestos de Programas del Servicio de la Deuda Pública", la suma de ¢ 935.501.042.736 (Guaraníes novecientos treinta y cinco mil quinientos un millones cuarenta y dos mil setecientos treinta y seis).

En esta composición se observa que el 34,98% integrado por el 31,65% de Programas de Administración y 3,33% de Programas de Acción, con un monto total de ¢ 1.397.079.228.746 (Guaraníes un billón trescientos noventa y siete mil setenta y nueve millones doscientos



veintiocho mil setecientos cuarenta y seis), no fue autorizado en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", situación no observada por la Dirección General de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, en el proceso de Evaluación y Control.

Al respecto, el artículo 87 de la Ley N° 5386/16 "Que aprueba el

Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", establece: "Autorízase al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, destinar el producido de la colocación y/o entrega de los bonos autorizados en la presente sección, al financiamiento de gasto de capital y el principal del servicio de la deuda pública previsto en el Presupuesto General de la Nación aprobado por la presente Ley".

Además, el artículo 241 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", establece: "Proceso de Control y Evaluación Presupuestaria. Durante el ejercicio fiscal 2015, el proceso de control y evaluación de los programas y proyectos y emisión de informes de conformidad a las normas establecidas en el artículo 27 de la Ley N° 1535/99, artículo 38 y 39 del Decreto N° 8127/00 y los artículo 115 y 116 de la Ley N° 5386/15, serán aplicados de acuerdo a las normas y procedimientos dispuesto en el presente decreto, de la forma siguiente:

Informes remitidos al Ministerio de Hacienda por parte de los OEE...a.1) La presentación del informe al primer semestre, dispuesto en el artículo 116 de la Ley N° 5386/15, en concordancia con el artículo 38 del decreto N° 8127/00 será de acuerdo a lo siguiente: Los organismos y Entidades del Estado (Administración Central y Entidades Descentralizadas), deberán presentar a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda un Informe de Gestión cualitativo y cuantitativo (en forma impresa, en medio de almacenamiento CD y en Word y/o Excel) con el detalle de las principales actividades desarrolladas, el monto de los recursos aplicados y los principales logros y/o resultados obtenidos, conjuntamente con el reporte PRIEVA12 "Avance de Ejecución Resumido"

Por este motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 07 del 05/04/16 se requirió la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos de los Programas financiados con el producido de Bonos Soberanos.

En la respuesta, al Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16, la entidad adjuntó el Reporte CRIEJE07 de los Organismos y Entidades del Estado beneficiarios.

El análisis de ese documento evidenció que el uso de la suma de \$ 1.397.079.228.746 (Guaraníes un billón trescientos noventa y siete mil setenta y nueve millones doscientos veintiocho mil setecientos cuarenta y seis), compuesta del 34,98 % del Obligado en el ejercicio fiscal 2015 para Programas de Administración y Programas de Acción, no estaba autorizado en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15, ya citado precedentemente.

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 93 del 18/07/16, se requirió:

1. Motivo de que fueran financiados en el ejercicio fiscal 2015 con FF 20-04, Proyectos del Tipo 1 "Programas de Administración" y del Tipo 2 "Programas de Acción", en contraposición a las disposiciones del artículo 87 de la Ley N° 5386/15.
2. La presentación del Informe cualitativo y cuantitativo proveído a la Dirección General de Presupuesto por los OEE beneficiados con las FF20-04 y FF20-13 al 31/12/15, según se dispone en inciso a.1, del artículo 241 del Decreto N° 2929/15.

En el Memorándum DGCDP N° 328 del 25/07/16, la entidad informó:

1. "En relación al punto, lo que corresponde al Tipo de Presupuesto (TP) 1 del Ministerio de Hacienda y de la Ley N° 5264/15, no se encuadra dentro del TP 1, se encuadra dentro del TP 2, y corresponde a las transferencias de recursos a la ANDE, INC, SENAVITAT y Aporte de Capital, en tanto lo que corresponden al MAG está destinado para la transferencia de recurso al Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Cabe mencionar que el artículo 82 de la Ley N° 5386/15, establece el tope de la emisión y que a colación puede ser a nivel nacional o internacional, en tanto, el artículo 87 de la misma norma legal se menciona que los

montos producto de la colocación de bonos se puede utilizar en gastos de capital y de Servicio de la Deuda Pública, en ese contexto, los objetos del gasto a ser financiados con recursos, productos de los bonos, corresponden en su programación presupuestaria para Gastos de Capital y Servicios de la Deuda Pública, según el Clasificador Presupuestario aprobado por la Ley N° 5386/15". (El subrayado es de la CGR).

2. En el Memorándum DGCDP N° 351 del 05/08/16 la entidad proveyó el segundo punto, referente al Informe cualitativo y cuantitativo de los OEE que fueron beneficiados con FF20-04 y FF20-13 al 31/12/15 al MH, según se dispone en el inciso a.1, del artículo 241 del Decreto N° 2929/15.

Sin embargo, para el análisis de los documentos proveídos y a fin de interpretar el correcto uso del producido de la colocación de Bonos Soberanos, esta Auditoría creyó necesario recurrir al Glosario del "Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay", que define a los Gastos de Capital como: "Gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios".

Para el efecto, al definir los objetivos específicos de las transferencias que el MH realizó para Gastos de Capital, a los OEE favorecidos con el producido de la colocación de Bonos Soberanos, para los Presupuesto T1 "Programas de Administración" y Presupuesto T2 "Programas de Acción", se expone la siguiente puntualización:

Presupuesto T1 "Programas de Administración": En este concepto se registraron pagos por servicio de la Deuda, compensación de deudas del Estado a la Municipalidad de Asunción por el pago de tributos municipales de los OOE de la Administración Central, y transferencias de Capital para fortalecer el sistema de créditos a pequeños productores.

Presupuesto T2 "Programas de Acción", se registraron principalmente gastos por construcción de viviendas, pago de compromisos asumidos en cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria y compra de medicamentos.

En ningún caso estos gastos incrementan el Activo del Estado y, por el contrario, sirvieron en mayor medida para pagar deudas, compromisos o pasivos del Estado. Sin embargo, hasta la fecha de este Informe, no se observó que el Ministerio de Hacienda hubiera objetado el incumplimiento del artículo 87 de la Ley N° 5386/15 y el artículo 241 del Anexo A, del Decreto N° 2929/15, ya transcritos anteriormente.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Conforme al clasificador presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Anexo a la Ley N° 5386/15, que es el instrumento legal por el cual se clasifican los Objetos de Gastos en Gastos Corrientes, de Capital y Financiamiento, la programación de gastos con los recursos provenientes de las colocaciones de Bonos en dicho Ejercicio se corresponden a Gastos de Capital y Financiamiento (específicamente principal del Servicio de la Deuda Pública), por ende se encuentran enmarcados en lo autorizado por el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.

Igualmente, se ha remitido a la CGR a través del Memorándum DGCDP N° 351 de fecha 05/08/16 (Expediente MH SIME N° 54.189/2016), el cual contiene los informes cualitativos y cuantitativos solicitados por el equipo auditor".

La DGCDP argumenta que los "Presupuestos de Programas de Administración" ejecutados por un monto de ₡ 1.263.975.882.199 (Guaraníes un billón doscientos sesenta y tres mil novecientos setenta y cinco millones ochocientos ochenta y dos mil ciento noventa y nueve), y los "Presupuestos de Programas de Acción", por la suma de ₡ 133.103.346.547 (Guaraníes ciento treinta y tres millones trescientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta y


Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".
Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py



siete); se clasifican como gastos de capital, porque el Anexo de la Ley N° 5386/15 autoriza la programación de gastos.

Al respecto, se debe aclarar que existe una contradicción en ese punto entre la Ley N° 5386/15 y el Glosario del "Informe de Finanzas Públicas de la República del Paraguay", porque éste último expresa que esos presupuestos deben ser destinados a la adquisición o producción de bienes materiales; inversiones financieras que incrementan el activo del Estado; o gastos destinados para la producción de bienes y servicios. Sin embargo, conforme a la autorización de la Ley del Presupuesto del ejercicio fiscal 2015, los pagos fueron realizados por servicio de la Deuda; compensación de deudas del Estado a la Municipalidad de Asunción por el pago de tributos municipales de los OEE de la Administración Central; transferencias de Capital para fortalecer el sistema de créditos a pequeños productores; gastos por construcción de viviendas; pago de compromisos asumidos en cumplimiento de los objetivos de la Reforma Agraria; y compra de medicamentos.

Por tanto, el análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en la observación considerando que la respuesta de la DGCDP no aportan hechos nuevos significativos.

Conclusión

Uno de los principales argumentos usados para fundamentar la conveniencia de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" en el ejercicio fiscal 2015, consistió en que esta operación permitiría cubrir las necesidades de financiamiento de proyectos de infraestructura y energía. Sin embargo, se evidenció que la suma de \$ 1.397.079.228.746 (Guaraníes un billón trescientos noventa y siete mil setenta y nueve millones doscientos veintiocho mil setecientos cuarenta y seis); es decir, el 34,98% del Obligado, que representa la suma de \$ 3.993.977.238.112 (Guaraníes tres billones novecientos noventa y tres mil novecientos setenta y siete millones doscientos treinta y ocho mil ciento doce), fue destinada a Programas de Administración y Programas de Acción, en contravención a las disposiciones del artículo 87 de la Ley N° 5386/15, cuyo contenido ya fue transcrito anteriormente.

Recomendación

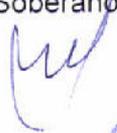
El Ministerio de Hacienda y la DGCDP deberán:

1. Adoptar medidas administrativas adecuadas, que permitan verificar el uso apropiado del monto total de los recursos provenientes de la colocación de los Bonos Soberanos.
2. Mediante la Dirección encargada, y en cumplimiento de las normativas legales vigentes, promover la aplicación de sanciones a los Organismos y Entidades del Estado ejecutores de Proyectos y Programas con FF20-04, cuyos Informes de Gestión Cualitativos y Cuantitativos no fueron remitidos al MH.

IV.1.5. Ejecución de los Proyectos y Programas.

IV.1.5.1 Falta de gestión para la modificación presupuestaria del Presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.

Tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Defensa Nacional, no dieron inicio al reemplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04, "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", de acuerdo a las normativas y disposiciones que rigen la modificación presupuestaria, hecho que derivó en la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con fondos de la colocación de Bonos Soberanos, en el ejercicio fiscal 2015, como se observa en el siguiente cuadro:



OEE	Financiamiento de Bonos Soberanos				Fondos transferidos al 31/12/15				Fondos a transferir			
	Primera emisión Ley N° 4848/13	Segunda Emisión Ley N° 5142/14 Ley N° 5251/14	Reapertura Ley N° 5386/15	Total	Primera emisión Ley N° 4848/13	Segunda Emisión Ley N° 5142/14 Ley N° 5251/14	Reapertu- ra Ley N° 5386/15	Total	Primera emisión Ley N° 4848/13	Segunda Emisión Ley N° 5142/14 Ley N° 5251/14	Reapertu- ra Ley N° 5386/15	Total
MI	0	5.900.000	0	5.900.000	0,00	3.564.653,73	0,00	3.564.653,73	0,00	0,00	4.587.640,90	4.587.640,90
MDN	0	6.300.000	0	6.300.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.973.132,38	9.973.132,38

Fuente: Memorandum DGCDP N° 265 del 29/06/16.

Al respecto, el artículo 56 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", establece: "Las modificaciones presupuestarias (transferencias de créditos, cambios de Fuente de Financiamiento, origen de ingreso u organismo financiador, modificación de código de departamento, dentro de un mismo programa, entre programas de un mismo organismo o Entidad del Estado), se regirán por las normas y procedimientos de forma dispuesto en el Subcapítulo 03-06 Normas y Procedimientos para Modificaciones Presupuestarias, del presente Decreto".

Así también, el artículo 62 del mismo cuerpo legal "Procedimientos de las Normas y Procedimientos para modificaciones presupuestarias", establece: "A los efectos de las modificaciones presupuestarias se establecen las siguientes normas y procedimientos aplicables a los Subcapítulo 03-03 (Ampliación presupuestaria), 03-04 (Transferencias de Créditos y Cambio de Fuente de Financiamiento u Organismo Financiador), 03-05 (Trasferencias de Líneas, Cargos y Créditos), serán aplicados en cada caso: ...0.3) Cambios de Fuente de Financiamiento, del Origen de Financiamiento y/o del Origen del Ingreso, podrán presentar al MH hasta el 27 de noviembre de 2015".

En respuesta a la Nota CGR N° 2231/16, el Dr. Diógenes Martínez, Ministro de Defensa Nacional, señaló, en la Nota S.G. N° 950 del 13/06/16, las metas alcanzadas en los proyectos y programas financiados con los fondos provenientes de la segunda colocación de Bonos Soberanos y adjuntó la planilla de inversiones ejecutadas, que se resume en el cuadro siguiente:

OF	Descripción	Ejecutado Ejercicio fiscal 2014 \$
4	Bonos Soberanos	2.030.349.836
13	Bonos Domésticos	14.544.268.358
Total Ejecutado		16.574.618.194

Fuente: Nota S.G. N° 950 del 13/06/16

A su vez, el Ministro de Interior, Dr. Francisco de Vargas, a la Nota N.G. N° 291 del 13/06/16 adjuntó a la Nota DAF/MLO N° 140/16 de respuesta a la Nota CGR N° 2227/16, informando: "En tal sentido le informo que el Programa 03 de la Dirección General de Migraciones no cuenta con Bonos Soberanos".

Por ese motivo, en el Memorandum CGR/DGCDP N° 73 del 01/07/16, se solicitó informar el motivo de que ambos Organismos del Estado registran en su respectiva Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos, proyectos y programas con FF20-13 "Bonos Domésticos"; sin embargo, el MH los informa en su Página Web, <http://www.hacienda.gov.py/bonos/>, como beneficiarios del Financiamiento FF20-04 "Bonos Soberanos".

En el Memorandum N° 308 del 13/07/16, las autoridades de la DGCDP, informaron: "En ese contexto, primeramente es importante resaltar, que el sistema de registro contable, presupuestario y tesorería, se realiza en la moneda local (Guaraníes) y la información que se proporciona en una moneda extranjera (en este caso el Dólar Americano), es a los efectos de tener una moneda de referencia de expresión o denominación de las transacciones que afectan, en este caso el Bono Soberano. A partir de esta aclaración, se adjunta el Anexo que contiene la información correspondiente".

En el "Anexo Memo CGR/DGTP" N° 73/16", se señaló: "La Ley N° 5386/15 ha asignado créditos presupuestarios al Ministerio del Interior (MI) en la FF20-13 por \$ 30.000.000.000 y, al Ministerio de Defensa (MD) en la FF20-13 por \$ 50.000.000.000".

Una vez realizada la colocación de los Bonos Soberanos por US\$ 280.000.000, se ha solicitado a estas Entidades (se acompaña nota) el inicio de las gestiones para realizar el cambio de los créditos asignados en la FF20-13 a la FF20-04, a fin de preservar la continuidad del proceso de ejecución presupuestaria. En este orden, los créditos presupuestarios que tenían el MI y el MD en la FF20-13, se asume que corresponden (tanto al MI y al MD) a los montos en Dólares Americanos. Es decir, los créditos presupuestarios asignados por la Ley N° 5386/15 se convierten al USD y, como tal se realiza el informe en la página web del Ministerio de Hacienda.

En ese sentido, con respecto al punto, los montos correspondientes a las columnas de "Financiamiento de Bonos Soberanos" y "Fondos a transferir", corresponden a estimaciones de asignaciones en base a las leyes de Presupuesto (ya sea en FF20-13 o FF20-04), en tanto los montos correspondientes a "Fondos transferidos" al 31/12/15, corresponden a los montos ejecutados de cada emisión de Bonos Soberanos".

La DGCDP adjuntó además las Notas MH N° 570 y 571 del 27/05/15, que informan al Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa, respectivamente, que "se encuentran depositados los recursos provenientes de la colocación de Bonos Locales FF20-OG13, sin embargo, la efectiva disponibilidad de estos fondos... dependerá de...gestiones tendientes al remplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04 "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", conforme a las normativas y disposiciones que rigen la materia de modificaciones presupuestarias".

El análisis de los documentos permite a esta Auditoría, expresar que, de acuerdo a la documentación proveída por el Ministerio de Defensa Nacional e Interior, ambas instituciones no ejecutaron en el ejercicio fiscal 2015 fondos producidos por la colocación de Bonos Soberanos. Se debe aclarar que los datos suministrados por el Ministerio de Defensa corresponden al ejercicio fiscal del año 2014.

Asimismo, la DGCDP informó que esta situación se produjo porque ambos Ministerios no dieron inicio al remplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04 "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", de acuerdo a las normativas y disposiciones que rigen las modificaciones presupuestarias, a pesar de la comunicación oficial del MH de acuerdo a lo visualizado en las Notas MH N° 570 y 571 del 27/05/15, lo que derivó en la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con fondos de la colocación de Bonos Soberanos en el ejercicio fiscal 2015, sin observar las disposiciones de los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015", del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos anteriormente.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en la observación considerando que la respuesta de la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos.



Conclusión

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, en el ejercicio fiscal 2015, no procedieron al remplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04 "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", siguiendo las normativas y disposiciones que rigen las modificaciones presupuestarias, hecho que derivó en la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con recursos producidos por la colocación de Bonos Soberanos en el ejercicio fiscal 2015, sin observar lo señalado en los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos más arriba.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DGCDP deberán:

1. Iniciar los trámites administrativos para investigar el origen de la falta de modificación presupuestaria del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.
2. Encaminar reuniones conjuntas con ambos Organismos del Estado a fin utilizar los recursos del producido de los Bonos Soberanos cuya paralización, definitivamente, representa un costo al Estado.

IV.1.5.2 Falta de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para la adjudicación de contratos.

En el ejercicio fiscal 2015 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no ejecutó los recursos programados en el Subgrupo del Gasto 520 – "Construcciones", la suma de \$ 4.389.453.873 (Guaraníes cuatro mil trescientos ochenta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y tres mil ochocientos setenta y tres), debido a la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con recursos de la segunda colocación de Bonos Soberanos, que tenía el Presupuesto que se expone en el siguiente cuadro:

Institución	En \$		
	Presupuesto Vigente \$	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos \$	% Ejecución
Ministerio de Educación y Cultura	4.389.453.873	0	0,00%

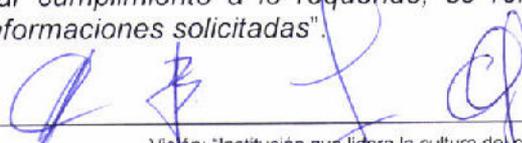
Fuente: Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16

Por tal motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 85 del 08/07/16 y de acuerdo al avance cualitativo y cuantitativo de las obras ejecutadas de los proyectos financiados con recursos de la segunda colocación de Bonos Soberanos, asignados el Ministerio de Educación y Cultura, se requirió el motivo por el que los programas de inversión pública tuvieron nula ejecución.

En respuesta, en el Memorándum DGCDP N° 318 del 19/07/16, se informó: "Los recursos programados en el Objeto de Gastos 520, Fuente de Financiamiento 20, Órgano Financiado 4- Bonos Soberanos, no fueron ejecutados en el 2015, teniendo en cuenta que corresponden a contrapartida local para la construcción de la nueva sede del Ministerio de Educación y Cultura, que en la actualidad forma parte del Proyecto de oficinas de Gobierno que es ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y hasta la fecha no ha sido adjudicada".

Además, mediante la Nota CGR N° 2222 del 16/05/16 dirigida al MEC, este Organismo Superior de Control requirió informar el avance cualitativo y cuantitativo de las metas alcanzadas en los proyectos y/o programas financiados con los recursos de la segunda colocación de Bonos Soberanos.

En la Nota N° 81 del 26/05/16, las autoridades del MEC informaron: "En ese contexto, y a fin de dar cumplimiento a lo requerido, se remite en medio impreso, la planilla que contiene las informaciones solicitadas".

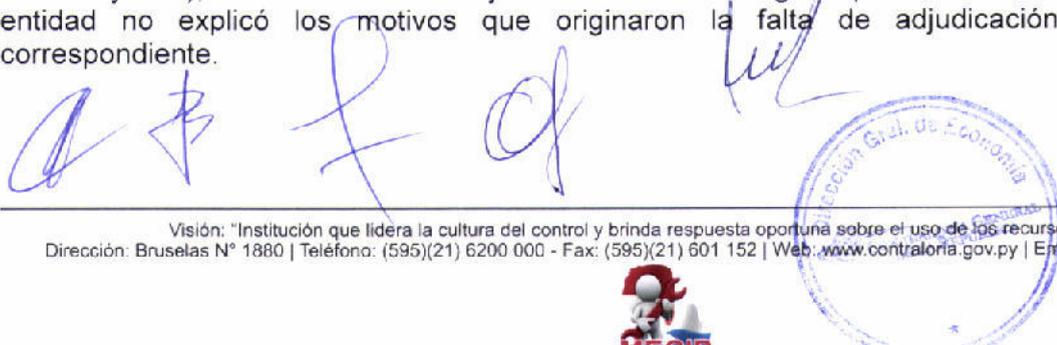



BONOS SOBERANOS

Total de Recursos Asignados: \$ 20.000.000.000.-								
Cronogramas de Actividades Realizadas	Productos	Cantidad	Resultado	Localidad		Total de Ejecución	ID PAC	CC
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		(f)	(g)	(h)
Pago adquisición de Equipos Educativos y Recreacionales: (Equipos Tecnológicos), Consorcio para el Desarrollo STR 140810. Obl. 71.792.- Monto pagado: 564.217.082.			Sistematización de datos de la recepción de Canastas Básicas de útiles Escolares, al 100% de las instituciones del sector oficial y privadas subvencionadas. Cantidad de instituciones con Oferta Educativa por sector y modalidad, zona geográfica (urbana y rural).			564.217.082	234.303	LP-12007-12-64127
Pago adquisición de Equipos Educativos y Recreacionales: (Adquisición de Equipos Tecnológicos), Consorcio para el Desarrollo STR 137635. Obl. 71.793.- Monto pagado: 586.517.464	36-Entrega de Canastas Básicas de útiles Escolares 561-Matriculación de Alumnos 1117-Equipamientos de Aulas Temáticas.	6000 Computadores 300 Carros contenedores 300 Servidores escol. 300 Swicht 300 UPS 300 Comput Portátiles 300 Access Point	Cantidad de alumnos/as matriculados/as por institución, turno, género, modalidad, especialidad y énfasis, por departamento y zona geográfica. Cantidad de secciones por institución, turno, modalidad, especialidad y énfasis. En total 300 Instituciones Educativas equipadas, corresponde a la dotación de un carrito de Laboratorio móvil de informática para cada institución educativa, utilizadas en todas sus secciones habilitadas.	Instituciones Educativas de Gestión Oficial de todos los Niveles y Modalidades Educativas y Unidades de Gestión del Ministerio de Educación y Cultura de todos los Departamentos del país.	Instituciones Educativas de Gestión Oficial de todos los Niveles y Modalidades Educativas y Unidades de Gestión del Ministerio de Educación y Cultura de todos los Departamentos del país.	586.517.464	234.303	AC-12007-13-8869
Pago adquisición de Equipos Educativos y Recreacionales: (Equipos Tecnológicos), Consorcio para el Desarrollo STR 140810. Obl. 73.810.- Monto pagado: 10.432.985.368						10.432.985.368	234.303	LP-12007-12-64127
TOTAL EJECUTADO						11.583.719.914		

Fuente: Nota N° 81 del 26/05/16

Según informe del MEC, la nula ejecución de los proyectos y programas a ser financiados con el producido de la segunda colocación de Bonos Soberanos, Subgrupo del Gasto 520 "Construcciones", en el ejercicio fiscal 2015, de un monto de \$ 4.389.453.873 (Guaraníes cuatro mil trescientos ochenta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y tres mil ochocientos setenta y tres), se debió a la no adjudicación de obra alguna para el uso de esa suma. La entidad no explicó los motivos que originaron la falta de adjudicación del contrato correspondiente.



Se debe aclarar que el informe suministrado en el cuadro anterior, fue en referencia al monto obligado de la Ejecución Presupuestaria del ejercicio fiscal 2014 y tampoco se proveyó informes con relación al ejercicio sujeto a examen, año 2015.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos.

No obstante, se ha remitido la Nota DGCDP N° 247 de fecha 12/08/2016, a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Educación (MEC) a efectos de comunicar lo observado por la CGR".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que en su respuesta la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos. Asimismo, entre los documentos remitidos por la DGCDP no se evidenció la respuesta a la Nota N° 247.

IV.1.5.3 Baja ejecución de los programas financiados con el producido de la colocación de los Bonos Soberanos.

IV.1.5.3.1 MSPyBS.

En el ejercicio fiscal 2015, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), en el presentó una baja Ejecución Presupuestaria de Gastos con FF20-04 – 1,87 % – de un presupuesto asignado de \$ 17.303.024.186 (Guaraníes diecisiete mil trescientos tres millones veinticuatro mil ciento ochenta y seis) y obligó el monto de \$ 323.849.621 (Guaraníes trescientos veintitrés millones ochocientos cuarenta y nueve mil seiscientos veintiuno), como puede verse en el cuadro siguiente:

Institución	Presupuesto Vigente \$	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos \$	% Ejecución
MSPyBS	17.303.024.186	323.849.621	1,87%

Fuente: Nota MSP y BS /S.G. N° 903 del 31/05/16,

Por tal situación, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 75 del 05/07/16, se solicitó Informar el motivo de la baja ejecución de los proyectos y programas financiados con el producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura", al igual que en el ejercicio económico anterior.

Las autoridades de la institución, por el Memorándum N° 311 del 13/07/16 informaron: *"La Ley N° 5386/15 ha asignado créditos presupuestarios al MSPyBS en la FF20-13 por \$ 23.851,78 millones. Con la colocación de los Bonos Soberano por USD 280 millones, se ha solicitado a estas Entidades que soliciten el cambio de los créditos asignados en la FF20-13 a la FF20-04, por consiguiente se ha asumido que los créditos presupuestarios que tenían en la FF20-13 a los OEE, iban a cambiar a la FF20-04, y se ha elaborado el cuadro de distribución de los Bonos Soberanos en Dólares Americanos, entre los cuales se incluye al MSPBS con un monto estimado de USD 4.499.903,46.*

En ese sentido, con respecto al punto, los montos correspondientes a las columnas de "Financiamiento de Bonos Soberanos" y "Fondos a transferir", corresponden a estimaciones de asignaciones en base a las leyes de Presupuesto (ya sea en FF20-13 o FF20-04), en tanto los

montos correspondientes a "Fondos transferidos" al 31/12/15, corresponden a los montos ejecutados de cada emisión de Bonos Soberanos".

Además, en forma complementaria, en la Nota CGR N° 2226 del 16/05/16, se solicitó al MSPyBS el informe cualitativo y cuantitativo de las metas alcanzadas en los proyectos y programas financiados con recursos de la segunda y tercera colocación de Bonos Soberanos.

En la Nota MSPyBS/S.G. N° 903 del 31/05/16, el Ministro Dr. Antonio Carlos Barrios F, informó: "Al respecto, remitimos adjunto, en medio magnético e impreso, la ficha "Fundamentación de Inversiones" que en el formato propuesto en el Ministerio de Hacienda, en la cual se puede apreciar la información requerida.

Cabe mencionar que los mismos han sido ejecutados de conformidad con la transferencia de créditos, cambio de organismo financiador y la modificación de las cuotas de ingresos y gastos del Plan Financiero aprobado por el Decreto N° 3053 del 12 de febrero de 2015, por Guaraníes tres mil quinientos treinta y cinco millones quinientos mil (\$ 3.535.500.000) y lo aprobado por Decreto N° 1227 del 13 de febrero de 2014, por Guaraníes trescientos veinte y tres millones ochocientos cuarenta y nueve mil seiscientos veinte y uno (\$ 323.849.621)".

El análisis de los documentos indica que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), de un presupuesto asignado en el ejercicio fiscal 2015 de \$ 17.303.024.186 (Guaraníes diecisiete mil trescientos tres millones veinticuatro mil ciento ochenta y seis), registró baja ejecución presupuestaria de gastos con FF20-04 – 1,87 %, sin que la institución haya informado los motivos de tal ejecución.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

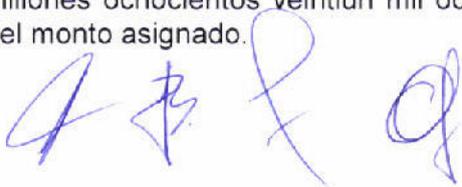
"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos.

No obstante, se ha remitido la Nota DGCDP N° 249 de fecha 12/08/2016, a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) a efectos de comunicar lo observado por la CGR".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que en su respuesta la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos. Asimismo, entre los documentos remitidos por la DGCDP no se evidenció la respuesta a la Nota N° 249.

IV. 1.5.3.2 Gestión de la ANDE inferior a la expectativa.

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE), del Presupuesto asignado en el ejercicio fiscal 2015, de \$ 740.081.436.757 (Guaraníes setecientos cuarenta mil ochenta y un millones cuatrocientos treinta y seis mil setecientos cincuenta y siete), obligó la suma de \$ 440.457.821.845 (Guaraníes cuatrocientos cuarenta mil cuatrocientos cincuenta y siete millones ochocientos veintiún mil ochocientos cuarenta y cinco); es decir, ejecutó el 59,61 % del monto asignado.



Nuevamente, en el ejercicio sujeto a examen, se observó una ejecución presupuestaria inferior a la esperada de acuerdo al monto asignado, porque las obras correspondientes recién fueron adjudicadas en fecha 30/04/16, como se puede observar en cuadro siguiente:

Institución	Presupuesto Vigente \$	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos \$	% Ejecución
Administración Nacional de Electricidad	740.081.436.757	440.457.821.845	59,51

Fuente: Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16

Por tal motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 82 del 08/07/16, se solicitó informar el motivo de que los programas de inversión pública tuvieron baja ejecución. Se adjuntó cuadro.

Al Memorándum DGCDP N° 326 del 22/07/16 se anexó el Expediente SIME N° 55089/16 de la ANDE, que informó: "Sobre el punto, se detalla en forma desagregada la ejecución presupuestaria de gastos correspondientes a Bonos Soberanos (Primera y Segunda Emisión), con FF20 OF04 al 31 de diciembre de 2015, con las correspondientes justificaciones:

Emisión	Descripción de Proyecto	Presupuesto 2015	Obligado 2015	% Ejec.
BONOS I		289.299.272.757	213.665.775.629	73,86%
TP3 PY 1	Inversiones energéticas – Ejecución de Obras en transmisión y distribución, incluye liberación de franja de servidumbre. Adquisición de equipos y materiales de distribución.	289.299.272.757	213.665.775.629	73,86%
BONOS II		450.782.164.000	226.792.046.216	50,31%
TP3 PY 10	Ampliación de la Subestación Villa Aurelia y Construcción de la Línea de Transmisión de 220 Kv Puerto Botánico – Villa Aurelia	108.897.110.000	108.216.101.856	99,37%
TP3 PY 11	Equipamiento adquisición de medidores electrónicos	23.450.000.000	41.543.065	0,18%
TP3 PY 12	Construcción de la Sub Estación Barrio Molino y la LT 220 kv Puerto Botánico – Barrio Molino (incluye suministro de estructuras metálicas.)	132.461.974.000	64.443.235.004	48,65%
TP3 PY 13	Ampliación de la LT 220 kv Acaray – Puerto Presidente Franco (incluye suministro de estructuras metálicas).	63.703.080.000	16.359.693.337	25,68%
TP3 PY 14	Equipamiento – Suministro de Equipo y Materiales de distribución	122.270.000.000	37.731.472.954	30,86%
TOTAL BONOS I y II		740.081.436.757	440.457.821.845	59,51%

"En cuanto a la ejecución presupuestaria de gastos correspondientes a los proyectos financiados a través de la colocación de Bonos Soberanos, se puede observar que el total asignado para el ejercicio fiscal 2015 de \$ 289.299.272.757, se ha registrado una ejecución de gastos por valor de \$ 213.665.775.629, que incluye pagos realizados por esta institución a los contratistas y proveedores, en concepto de apertura de cartas de crédito de los suministros, anticipos financieros de las obras, certificación por avance de obras, indemnizaciones por liberación de franja de servidumbre, entre otros, de acuerdo a las modalidades de pago establecidos en los contratos respectivos, financiados con fuente 20 OF 04, en el Proyecto 01 – Inversiones Energéticas del Tipo de Presupuesto 3 "Programas de inversión", obteniéndose como resultado un porcentaje de ejecución del 73,86 %.

Con respecto a la ejecución presupuestaria de gastos correspondientes a los proyectos financiados a través de la colocación de Bonos Soberanos (Segunda Emisión), se puede observar que del total asignado para el ejercicio fiscal 2015 de \$ 450.782.164.000, se ha registrado una ejecución de gastos por valor de \$ 226.792.046.216, obteniéndose una ejecución del 50,31% debido a los siguientes aspectos:

- El porcentaje de ejecución indicado precedentemente obedece a que las provisiones presupuestarias incluidas en el Anteproyecto del Ejercicio Fiscal 2015 para el proyecto 11 – Equipamiento y adquisición de medidores electromecánicos y para el Proyecto 14 – Equipamientos, Suministros y Materiales de Distribución, ya fueron ejecutadas en el ejercicio fiscal anterior (diciembre/2014), a través de aperturas de cartas de crédito

irrevocables (CCI), razón por la cual no fueron utilizados los créditos presupuestarios previstos inicialmente para el año 2015.

- Por otro lado, el Proyecto 12 – Construcción de la Subestación Barrio Molino y de la LT 220 KV, Pto. Botánico – Barrio Molino, y el Proyecto 13 – Ampliación de la LT 220 KV, Acaray – Pto. Pte. Franco, presentaron niveles de ejecución presupuestaria al cierre del ejercicio 2015, de 48,65 % y 25,68 %, respectivamente, debido a factores exógenos que afectaron al inicio de las obras tales como la oposición de los vecinos (población afectada), y consecuentemente produjo atrasos en la obtención de los permisos municipales y licencia ambiental, requisitos indispensables para el inicio de los trabajos en sitios de obras. Si bien, se observaron atrasos al inicio de las mismas, la ejecución durante el Ejercicio 2015 de los Proyectos 12 y 13, corresponden a pagos en concepto de apertura de cartas de créditos de los suministros y anticipos financieros de las obras.
- En cuanto al Proyecto 10 – Ampliación de la Subestación Villa Aurelia y Construcción de la LT 220 KV Pto. Botánico – Villa Aurelia, presenta una ejecución del 99,37 % y que corresponde a pagos en conceptos de apertura de cartas de créditos de los suministros previstos contractualmente. "

Con respecto, a la colocación de los Bonos Soberanos (Segunda Emisión) por valor de USD 100.000.000, se informa que como resultado de obtener menores costos en las adjudicaciones de los proyectos financiados con dicha colocación, por valor de USD 74.268.849, se obtuvo un saldo remanente de USD 25.731.151, originado por menores costos de adjudicación de los procesos licitatorios respecto a los costos estimados de los llamados correspondientes."

"Con el referido remanente de USD 25.731.151 se realizó el financiamiento para la ejecución de nuevas obras y adquisiciones de suministros adicionales, aprobados en el ejercicio fiscal 2015, mediante el Decreto de Presidencia N° 4690 de fecha 29 de diciembre de 2015 "Por la cual se amplían las inversiones y se autoriza su financiamiento en el marco del Convenio de Préstamos entre el Ministerio de Hacienda y la Administración Nacional de Electricidad de fecha 5 de diciembre de 2014, utilización de los recursos provenientes de la colocación de Bonos de la Tesorería General, en el Mercado Internacional, aprobados por Ley N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio Fiscal 2014", ampliada por la Ley N° 5251/14".

En forma adicional, en la Nota CGR N° 2228 del 16/05/16, se solicitó a la ANDE el avance cualitativo y cuantitativo de las obras de la entidad, financiadas con recursos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos.

En la Nota P. 2046 del 30/05/16, las autoridades de la ANDE informaron:

1. Bonos Soberanos – Primera emisión

En fecha 24/04/13, la ANDE firma el Convenio de Préstamo con el Ministerio de Hacienda, para el financiamiento de obras de infraestructura del Sistema Interconectado Nacional (SIN) por valor de USD 200.000.000, con fondos de la colocación de Bonos Soberanos en el Mercado Internacional en el Ejercicio Fiscal 2013, aprobado por Decreto N° 10792/13 de fecha 20.03.13 "Por el cual se reglamenta la utilización de los recursos provenientes de la colocación de Bonos de la Tesorería General en el Mercado Internacional, aprobados por la Ley N° 4848/2013 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013.

En efecto, al 30 de abril de 2016, la ANDE ha adjudicado licitaciones financiadas con dicha colocación, por valor de USD 196,08 millones y ha recibido desembolsos del Ministerio de Hacienda por valor de USD 198,82 millones, con los cuales ha realizado pagos por valor de USD 164,80 millones, en concepto de apertura de cartas de crédito de los suministros, anticipos financieros de las obras, certificación por avance de ejecución de obras,



indemnizaciones por liberación de franja de servidumbre, entre otros, de acuerdo a las modalidades de pago establecidas en los contratos respectivos.

2. Bonos Soberanos – Segunda Emisión

En fecha 05/12/14, la ANDE firma el Convenio de Préstamo con el Ministerio de Hacienda, para el financiamiento de inversiones a cargo de la ANDE de los proyectos en las áreas de transmisión y distribución, por valor de USD 100.000.000, con fondos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos en el Mercado Internacional en el Ejercicio Fiscal 2014, aprobado por Decreto N° 2595/14 de fecha 11.11.14 "Por el cual se reglamenta la utilización de los recursos provenientes de la colocación de Bonos de la Tesorería General en el Mercado Internacional, aprobados por la Ley N° 5142/14 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014, ampliada por Ley N° 5251/14".

En efecto, al 30 de abril de 2016, la ANDE ha realizado adjudicaciones financiadas con dicha colocación por valor de USD 81,12 millones y se encuentran en proceso de adjudicación USD 16,70 millones y como saldo remanente USD 2,19 millones, totalizando USD 100,00 millones, de los cuales la ANDE ha solicitado al Ministerio de Hacienda transferencias de recursos financieros por el mismo valor, con los cuales ha realizado apertura de cartas de crédito, anticipos financiero y pagos por entrega parcial y total de suministro de bienes, por valor de USD 56,70 millones".

Se anexó además el Resumen Ejecutivo al 30/04/16, "Bonos Soberanos (Primera y Segunda Emisión)", de acuerdo al siguiente detalle:

	Descripción	Total Adjudicado US\$	Desembolsos Recibidos del MH US\$	Cartas de Crédito y/o Pago de Facturas en US\$ Equiv.	Saldo pendiente	% de participación
Bonos I	Adjudicados	196.076.478,74	196.076.478,74	164.798.780,88	31.277.697,86	83%
	Obras y suministros pendientes de adjudicación	3.824.175,81	2.739.020,47	0	2.739.020,47	
	Saldo remanente	99.345,45	0	0	0	
	Subtotal (1)	200.000.000,00	198.815.499,21	164.798.780,88	34.016.718,33	
Bonos II	Adjudicados	81.116.099,08	81.116.099,08	56.700.722,33	24.415.376,75	57%
	Obras y suministros pendientes de adjudicación	16.694.055,07	16.694.055,07	0	16.694.055,07	
	Saldo remanente	2.189.845,85	2.189.842,78	0	2.189.842,78	
	Subtotal (2)	100.000.000,00	99.999.996,93	56.700.722,33	43.299.274,60	
Total (1+2)		300.000.000,00	298.815.496,14	221.499.503,21	77.315.992,93	74%

Fuente: Nota P. 2046 del 30/05/16,

El análisis de estos documentos permite a esta Auditoría expresar que al 31/12/15, la ANDE fue beneficiada con un monto de US\$ 300.000.000 (Dólares estadounidenses trescientos millones), de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos y que, a la misma fecha, el Ministerio de Hacienda desembolsó la suma de US\$ 298.815.496,14 (Dólares estadounidenses doscientos noventa y ocho millones ochocientos quince mil cuatrocientos noventa y seis con catorce centavos), para financiar la licitación y adjudicación de las obras previstas.

El análisis del "Informe sobre la Ejecución de Proyectos Financiados con Bonos Soberanos – Primera y Segunda Emisión" al 30/04/16, evidenció que con el 74 % (setenta y cuatro por ciento) de los desembolsos recibidos, equivalente a un monto de US\$ 221.499.503,21 (Dólares estadounidenses doscientos veintiún millones cuatrocientos noventa y nueve mil quinientos tres con veintún centavos) se realizó el pago de la apertura de Cartas de Crédito, el pago de los suministros, del anticipo financiero de Obras, de Certificados de Ejecución de Obras, indemnización para la liberación de franja de servidumbre de paso, entre otros, de acuerdo a la modalidad de pago establecida en el Contrato respectivo.



Con respecto al avance cuantitativo de las obras construidas con fondos de la primera colocación de Bonos Soberanos, la institución ejecutó el 73,86 % del presupuesto previsto, de \$ 289.299.272.757 (Guaraníes doscientos ochenta y nueve mil doscientos noventa y nueve millones doscientos setenta y dos mil setecientos cincuenta y siete).

En cambio, las obras financiadas con fondos de la Segunda Colocación, se ejecutaron en un 50,31 % del presupuesto previsto, de \$ 450.782.164.000 (Guaraníes cuatrocientos cincuenta mil setecientos ochenta y dos millones ciento sesenta y cuatro mil), obteniéndose así al 31/12/15, un avance promedio en la ejecución presupuestaria, del 59,51 %; es decir, la ANDE nuevamente tuvo una menor ejecución que la expectativa generada, situación que tuvo un gran impacto en la población a causa del deficiente servicio prestado en todo el país.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos.

No obstante, se ha remitido la Nota DGCDP N° 248 de fecha 12/08/2016, a la Gerencia Financiera de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) a efectos de comunicar lo observado por la CGR".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que en su respuesta la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos. Asimismo, entre los documentos remitidos por la DGCDP no se evidenció la respuesta a la Nota N° 248.

IV.1.5.3.3 INC.

En el ejercicio fiscal 2015, la Industria Nacional del Cemento (INC), de un presupuesto asignado que fue de \$ 188.141.772.000 (Guaraníes ciento ochenta y ocho mil ciento cuarenta y un millones setecientos setenta y dos mil), obligó la suma de \$ 122.420.556.720 (Guaraníes ciento veintidós mil cuatrocientos veinte millones quinientos cincuenta y seis mil setecientos veinte); es decir, ejecutó el 65,07 % (sesenta y cinco con siete por ciento) del monto asignado, como se puede observar en siguiente cuadro:

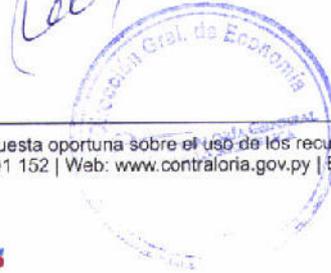
Institución	En \$		
	Presupuesto Vigente	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos	% Ejecución
Industria Nacional del Cemento	188.141.772.000	122.420.556.720	65,07%

Fuente: Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16

Por tal motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 83 del 08/07/16 se requirió informar el motivo de que los programas de inversión pública tuvieron tan baja ejecución.

A la fecha de este Informe, las autoridades de la DGCDP no han creído oportuno responder al requerimiento.

Sin embargo, adicionalmente, en la Nota CGR N° 2230 del 16/05/16 se requirió a la INC un informe respecto al avance cualitativo y cuantitativo de las obras financiadas con recursos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos de la INC.

En la Nota VP N° 207 del 31/05/16, la INC respondió: "En tal sentido, se remite adjunto el Informe sobre la Ejecución de Proyectos Financiados con Bonos Soberanos 2014-2016.

Ejecución Financiera de los Bonos Soberanos

Lugar	Proyectos Adjudicados a la Fecha	Proveedor	Monto Contratado \$	Monto Contratado USD.	Monto ejecutado USD.	Monto pagado al proveedor USD
Vallemí	1(un) Carro Perforador Neumático	Cimasa	1.521.000.000	322.519	322.519	322.519
	1(un) Compresor móvil	Lewkowitz	512.387.000	108.649	108.649	108.649
	2(dos) Camiones Volquetes - Cap. Carga 40 tn	Automaq	5.992.000.000	1.269.762	1.269.762	1.269.762
	1(una) Pala cargadora frontal de 6 m3		2.715.000.000	516.121	516.121	516.121
	1(una) Motoniveladora		1.259.000.000	239.336	239.336	239.336
Villetea	1(un) Camión volquete 10 tn	Diesa	810.250.000	173.948	173.948	173.948
	1(una) Pala mecánica articulada sobre neumáticos	Automaq	1.287.000.000	227.228	227.228	227.228
	1(un) Montacarga de 5 tn.		249.800.000	49.418	49.418	49.418
Vallemí	Provisión y Puesta en Marcha de Nuevos Equipos y Accesorios para la Optimización del Horno de Clinker	FLSmith(*)		24.390.500	24.390.500	21.287.045
	Proyecto Modernización de Enfriador de Clinker 2200 tn/día (adenda contrato 1689/2010)	Claudius Peters(*)		3.678.623	3.678.623	3.678.623
Villetea	Provisión, Montaje y Puesta en Marcha de Nueva Secadora de Puzolana de la Planta Industrial de Villetea	Engineering SA(*)		3.757.074	3.757.074	1.502.830
	Provisión, Montaje y Puesta en Marcha de Equipos Varios para Ampliación de la Capacidad de Envío de Cemento.	Distripen (*)		1.170.000	1.170.000	1.170.000
Vallemí	Servicio de Consultoría para elaboración de proyecto obras civiles y mitigación de impacto ambiental para cambio de combustible.	Sotec SA	3.569.929.200	630.730	294.963	294.963
	Construcción Civil, Montaje mecánico, Eléctrico, Instrumentación y Control de equipos para los Proyectos de Optimización de Horno III de Clinker de la Planta Industrial de Vallemí	CIE SA (*)		15.480.000	15.480.000	4.644.000
	Servicios de Fiscalización del Proyecto de Construcción Civil, Montaje Mecánico, Eléctrico, Instrumentación y Control de Equipos para los Proyectos de Optimización del Horno III.	Consorcio Vallemí	5.999.600.000	1.072.890	0	0
	Provisión, Montaje y Puesta en marcha de un Nuevo Molino de cemento y equipos auxiliares, con una capacidad de 55 tn por hora en la Planta Industrial Villetea	Engineering SA		11.479.999	2.869.999	2.869.999
Total Ejecutado			23.915.966.200	64.566.797	54.548.140	38.354.441

Equipamiento Cambio de Combustible

En Vallemí, la empresa CIE S.A inició la construcción de obras civiles para el proyecto más ambicioso de a INC, el cambio de combustible del horno del Clinker. Proyecto con el que se prevé ahorrar unos 22 millones de dólares al año.

En paralelo al ensamble de las piezas del horno fabricadas por la empresa danesa FL Smith, se llevará a cabo el ensamble del enfriador de Clinker, cuyas piezas fabricadas por la empresa alemana Claudius Peters, ya se encuentran en un 100% en la planta de Vallemí.

Grúa de descarga-FLS.

Incluido en el contrato de FLSmith, con capacidad de 350 tn/h, será utilizada para la descarga de materia prima como mineral de hierro y yeso, además del coke de petróleo-nuevo combustible que recibirá el horno de Clinker.




Sistema Envío de Cemento.

El nuevo sistema incluye nuevos compresores y bomba de envío con nueva tecnología. Esta montado en la Planta Industrial de Villeta y representa un millón de bolsas más al año. El transporte de cemento va desde el molino hasta los silos.

Secador de Puzolana

Ya se iniciaron los trabajos de movimientos de suelo en la planta de Villeta, y se finalizó el pilotaje del equipo principal. Actualmente se trabaja en el pilotaje del filtro de mangas. La empresa responsable de la ejecución de la obra es Engineering S.A.

Nuevo Molino de Cemento

EL Nuevo Molino de Cemento, que será instalado en la Planta de Villeta, estaría en funcionamiento en enero 2017. El Presidente Jorge Méndez visitó la empresa Sinoma en China para la verificación de los equipos del proyecto, donde se pudo constatar que el equipo principal está listo para ser enviado y llegaría al país en el mes de agosto para el inicio inmediato de las obras. Este nuevo Molino de Cemento cuenta con una capacidad de 80 tn/horas a 800.000 bolsas/mes.

Para este proyecto se pretende una facturación adicional de 50 millones de dólares al año y un market share de más de 75 %.

Como puede verse en la ejecución del proyecto, se evidenció que la Industria Nacional de Cemento concretó avances en el orden del 65,07%, equivalente a \$ 122.420.556.720 (Guaraníes ciento veintidós mil cuatrocientos veinte millones quinientos cincuenta y seis mil setecientos veinte), para la ejecución del Contrato de "Ingeniería y Montaje para cambio de combustible y enfriador de clinker" y en el pago del anticipo del Contrato de "Ingeniería y Montaje para el aumento de la capacidad de molienda de cemento".

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con relación a este punto se ha remitido la Nota DGCDP N° 252 de fecha 12/08/2016, a la Gerencia Financiera de la Industria Nacional del Cemento (INC) a efectos de comunicar lo observado por la CGR".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que la respuesta de la entidad auditada no expone argumentos que se refieran a la observación realizada por esta Auditoría sobre la ejecución de Bonos Soberanos por parte de la INC. Asimismo, entre los documentos remitidos por la DGCDP no se evidenció la respuesta a la Nota N° 252 por tanto, la misma no aporta hechos ni argumentos nuevos que ameriten su rectificación.

IV.1.5.3.4 MAG

En el ejercicio fiscal 2015, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), de un Presupuesto asignado de \$ 322.942.480.472 (Guaraníes trescientos veintidós mil novecientos cuarenta y dos millones cuatrocientos ochenta mil cuatrocientos setenta y dos), obligó solamente la suma de \$ 122.037.626.480 (Guaraníes ciento veintidós mil treinta y siete millones seiscientos veintiséis mil cuatrocientos ochenta); es decir, ejecutó el 37,79 % (treinta y siete con setenta y nueve por ciento) del monto asignado, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Institución	En \$		
	Presupuesto Vigente	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos	% Ejecución
MAG / Crédito Agrícola de Habilitación	322.942.480.472	122.037.626.480	37,79%

Fuente: Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16, Nota SG. N° 430 del 14/06/16

En el Memorándum CGR/DGCDP N° 84 del 08/07/16, se solicitó informar el motivo de que los programas de inversión pública tuvieron tan baja ejecución.

[Handwritten signatures and blue circular stamp of Contraloría General de la República]

A la fecha de este Informe las autoridades de la DGCDP, no consideraron oportuno responder al requerimiento de la CGR.

Adicionalmente, en la Nota CGR N° 2223 del 16/05/16, se requirió al MAG el avance cualitativo y cuantitativo de las obras financiadas con recursos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos.

En la Nota S.G N° 430 del 14/06/16, el señor Juan Carlos Baruja F., Ministro de Agricultura y Ganadería, informó:

"Al respecto, en respuesta a la información solicitada, se remite el informe elaborado según Nota EPAP N° 36/16 por la Coordinación del Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay, a través de la Dirección General de Administración y Finanzas, en formato impreso y digital, que hacen un total de 12 (doce) fojas y un CD.

Informe Cualitativo y Cuantitativo Correspondiente al Periodo 2016 Proyecto EPAP.

1. Principales logros cuantitativos y cualitativos.

El proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay en el marco del Producto Financiero denominado 70/30 ha aprobado 695 pedidos de apoyo de inversión por un monto total de \$ 28.874.020.714 (Guaraníes Veintiocho Mil Ochocientos Setenta y Cuatro Millones Veinte Mil Setecientos Catorce).

Los pedidos de apoyo son financiados a través de dos componentes:

- El Componente 2: "Crédito/C.A.H" (C.A.H. 30% Mínimo)", con el monto correspondiente a \$ 8.719.431.212 (Guaraníes ocho mil setecientos diecinueve millones cuatrocientos treinta y un mil doscientos doce), para los 695 pedidos de apoyo de inversión, de los cuales fueron otorgados en su totalidad; y*
- El Componente 1: "Apoyo No Reembolsable M.A.G. (70% Máximo)", con el monto correspondiente a \$ 9.224.699.055 (Guaraníes nueve mil doscientos veinticuatro millones seiscientos noventa y nueve mil cincuenta y cinco), que representan a 338 pedidos de apoyo de inversión otorgados, 58 en pedidos de apoyo en distintos procesos (Transferencia, Fiscalizados y con solicitud de Fiscalización) y, los restantes 299 pedidos de apoyo que se encuentran en proceso de ejecución.*

El detalle de los 338 y 58 pedidos de apoyo de inversión del Componente:

1: "Apoyo No Reembolsable M.A.G. (70% Máximo)" que fueron otorgados o están en proceso de entrega, son:

- Año 2015, 128 pedidos de apoyo por un monto total de \$ 3.233.223.500 (Gs. tres mil doscientos treinta y tres millones doscientos veintitrés mil quinientos); y*
- Año 2016, 155 pedidos de apoyo por un monto total de \$ 4.416.347.328 (Guaraníes cuatro mil cuatrocientos dieciséis millones trescientos cuarenta y siete mil trescientos veintiocho) y 55 pedidos de apoyo de inversión se encuentran en proceso de pago. Además se tiene 17 pedidos de apoyo en proceso de transferencia del 70%, 11 pedidos de apoyo fiscalizados, 30 pedidos de apoyo con solicitud de fiscalización, que suman un total de \$ 3.500.039.349 (Guaraníes tres mil quinientos millones treinta y nueve mil trescientos cuarenta y nueve).*

La diferencia de los 695 pedidos de apoyo aprobados, es decir 299 pedidos de apoyo de inversión, están en proceso de inicio para su ejecución, todos previstos para el Ejercicio Fiscal Año 2016, lo que representa un monto total de \$ 9.004.979.325 (Guaraníes nueve mil cuatro millones novecientos setenta y nueve mil trescientos veinticinco).



Los proyectos aprobados responden a las siguientes inversiones:

- a) Invernadero de Madera y Metal de 320 m².
- b) Invernadero de Madera y Metal con Mampostería de 320 m².
- c) Invernadero de Metal de 320 m².
- d) Invernadero Tipo Túnel 350 m².
- e) Invernadero de Metal con Controlador de Temperatura de 320 m².
- f) Malla Media Sombra 10.000 m².
- g) Malla Media Sombra 2.500 m².
- h) Malla Media Sombra 5.000 m².
- i) Pozo Artesiano de 7 1/2" para Terrenos Rocosos.
- j) Pozo Artesiano de 8" para Terrenos Sedimentarios.
- k) Riego por Goteo 10.000 m².
- l) Riego por Goteo 2.500 m².
- m) Riego por Goteo 5.000 m².
- n) Riego por Aspersión 5.000 m².
- o) Riego por Aspersión 10.000 m².
- p) Secadero Para Cebolla.
- q) Tractor e Implemento Agrícola de 65 hp.
- r) Motocultor 20 Hp.
- s) Implemento Agrícola.
- t) Producción de Ka'a He'e.
- u) Cultivo y Procesamiento de Mora.

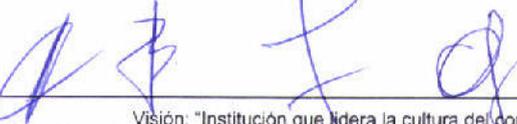
Mediante estas inversiones se logra promover la capitalización y/o adopción de innovaciones tecnológicas en el sector productivo preferentemente de los productores miembros de la Agricultura Familiar del país, actualmente cubriendo 14 departamentos:

1. Caaguazú.
2. Guairá.
3. Itapúa.
4. Alto Paraná.
5. San Pedro.
6. Paraguari.
7. Concepción.
8. Misiones.
9. Caazapá.
10. Central.
11. Cordillera.
12. Ñeembucú.
13. Presidente Hayes.
14. Canindeyú.

El análisis de estos documentos permite a esta Auditoría señalar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ejecutó con fondos de la colocación de Bonos Soberanos el proyecto denominado "Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay en el marco del Producto Financiero denominado 70/30" y que en su ejecución, aprobó 695 pedidos de apoyo de inversión por un monto total de \$ 28.874.020.714 (Guaraníes veintiocho mil ochocientos setenta y cuatro millones veinte mil setecientos catorce), sin embargo, 299 pedidos de apoyo que se encuentran en proceso de ser atendidos.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y



proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos.

No obstante, se ha remitido la Nota DGCDP N° 251 de fecha 12/08/2016, a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Agricultura (MAG) a efectos de comunicar lo observado por la CGR.

En este sentido el MAG ha respondido mediante la Nota D.G.A.F. N° 1357/2016 de fecha 19 de agosto del 2016 el descargo correspondiente".

En la referida las autoridades del MAG, informaron:

"Sobre el análisis de la ejecución presupuestaria del Proyecto Equipamiento, se remite adjunto la ejecución presupuestaria del Proyecto Equipamiento, se remite adjunto la ejecución Presupuestaria de los Ejercicios 2015 y 2016 y se aclara que la Dirección Financiera autoriza la obligación conforme a los expedientes gestionados por la Unidad Responsable, de los Proyectos aprobados y autoriza las transferencias por Resolución Ministerial.

Por lo expuesto, se sugiere remitir a la Unidad Responsable del Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en Paraguay, dependiente de la Dirección de Extensión Agraria, a fin de informar sobre los proyectos que no han sido procesados los pagos para la transferencia correspondiente".

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que la respuesta de la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos. Además, el MAG en la Nota D.G.A.F. N° 1357 del 19/08/16 sólo aclara que "la Dirección Financiera autoriza conforme a los expedientes gestionados por la Unidad responsable del Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en Paraguay, dependiente de la Dirección de Extensión Agrícola, y a la cual se le solicitará informar sobre los proyectos que no han sido procesados para la transferencia correspondiente".

IV.1.5.3.5 SENAVITAT

En el ejercicio fiscal 2015, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), de un Presupuesto asignado de ₡ 346.178.516.565 (Guaraníes trescientos cuarenta y seis mil ciento setenta y ocho millones quinientos dieciséis mil quinientos sesenta y cinco), obligó la suma de ₡ 116.242.028.342 (Guaraníes ciento dieciséis mil doscientos cuarenta y dos millones veintiocho mil trescientos cuarenta y dos); es decir, ejecutó el 33,58 % del monto asignado, como se puede observar en cuadro siguiente:

Institución	En ₡		% Ejecución
	Presupuesto Vigente	Obligado Ejecución Presupuestaria de Gastos	
Sría. Nacional de la Vivienda y el Hábitat	346.178.516.565	116.242.028.342	33,58%

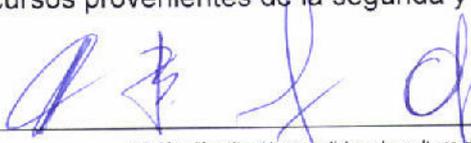
Fuente: Memorándum DGCDP N° 258 del 21/06/16

Nota SNVH/NSGO883-16 del 27/05/16

Por ese motivo, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 86 del 08/07/16, se requirió el motivo de que los programas de inversión pública de la Institución tuvieran tan baja ejecución.

A la fecha de este Informe las autoridades de la Institución no consideraron oportuno responder al requerimiento.

A la vez, en la Nota CGR N° 2225 del 16/05/16, se solicitó la SENAVITAT el informe cualitativo y cuantitativo de las metas alcanzadas en los proyectos y/o programas financiados con recursos provenientes de la segunda y tercera colocación de los Bonos Soberanos.




En la respuesta, en la Nota SNVH/NSG0883 del 27/05/16, las autoridades de la SENAVITAT informaron: ... "se remite la *Fundamentación de Inversiones y Ejecución Presupuestaria de los Ejercicios Fiscales 2014, 2015 y 2016 al (30/04/16), correspondiente a la Segunda Colocación de los Bonos Soberanos, realizados dentro del Tipo de Presupuesto 3 – Programas de Inversión, Programa 1 – Hábitat Adecuado y Sostenible, Proyecto 8 – Construcción de 5.800 Soluciones Habitacionales en Áreas Rurales Del Paraguay*".

**Bonos Soberanos
Fundamentación de Informes
INFORME AL 30 DE ABRIL DE 2016.**

Entidad	23-23 SECRETARÍA NACIONAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT
Tipo de Presupuesto	3- PROGRAMAS DE INVERSIÓN
Programa	1- HÁBITAT ADECUADO Y SOSTENIBLE
Subprograma	0
Proyecto	8-CONSTRUCCIÓN DE 5800 SOLUCIONES HABITACIONALES EN ÁREAS RURALES DEL PARAGUAY
Código SNIP	251
Total de recursos asignados	₡ 450.000.000.000 (100 millones de dólares) según ley N° 5251/14 – Correspondiente a la Segunda Colocación de los Bonos Soberanos.

Grupo de Gastos	Total de Ejecución
Total O.G. 520 – Construcciones	123.985.425.709
Total O.G. 260 – Servicios Técnicos y Profesionales	1.384.720.000
Total O.G. 540 – Adquisición de Equipos de oficina y Computación	1.635.969.800
Total O.G. 100 – Servicios Personales	1.549.520.878
Total O.G. 230 – Pasajes y Viáticos	79.942.762
Total O.G. 530 – Adquisición de Máquinas, equipos y Herramientas en General	15.051.750
Total General Ejecutado al 30 de Abril de 2016	128.650.630.899

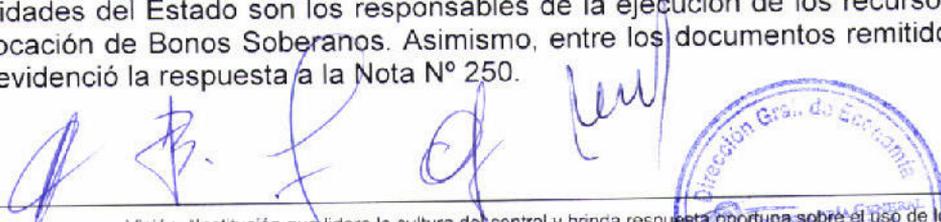
El análisis de estos documentos permite a esta Auditoría, expresar que SENAVITAT remitió copia del avance de obras al 30/04/16, documento que no permite realizar un análisis a la fecha de cierre del ejercicio fiscal 2015. Sin embargo, el monto ejecutado a esa fecha, no difiere mucho del avance logrado al 31/12/15, por lo que se puede señalar que el monto ejecutado en obras fue tan sólo el 33,58 % de los ₡ 346.178.516.565 (Guaraníes trescientos cuarenta y seis mil ciento setenta y ocho millones quinientos dieciséis mil quinientos sesenta y cinco) disponibles, es decir, ₡ 116.242.028.342 (Guaraníes ciento dieciséis mil doscientos cuarenta y dos millones veintiocho mil trescientos cuarenta y dos).

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"En el marco de la Ley N° 1535/99 y sus modificaciones y reglamentaciones que establece el principio de la centralización normativa y descentralización operativa, los Organismos y entidades del Estado a quienes se asignan los recursos para financiar los programas y proyectos son responsables por la administración y ejecución de los recursos asignados con fondos producidos por la colocación de Bonos.

No obstante, se ha remitido la Nota DGCDP N° 250 de fecha 12/08/2016, a la Dirección General de Administración y Finanzas de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) a efectos de comunicar lo observado por la CGR."

El análisis del presente descargo permite a esta Auditoría ratificarse en su observación considerando que en la respuesta la entidad auditada argumenta que los Organismos y Entidades del Estado son los responsables de la ejecución de los recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos. Asimismo, entre los documentos remitidos por la DGCDP no se evidenció la respuesta a la Nota N° 250.



Conclusión

El MEC, el MSPyBS, la ANDE, el MAG, la INC y SENAVITAT, han informado de una baja ejecución de sus proyectos y programas financiados con fondos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos, por motivos tales como la falta de adjudicación de los contratos de obras, entre otros, en contravención a los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15, "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos anteriormente.

Se debe además acotar que al 31/12/14, el proceso de expansión económica se financió principalmente con colocación de Bonos del Tesoro Nacional en el mercado internacional, definido por un consenso general que expresa: "Que los egresos de funcionamiento operativo deben ser financiados exclusivamente con IMPUESTOS.

Los gastos producidos por determinados servicios públicos, que usualmente están a cargo de los municipios, servicios de barrido, de limpieza, etc., con TASAS.

Mientras que los recursos provenientes del uso del CRÉDITO PÚBLICO deben ser destinados siempre a los gastos de capital o inversiones patrimoniales"¹³.

Factores como el volumen del rescate a mediano plazo – en términos del principal – de US\$ 1.780.000.000 (Dólares estadounidenses mil setecientos ochenta millones), las proyecciones de endeudamiento futuro, la falta de planificación previa y control de ejecución adecuado de los proyectos y programas financiados con la colocación de Bonos Soberanos, la baja ejecución presupuestaria de varios OEE beneficiarios de la colocación, y la forma en que se proyectan obtener los recursos para realizar el pago del principal en los vencimientos futuros – el reemplazo de la deuda actual por deuda de mayor plazo – sugieren que pudieran generar serias dificultades para el rescate y el servicio de la deuda de estas colocaciones, más aun, tomando como evidencia el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios", y que, de incurrirse en un mayor endeudamiento público, se podrían profundizar las desigualdades económicas en la población y empeorar la calidad de vida de generaciones futuras.

Recomendación

La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda y la Dirección del Sistema de Inversión Pública, deberán:

1. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los Organismos del Estado en el planeamiento previo y la ejecución de los proyectos financiados con recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos y, en general, de todos los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.
2. Arbitrar con diligencia, procedimientos de planificación que permitan que las futuras inversiones públicas financiadas por la emisión de Bonos Soberanos se ejecuten en el tiempo establecido, de modo que en próximas emisiones de bonos no se repita la falta de ejecución de los proyectos.
3. Por medios administrativos adecuados, investigar las causas del retraso en la adjudicación de las obras del Ministerio de Educación y Cultura.

¹³ Resumen del Libro Introducción a las Finanzas Públicas de José María Martín | Impuestos I (Dasso - 2011) | Cs. Económicas | UBA | AL 10/08/16

CAPÍTULO V

CONTINGENCIAS FISCALES

V.1 Pasivos Contingentes, implícitos o explícitos.

El pago continuo de deudas pendientes del Estado paraguayo – en la mayoría de los casos asociadas a demandas – como los casos de BIVAC y SGS, las deudas del MEC y del Estado a IPS, planteó para el MH un panorama fiscal poco alentador, el aumento de la necesidad de cubrir deudas generadas por contingencias legales que, de modo alguno, el Tesoro Nacional podría cubrir con ingresos genuinos.

Esta situación desembocó en la decisión de aumentar la colocación de Bonos del Tesoro Nacional, ya sea en el mercado nacional o internacional, para el pago de las mismas. Es decir, con una estrategia de cancelación de deuda de antigua data mediante la colocación de Bonos del Tesoro Nacional, el MH consiguió disminuir los pasivos antiguos sin el retiro de recursos presupuestales genuinos pero con la toma de otras deudas nuevas.

Al respecto, dado el peso de la Deuda en las Finanzas Públicas, el análisis de los Pasivos Contingentes (explícitos e implícitos), fue desarrollado por Hana Polackova-Brixi del Banco Mundial¹⁴ que, en su partes más importantes, expresa: "Los pasivos directos son *"obligaciones cuyos resultados son previsibles, en tanto que los pasivos contingentes son obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no ciertos hechos.*

La probabilidad de que estos hechos ocurran puede ser exógena con respecto a las políticas del Estado (por ejemplo, si están vinculados a una catástrofe natural) o endógena (por ejemplo, si los programas del Estado crean un riesgo moral).

Los pasivos explícitos son obligaciones concretas, creadas por ley o mediante contrato, que el Estado debe liquidar.

Los pasivos implícitos representan obligaciones morales o cargas que, si bien no están impuestas por la ley, probablemente deben ser asumidas por el Estado debido a las expectativas del público o las presiones políticas.

El análisis fiscal tradicional tiende a concentrarse en los pasivos directos explícitos del Estado. Éstos incluyen los pagos de la deuda soberana, los gastos presupuestarios correspondientes al ejercicio en curso y los gastos a más largo plazo estipulados por la ley (tales como los sueldos y pensiones de los funcionarios públicos y, en algunos países, el sistema global de seguridad social).

Los pasivos directos implícitos son a menudo una consecuencia supuesta - a más largo plazo - de las políticas de gasto público a largo plazo y no se incluyen en los balances.

Además, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el documento denominado "Directrices Revisadas para la Gestión de la Deuda Pública"¹⁵, en el punto "Pasivos contingentes y otras obligaciones distintas de la deuda", señala: "Al diseñar las estrategias de gestión, los gestores de la deuda deben asegurarse de tomar en cuenta el impacto de los riesgos vinculados a los pasivos contingentes, incluida la liquidez global del gobierno, sobre la posición financiera del gobierno. Los pasivos contingentes representan potenciales obligaciones del gobierno no materializadas aún, pero que bajo ciertas circunstancias podrían convertirse en obligaciones en firme. Pueden ser explícitas (por ejemplo: garantías otorgadas por el gobierno sobre préstamos obtenidos por ciertos prestatarios nacionales, y garantías emitidas en virtud de contratos de asociación del sector público con el privado (APP); seguros gubernamentales contra pérdidas de cosechas o desastres naturales; e instrumentos tales como opciones "put" sobre instrumentos financieros emitidos por el gobierno), o implícitas, en las que el gobierno no asume la obligación contractual de proporcionar asistencia, pero

¹⁴ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/03/pdf/polackov.pdf>

¹⁵ http://treasury.worldbank.org/documents/RevisedGuidelinesforPublicDebtManagement_2014_Spanish.pdf

(ulteriormente) decide hacerlo porque considera inaceptable la opción de no intervenir; son ejemplos las posibles medidas de respaldo al sector financiero, empresas de propiedad estatal o gobiernos sub-nacionales. También deben tenerse en cuenta otras obligaciones no relacionadas con la deuda, como las jubilaciones.

A diferencia de la mayoría de las obligaciones financieras del gobierno, sin embargo, los pasivos contingentes tienen cierto grado de incertidumbre: solo se materializan con la ocurrencia de ciertos eventos, y el monto de la erogación fiscal que suponen depende de la estructura del compromiso asumido. La experiencia indica que esos pasivos pueden ser muy cuantiosos, en especial cuando el gobierno se ve en la obligación de recapitalizar el sistema bancario o por obligaciones generadas por programas de privatización de activos públicos mal diseñados. Cuando su estructura no contiene incentivos o controles adecuados, los pasivos contingentes suelen originar riesgos morales para el gobierno.

Los gobiernos deberían monitorear los riesgos que asumen a través de sus pasivos contingentes explícitos y asegurarse de estar bien informados sobre los riesgos conexos con esos pasivos.

Algunos gobiernos han considerado útil centralizar esa función de seguimiento. En todos los casos los administradores de la deuda deben estar al tanto de los pasivos contingentes explícitos asumidos por el gobierno. También deben tener presentes las condiciones que pueden generar pasivos contingentes implícitos, tales como una supervisión laxa y distorsiones de política que pueden dar lugar a prácticas inadecuadas de gestión de activos y pasivos en el sector bancario.

En los casos en que no sea posible producir estimaciones confiables de dichos costos, la información disponible sobre el costo y el riesgo de los pasivos contingentes o la disminución de la liquidez puede resumirse en notas a los cuadros presupuestarios o en las cuentas financieras. El subrayado es de la CGR.

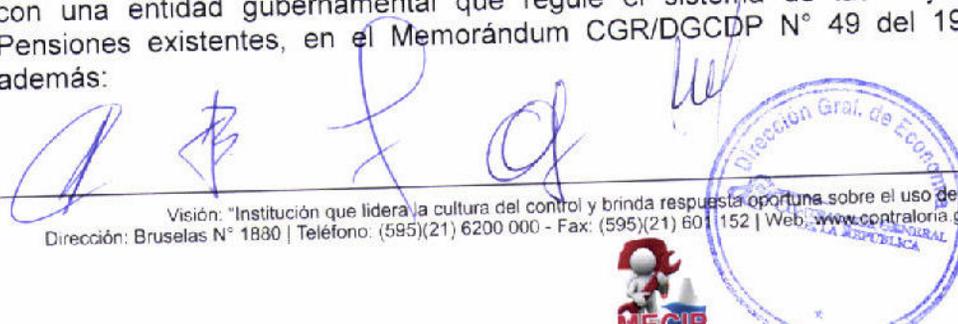
De acuerdo a estos contenidos, en el Memorándum CGR/DPNC N° 44 del 05/05/15, se requirió informar:

1. Si el MH continuó en el ejercicio fiscal 2015 con el proceso de contratación de técnicos/profesionales especializados para el asesoramiento en materia de Pasivos Contingentes.
2. Avances respecto al procedimiento contable que podría utilizarse a los efectos de exponer los Pasivos Contingentes en los Estados Financieros, al 31/12/15.

En el Memorándum DGCDP N° 195 del 12/05/16, se respondió: "En ese sentido, a través del Memorándum DGCDP/DGCP N° 3 del 09/07/15, se remite a consideración los Términos de Referencia (TDRs) para la contratación de consultoría con el título de: "Diseño, desarrollo y propuesta metodológica para la implementación de procesos, mecanismos y procedimientos de registro de operaciones que impliquen riesgos fiscales, derivados de contratos a ser suscriptos en el ámbito de las leyes N° 2435/2003, 5102/2013 y 5074/2013, y otras normas vinculadas con las mismas.

En ese contexto, cabe precisar una vez que para la implementación de las mismas, se debe definir los mecanismos y reglamentaciones de las normas citadas, a efectos de poder definir los mecanismos y procedimientos para la implementación de la consultoría, una vez llamada la consultoría se estaría definiendo los procesos contables como producto de dicha consultoría. Actualmente está en estudio la reglamentación de unas normas citadas que es un requisito para poder iniciar los procesos".

En base a la respuesta de la DGCDP y teniendo en cuenta que el Estado paraguay no cuenta con una entidad gubernamental que regule el sistema de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones existentes, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 49 del 19/05/16, se requirió además:



Handwritten signatures in blue ink. A circular official stamp of the Contraloría General de la República is visible, partially overlapping the signatures. The stamp contains the text "Dirección Gral. de Economía" and "CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA".



- El motivo por el que sólo la Dirección de Jubilaciones y Pensiones es parte integrante del Plan de Trabajo para el "Diseño, desarrollo y propuesta metodológica para la implementación de procesos, mecanismos y procedimientos de registro de operaciones que impliquen riesgos fiscales, derivados de los contratos a ser suscritos en el ámbito de las leyes N° 2345/2003, 5102/2013 y 5074/13, y otras normas vinculadas con la misma", teniendo en cuenta la participación de los Pasivos Contingentes explícitos en la formulación de la Deuda Pública.

En el Memorándum DGCDP N° 215 del 23/05/16, las autoridades de esta Dirección General, informaron:

"En ese sentido, es importante mencionar, que dicha consultoría corresponde a la necesidad de contar con los mecanismos apropiados para la evaluación de los pasivos contingentes relacionados a las normas legales citadas, asimismo la no inclusión de las demás Cajas como procedimiento mínimo requeridos para poder solicitar datos, no solo a las Cajas sino también a otros pasivos, que podrían ser considerados contingentes sean estos, explícitos e implícitos.

El hecho de no contar con una normativa que facilite la canalización de informaciones y demás de no contar con un procedimiento para el registro de los mismos dificultan la inclusión de todos los que podrían ser considerados pasivos contingentes sin tener los requisitos mínimos para ser canalizados. No obstante, esta dependencia toma conocimiento de lo mencionado por el Equipo Auditores de la CGR para futuras consideraciones respecto a los Pasivos Contingentes". El resaltado es de la DGCDP

El análisis de la respuesta de la DGCDP permite a esta Auditoría expresar que la materialización de los "Pasivos Contingentes" es un hecho cada vez más presente en el registro de las deudas del Estado, situación que amerita que el Ministerio de Hacienda evalúe en forma adecuada y responsable la importancia de disponer de personal capacitado para el análisis del problema, de manera a revelar los pasivos contingentes.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con respecto a este punto, la DGCDP toma nota de la observación formulada por la CGR y analizará los cursos de acción a seguir al respecto".

Esta Auditoría se ratifica en su observación considerando que en la respuesta de la entidad auditada se asume la situación observada.

Conclusión

Se evidencia que es cada vez mayor la probabilidad de que los Pasivos Contingentes se materialicen, hecho que puede llegar a afectar el saldo de la deuda. Por tanto, es de suma urgencia para el Ministerio de Hacienda, la necesidad de sincerar sus Estados Financieros mediante el diseño e implementación de metodologías de exposición de los mismos, a fin de presentar una situación financiera confiable y revelar estos pasivos en Nota a los EEFF.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá:

1. Definir en la brevedad una política institucional orientada al tratamiento integral de los Pasivos Contingentes – criterios de exposición, aspectos contables, difusión, registro, etc. – y que, en lo posible, el monitoreo de tales Pasivos se encuentre a cargo de una dependencia especializada de la SSEAF.
2. Implementar y desarrollar metodologías para identificar, exponer y cuantificar, los Pasivos Contingentes de manera a reducir la vulnerabilidad ante las deudas generadas por demandas internacionales, transacciones de crédito público, tales como garantías del Gobierno Central aplicables a la deuda externa o interna de gobiernos municipales y entidades públicas.



CAPÍTULO VI

ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Esta Auditoría procedió a la evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno del Ministerio de Hacienda utilizando el enfoque COSO III (*Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission*), con el objeto de medir el grado de eficiencia, determinar el nivel de confianza y veracidad de la información financiera y administrativa del sistema y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias relevantes que requieran un mayor alcance de las pruebas a efectuar.

Como procedimiento previo a la Planificación de la Auditoría, el Equipo Auditor procedió a la Evaluación del Sistema de Control Interno – en dos fases: planificación y ejecución – el cual se define como:

"Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a si están lográndose los objetivos siguientes:

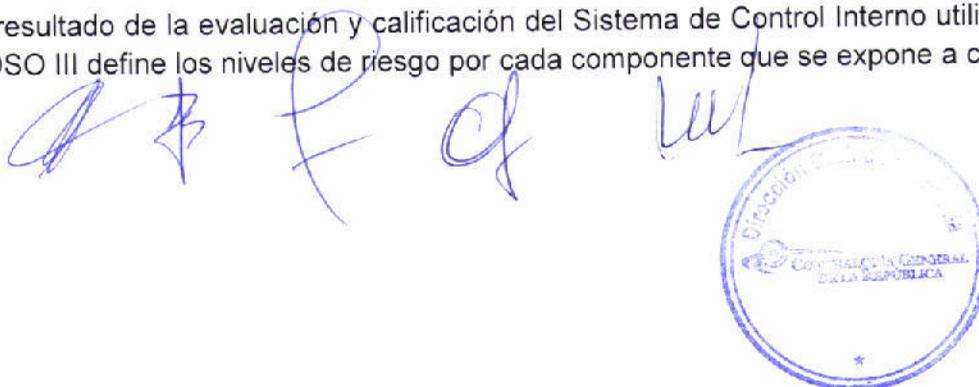
- ✓ *"Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios;*
- ✓ *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- ✓ *Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales,"*
- ✓ *Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad; y,*
- ✓ *Promoción de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios".*

Al respecto, los funcionarios tienen la responsabilidad de utilizar los recursos con efectividad, eficiencia y economía, a fin de lograr los objetivos para los cuales fueron autorizados. Por lo tanto, tales funcionarios son responsables de establecer, mantener y evaluar periódicamente un sistema de control interno sólido para:

- ✓ Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- ✓ Proteger apropiadamente los recursos,
- ✓ Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y
- ✓ Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.

La evaluación del Sistema de Control Interno a las áreas que afectaron la ejecución de las gestiones que se desarrollaron en esa etapa, determinó que el Ministerio de Hacienda presentó deficiencias en la estructura del Control Interno las que, en consecuencia, reducen la eficacia y eficiencia de las operaciones de la Institución.

El resultado de la evaluación y calificación del Sistema de Control Interno utilizando el enfoque COSO III define los niveles de riesgo por cada componente que se expone a continuación:





CALIFICACIÓN FASE DE EJECUCIÓN								
ITEM	Fase o proceso	Criterios evaluados	Total componente	Calificación preliminar componente	Calificación preliminar del riesgo	Ponderación	Puntaje	Calificación global Sistema de Control Interno
1	Entorno de control	20	11	0,5500	MEDIO	0,1500	0,0825	MEDIO
2	Evaluación de riesgos	27	12	0,4444	BAJO	0,1500	0,0667	
3	Actividades de control	16	11	0,6875	MEDIO	0,5000	0,3438	
4	Sistemas de información	14	1	0,0714	BAJO	0,1000	0,0071	
5	Actividades de supervisión	8	8	1,0000	ALTO	0,1000	0,1000	
TOTALES		85	43	0,4650	0,5507	MEDIO	1	0,6001

VI.1 MATRIZ RESUMEN DE RIESGOS DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO

Componente 1 – Entorno de Control

"Es el conjunto de normas, procesos y estructuras que constituyen la base para desarrollar el control interno de la organización. El consejo y la alta dirección establecen el ejemplo respecto a la importancia del control interno y los estándares de conducta esperados dentro de la entidad. El ambiente de control incluye la integridad y los valores éticos de la organización; los parámetros que permiten al consejo llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión del gobierno corporativo; la estructura organizacional y la asignación de autoridad y responsabilidad; el proceso de atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes; y el rigor aplicado a las medidas de evaluación del desempeño, los esquemas de compensación para incentivar la responsabilidad por los resultados del desempeño. Tiene influencia muy relevante en el resto de los componentes del sistema de control interno". Fuente: Modelo Integrado Actualizado de Control Interno (COSO), versión 2013.

En esta fase, la Institución evidenció un nivel de riesgo MEDIO, para una calificación de 0,5500 en la "Fase de Ejecución", y significa que existen debilidades en el control interno de la organización debido a algunos aspectos, entre los que se pueden señalar:

- La DGCDP, no dispone de un Manual de Procedimientos actualizado que incluya, tanto los procedimientos operacionales, como los procedimientos financieros/contables.
- La estructura institucional del Ministerio de Hacienda, con relación a la "Oficina de Gestión de la Deuda", no es compatible con las prácticas internacionales del FMI si se tiene en cuenta el funcionamiento de la Oficina de Negociaciones de la Deuda Pública que se ejerce en la Dirección de Política de Endeudamiento dependiente de la Subsecretaría de Economía e Integración, separada totalmente de las Oficinas del registro de la Deuda Pública, que es realizado en el Departamento de Procesamiento de la Deuda y de la Oficina de Análisis de Riesgos de la Deuda Pública, ambas dependientes de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
- La organización no demuestra un compromiso para atraer y retener profesionales que ayuden al logro de los objetivos. A la fecha de este Informe, el cargo de Director General sigue siendo Interino.

- No se ha definido claramente la estructura de la DGCDP ni se ha establecido líneas claras para la presentación de informes que incluyan todas las funciones y el personal de la dependencia.

Componente 2 – Evaluación de Riesgos

"Implica un proceso dinámico e interactivo para identificar y evaluar los riesgos que afectan el logro de objetivos de la entidad, dando la base para determinar cómo los riesgos deben ser administrados. La dirección debe definir los objetivos operativos, de información y de cumplimiento, con suficiente claridad y detalle para permitir la identificación y evaluación de los riesgos con impacto potencial en dichos objetivos. Requiere además que la dirección considere el impacto que puedan tener posibles cambios en el entorno externo y dentro de su propio modelo de negocio, y que puedan provocar que el control interno no resulte efectivo". Fuente: Modelo Integrado Actualizado de Control Interno (COSO), versión 2013.

En esta fase la Institución se ubicó en un nivel de riesgo BAJO, con un porcentaje de 0,444%. No obstante, se evidenciaron debilidades de algunos aspectos entre los que se pueden señalar:

- La entidad no tiene identificado, analizado ni elaborado respuestas, a los riesgos inherentes a la administración y gestión de la Deuda, a pesar de la orientación recibida del Fondo Monetario Internacional en la Matriz de Riesgos, con respecto a "Perspectivas y Riesgos en el Informe del Personal Técnico sobre la Consulta del Artículo IV del "Convenio Constitutivo", correspondiente al ejercicio fiscal 2014.
- Informaciones no financieras, como el "Listado de Préstamos en Gestión y Preparación", actualmente ya no suministra la DGCDP si no la DPE, como Oficina de Negociaciones de la Deuda Pública.
- Informaciones no financieras externas, como el "Listado de Préstamos en ejecución y montos desembolsados con Organismo multilaterales y bilaterales", ya no suministra la DGCDP, porque actualmente corresponde a la DPE, en el marco de la Oficina de Negociaciones de la Deuda Pública.

Componente 3 – Actividades de Control

"Son las acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se lleven a cabo las instrucciones de la dirección para mitigar los riesgos con impacto potencial en los objetivos. Las actividades de control se ejecutan en todos los niveles de la entidad, en las diferentes etapas de los procesos de negocio, y en el entorno tecnológico". Fuente: Modelo Integrado Actualizado de Control Interno (COSO), versión 2013.

La calificación obtenida para las actividades de control es de 0,6875, que equivale a la existencia de un riesgo MEDIO, debido a que existen debilidades o insuficiencias para mitigar los riesgos en las diferentes etapas, entre los que se pueden señalar:

- Los procesos, las actividades de control automatizadas y los controles generales sobre la tecnología de la DGCDP, son realizados por la DGIC del MH.
- La selección y desarrollo de las actividades de control sobre la infraestructura tecnológica, diseñada e implementada para garantizar la integridad, precisión y disponibilidad del procesamiento de las tecnologías de la DGCDP, actividades que son realizadas desde la DGIC del MH.
- El diseño de las actividades de control para restringir los derechos de acceso a la tecnología a usuarios en proporción con sus responsabilidades, y para proteger los bienes y activos de la DGCDP, son delineados por la DGIC del MH.

Componente 4 – Sistema de Información

"La información es necesaria para que la entidad pueda llevar a cabo sus responsabilidades de control interno y soportar el logro de sus objetivos. La dirección necesita información relevante y de calidad, tanto de fuentes internas como externas, para apoyar el funcionamiento de los otros componentes del control interno". Fuente: Modelo Integrado Actualizado de Control Interno (COSO), versión 2013.

La calificación obtenida para el componente de información y comunicación es de 0,0714, que equivale a un riesgo BAJO. No obstante se señala como una debilidad a ser tenida en cuenta, que la Oficina de Deuda Pública se encuentra distribuida en tres Direcciones, dependientes de dos Subsecretarías distintas, dificultando una adecuada información y comunicación. La DGCDP no procesa la información necesaria que se espera para respaldar la deuda total del Estado paraguayo.

Componente 5 – Actividades de Supervisión

"Las evaluaciones continuas, las evaluaciones independientes o una combinación de ambas se utilizan para determinar si cada uno de los cinco componentes del control interno, incluidos los controles para cumplir los principios de cada componente, están presentes y funcionan adecuadamente. Los resultados se evalúan comparándolos con los criterios establecidos por los reguladores, otros organismos reconocidos o la dirección y el consejo de administración, y las deficiencias se comunican a la dirección y al consejo, según corresponda". Fuente: Modelo Integrado Actualizado de Control Interno (COSO), versión 2013.

La calificación obtenida en la fase de ejecución para este componente es de 1,000, equivalente a un riesgo ALTO, debido a que la DGCDP no dispone de registros de auditorías internas de la Gestión y Estrategia de la deuda y, a nivel de Auditoría Interna Institucional, en el Plan de Trabajo de la misma sólo tiene previsto el control del Seguimiento de las Recomendaciones. En ausencia de un Departamento de Auditoría Interna de la entidad, el control y verificación periódica para determinar si las deficiencias se corrigen de manera oportuna y puntual, recae en el "Coordinador de la DGCDP".

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con respecto a este punto, la DGCDP toma nota de la observación formulada por la CGR y estará procediendo a consultar ante las instancias o dependencias del Ministerio de Hacienda, sobre el curso de acción, que se pueda seguir al respecto".

Esta Auditoría se ratifica en su observación considerando que en la respuesta de la entidad auditada se asume la situación observada.

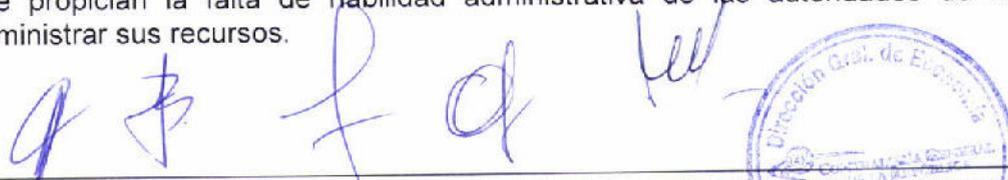
Conclusión

La evaluación y comprobación del sistema de Control Interno en el período sujeto a examen evidencia que existen debilidades en los controles internos.

Esto hace que los controles ejercidos no sean suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna.

Se evidencia también la DGCDP, no dispone de un Manual de Procedimientos actualizado que incluya, tanto los procedimientos operacionales, como los procedimientos financieros/contables, la estructura institucional del Ministerio de Hacienda, con relación a la "Oficina de Gestión de la Deuda", no es compatible con las prácticas internacionales del FMI, la organización no demuestra un compromiso para atraer y retener profesionales que ayuden al logro de los objetivos. No se ha definido claramente la estructura de la DGCDP ni se ha establecido líneas claras para la presentación de informes que incluyan todas las funciones y el personal de la dependencia, ausencia de un Departamento de Auditoría en la DGCDP, entre otros.

En sentido general, el presente trabajo pretende reflejar algunos de los problemas detectados que propician la falta de habilidad administrativa de las autoridades de la DGCDP para administrar sus recursos.



Como consecuencia de estos problemas y de las observaciones señaladas, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, resulta que los controles ejercidos no son suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna sobre los saldos expuestos en el Informe Financiero emitido por la Entidad auditada.

Recomendación

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio Hacienda.

Asimismo, la DGCDP deberá proponer incorporar a su estrategia un plan de capacitación del personal directivo, ejecutivo, y de sus funcionarios en general, sobre temas básicos de control y contabilidad, dar prioridad, y especial atención a la actividad de la Auditoría Interna, capacitando al personal de ese sector y disponiendo su activa intervención en todos los procesos que la entidad realiza para que, de esa forma, cumpla con las funciones que la ley le asigna.

VI.2 OTRAS DEBILIDADES DETECTADAS EN EL ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS.

VI.2.1 Matriz de Riesgos del FMI, elaborada en los términos de la "Consulta del artículo IV del Convenio Consultivo", aparentemente, no fue analizada por el MH.

El Informe del País N° 15/37, elaborado por el FMI en el contexto de la "Consulta del Artículo IV de su Convenio Constitutivo, correspondiente a 2014 con Paraguay", fue encarado con el siguiente enfoque: *"La consulta se centró en las políticas destinadas a consolidar la estabilidad macroeconómica, contener los riesgos en el sector financiero y fomentar el crecimiento inclusivo"*.

Las conversaciones tuvieron lugar en Asunción del 1 al 12 de diciembre. El equipo estuvo integrado por funcionarios representantes del Departamento del Hemisferio Occidental, del Departamento de Estudios del Residente para tareas editoriales y miembros de la Oficina de Directores Ejecutivos del FMI, además del presidente del BCP, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, funcionarios y representantes del Congreso del Estado Paraguayo y del sector privado.

Como resultado del Informe País N° 15/37, se visualizó la Matriz de Evaluación Riesgo elaborada por el Fondo Monetario Internacional. (Anexo N° 1)

Al respecto y para un mejor análisis, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 55 del 31/05/16, se solicitó:

1. Explicar las acciones asumidas por el Ministerio de Hacienda a través de sus dependencias administrativas de acuerdo a la Matriz de Riesgo desarrollada por el FMI con respecto a las "Perspectivas y Riesgos en el Informe del Personal Técnico sobre la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI correspondiente al ejercicio fiscal 2014", emitido el 29/01/15.
2. Informar si existen avances en la formación de una oficina encargada de la identificación y valuación de los riesgos, de la Oficina de Negociaciones de la Deuda Pública, de la Oficina de Análisis de Riesgos de la Deuda Pública y la Oficina de Registro de la Deuda Pública.
3. Evaluación, identificación y valoración de riesgos, realizados en el ejercicio fiscal 2015.

En el Memorándum DGCDP N° 244 del 14/06/16, las autoridades de la DGCDP, informaron: *"Al respecto, cabe precisar que los requerimientos por parte del Equipo de auditores de la CGR no corresponden al ámbito de competencia de esta dependencia, motivo por el cual no se cuenta con los antecedentes solicitados por los mismos"*.

Por ese motivo, se cursó a la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda la Nota CGR N° 3301 del 05/07/16, en los mismos términos del Memorándum CGR/DGCDP N° 55/16, ya transcrito con anterioridad.

A la fecha de este Informe, el Ministerio de Hacienda no dio respuesta al requerimiento de este Organismo Superior de Control.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con respecto a este punto, la DGCDP toma nota de la observación formulada por la CGR y estará procediendo a consultar ante las instancias o dependencias del Ministerio de Hacienda, sobre el curso de acción, que se pueda seguir al respecto".

Esta Auditoría se ratifica en su observación considerando que en la respuesta de la entidad auditada se asume la situación observada.

Conclusión

El Ministerio de Hacienda no realizó acciones a través de sus dependencias administrativas, en el marco de la matriz de riesgo desarrollado y emitido el 29/01/15 por el FMI con respecto a las "Perspectivas y Riesgos en el Informe del Personal Técnico sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente al ejercicio fiscal 2014".

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá realizar acciones administrativas a fin de analizar en sus diferentes dependencias administrativas, la matriz de Riesgo elaborado y emitido por el FMI el 29/01/15, y aplicar mejoras en el ámbito de sus competencias respectivas.

VI.2.3 En la DGCDP aún no fue nombrado un Director General permanente para las funciones operativas de la Gestión de la Deuda.

En fecha 24/08/15, en la Resolución MH N° 217/15, se nombró al Economista Oscar Llamosas como Director General Interino quien, al mismo tiempo, es Director General del Tesoro.

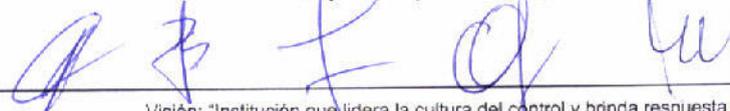
La Dirección General de Crédito y Deuda Pública está encargada de la gestión de la Deuda, específicamente, desde la Oficina de Análisis de Riesgos de la Deuda Pública y la Oficina de Registro de la Deuda Pública, en tanto que la Dirección del Tesoro Nacional está a cargo de la gestión de la Caja y de los Activos.

El inconveniente que podría ocasionar esta situación – una sola persona cumpliendo doble función – es que la labor de coordinación de los trabajos puede verse sobrecargada por las múltiples funciones del Director, teniendo en cuenta la enorme responsabilidad que implica la atención diaria de cada una de las Direcciones Generales a su cargo.

Al respecto, el objetivo principal del Director General de la DGCDP es: *"administrar el sistema de crédito y deuda pública mediante el establecimiento de directivas, sistemas y procedimientos para la utilización de los recursos del crédito público y la atención del servicio de la deuda pública"*, de acuerdo al Manual de Organización y Funciones vigente.

Con posterioridad a la presentación de la Comunicación de Observaciones, la entidad auditada en su descargo, señaló cuanto sigue:

"Con respecto a este punto, la DGCDP toma nota de la observación formulada por la CGR y estará procediendo a consultar ante las instancias o dependencias del Ministerio de Hacienda, sobre el curso de acción, que se pueda seguir al respecto".



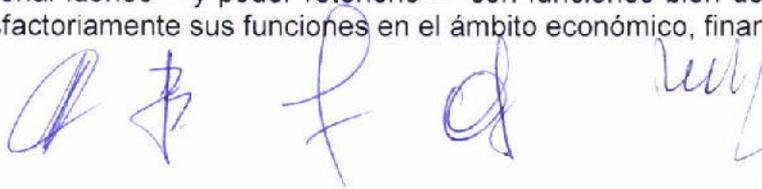
Esta Auditoría se ratifica en su observación considerando que en la respuesta de la entidad auditada se asume la situación observada.

Conclusión

La DGCDP está a cargo de un Director General Interino que, al mismo tiempo, es Director General del Tesoro, y cumple ambas funciones en términos de gestión, y si no se resuelve el problema de fondo a mediano plazo, esta situación podría afectar el aprovechamiento óptimo de su tiempo y desequilibrar su carga de trabajo.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá, a mediano plazo, resolver en forma definitiva el problema de la restructuración y reorganización de la Oficina de la Deuda, de modo que se pueda contar con personal idóneo – y poder retenerlo – con funciones bien definidas para que puedan cumplir satisfactoriamente sus funciones en el ámbito económico, financiero y fiscal.



CAPÍTULO VII INDICADORES DE VULNERABILIDAD, SUSTENTABILIDAD Y DE RIESGOS DE LA DEUDA PÚBLICA

En el presente Capítulo se expone el análisis – y sus resultados – de la sostenibilidad de la Cartera de Deuda del Sector Público de la República del Paraguay mediante la aplicación de indicadores propuestos en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI 5411.

Para el estudio del comportamiento de la Deuda se utilizó una serie de indicadores, que se encuentran clasificados en tres grandes grupos, que se definen a continuación:

VII.1. INDICADORES DE VULNERABILIDAD

"El análisis de vulnerabilidad implica la necesidad de construir indicadores que midan y prevengan cualquier situación que pudiera obstaculizar el pago de la deuda, dadas las circunstancias actuales. Estos indicadores usualmente son estáticos pues muestran fotografías de la situación prevaleciente y no permiten esbozar perspectivas de mediano plazo". (ISSAI 5411).

Los datos e informes utilizados para el cálculo de los "Ratios" tuvieron como fuente el Informe Financiero 2015 elaborado por el Ministerio de Hacienda, la Página Web del Banco Central del Paraguay y las respuestas de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, como se detalla en el presente cuadro:

Concepto	Descripción	En millones de US\$
Saldo de la deuda	El total de la Deuda Pública, Deuda Externa más Deuda Interna, al cierre del ejercicio fiscal 2015	5.482
Ingreso presupuestario interno ¹⁶	Total de ingresos corrientes de la Administración Central, según la Ejecución Presupuestaria.	3.116
Servicio de la deuda	Pago por el servicio de la deuda – amortización, intereses y comisiones –, al cierre del ejercicio fiscal 2015.	475
Intereses	Intereses pagados por la Deuda Pública al cierre del ejercicio fiscal 2015.	191
Amortización	Amortización de capital realizada en el ejercicio fiscal 2015.	282
Producto interno bruto	Valor total de la producción de Bienes y Servicios del país durante el ejercicio fiscal 2015.	27.784
Deuda externa	Deuda contraída con otro Estado u Organismo Internacional, o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República del Paraguay, cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.	4.013
Exportaciones	Valor total de las Exportaciones registradas al cierre del ejercicio fiscal 2015.	8.357
Reservas internacionales netas	Valor total de activos financieros liquidos en poder del Banco Central del Paraguay, al cierre del ejercicio fiscal 2015.	6.054
Desembolsos por concepto de deuda externa	Valor total de desembolsos realizados por Organismos Internacionales y recibidos por el Ministerio de Hacienda durante el ejercicio fiscal 2015.	494

Fuente: Memorándum DGCDP/CGR: N° 186 del 09/05/16, en respuesta al Memorándum CGR/DGCDP N° 39/16
Fuente: Memorándum DGCDP/CGR.

Extraído de las siguientes páginas: Informe Financiero Ministerio de Hacienda <http://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306>

Informe Financiero BCP. <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-i365>

¹⁶ Ingreso Presupuestario Interno definido como Ingreso Tributario para este caso.

A continuación, se exponen los principales indicadores de solvencia y liquidez de la Deuda Pública al cierre del ejercicio fiscal 2015:

1. Saldo de la Deuda / Producto Interno Bruto: 19,73%

Para este indicador, la INTOSAI expresa que, "este indicador mide el nivel de endeudamiento, relativo a la capacidad de producción de bienes y servicios del país".

El resultado refleja que la Deuda Pública Total representó el 19,73 % del Producto Interno Bruto e indica que la producción total de Bienes y Servicios del país de ese ejercicio fiscal superó, en aproximadamente cinco veces, a los saldos de la Deuda. Además, implica que el país se encuentra en condiciones de hacer frente a las obligaciones futuras, desde el punto de vista de la producción nacional.

Este indicador también guarda relación con la probabilidad de ocurrencia de una crisis de Deuda. El valor resultante es inferior a los límites del 25 % al 30 %, establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como intervalo crítico fuera de los cuales, valores inferiores significan que existe baja probabilidad de crisis y, valores superiores, presentan altas probabilidades de ella. De esta forma, este indicador muestra que se encuentra por debajo de los indicadores propuestos. No obstante, sería importante que la Deuda no aumentase de manera sustancial con relación a la producción, debido a sus implicancias económicas.

Al respecto, en el documento denominado "Consulta del Artículo IV de 2014 — Informe del Personal Técnico y Comunicado De Prensa - Paraguay"¹⁷, el FMI informa: "La economía de Paraguay combina fundamentos macroeconómicos sólidos con persistentes desafíos al desarrollo. La deuda pública se encuentra en un moderado 18 por ciento del PIB, la inflación está bajo control y las reservas internacionales son abundantes. El crecimiento del producto repuntó significativamente durante la última década, en medio del auge de los precios de los productos básicos agrícolas que impulsó a las industrias sojera, de cereales y cárnica del país. Sin embargo, el ingreso per cápita de Paraguay continúa muy por detrás de los comparadores regionales, debido a deficiencias en infraestructura, resultados educativos inferiores y un clima de negocios marcado por una débil aplicación de la ley y un alto nivel de informalidad. La desigualdad y los índices de pobreza han disminuido notablemente en los últimos años, pero continúan siendo elevados". El subrayado es de la CGR.

2. Saldo de la Deuda / Ingreso Presupuestario Interno: 175,93 %

"Este indicador mide el nivel de endeudamiento relativo a la capacidad de pago del gobierno. Muestra el número de años de ingreso requeridos para pagar el saldo total de la deuda".

En este caso, el resultado indica que el saldo total de la Deuda representó el 175,93 % del Ingreso Corriente de la Ejecución Presupuestaria del ejercicio fiscal 2015, significa que el Estado no recauda los ingresos corrientes necesarios de un ejercicio fiscal para honrar el pago total del servicio de la Deuda.

No obstante este indicador considera la deuda mantenida por la Administración Central y también las deudas de las entidades Descentralizadas. Sin embargo, se señala que los entes descentralizados en su mayoría poseen ingresos propios con los cuales hacen frente a su deuda.

Por otra parte, ese porcentaje muestra también la diferencia entre la Deuda Total y la Recaudación Fiscal. El valor porcentual obtenido sobrepasó los valores críticos – que van del 90 % al 150 % – determinados por el Fondo Monetario Internacional, hecho que sugiere que, la Deuda ha aumentado significativamente con relación a los años anteriores y que existe el riesgo que no sea sostenible, es decir, que no se pueda cubrir el servicio del endeudamiento público sin comprometer los objetivos y metas de desarrollo en el largo plazo¹⁸.

¹⁷ <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2015/cr1537s.pdf>

¹⁸ <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2015/cr1537s.pdf>

El mismo documento emitido por el FMI, en la parte pertinente a la Política tributaria y administración de ingresos, expone: "Es necesario seguir mejorando el cumplimiento tributario para elevar el bajo nivel de ingreso público y a la vez incrementar la progresividad del sistema tributario. Esto comprende mejorar aún más la administración tributaria aduanera, reducir las exenciones y estudiar la posibilidad de elevar el aporte tributario del sector primario".

3. Servicio de la Deuda / Ingreso Presupuestario Interno: 15,24 %

"Este indicador mide la capacidad del gobierno para pagar el servicio de la deuda con las fuentes internas".

Para este indicador, el FMI establece un rango del 25 % al 35 % como valores críticos o límites a partir de los cuales se presenta una alerta con relación a la sostenibilidad de la Deuda. El valor obtenido en el ejercicio fiscal auditado fue de 15,24%, es decir es inferior al rango establecido por el FMI, lo que significa que los ingresos corrientes del Ministerio de Hacienda siguen en condiciones de solventar el servicio de la Deuda Pública a pesar que, en el ejercicio Fiscal 2015, los ingresos corrientes tuvieron una disminución del 17,5 % en comparación al ejercicio fiscal 2014.

4. Intereses / Producto Interno Bruto: 0,69%

"Este indicador nos muestra qué tan onerosos resultan los intereses para el país. También puede ser interpretado como las posibilidades de un país para responder ante erogaciones no productivas".

Los intereses pagados correspondientes a la Deuda Pública en el ejercicio fiscal 2015 representan el 0,69 % de la producción total del país en el mismo periodo de tiempo. Tomando como referencia el valor crítico del 3 % considerado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otros organismos internacionales, el valor obtenido es inferior y determina que los intereses no son excesivamente onerosos en relación a la capacidad productiva del país.

5. Intereses/ Ingreso Presupuestario Interno: 6,13%

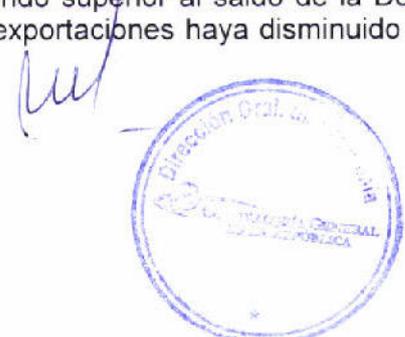
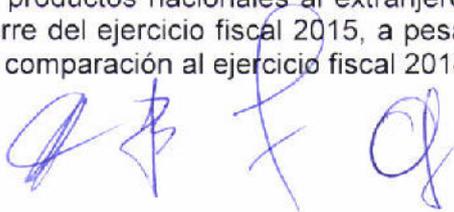
"Este indicador mide el costo de los intereses en términos de la captación fiscal de un país. Esta razón usualmente es utilizada como la tolerancia de los ingresos públicos a incrementos en las erogaciones no productivas".

En este caso, el resultado implica que los intereses pagados en el ejercicio fiscal 2015 equivalen al 6,13 % de los ingresos corrientes de la Administración Central. Estos intereses siguen en un nivel adecuado al comparar con los valores críticos, del 7 % al 10 %, determinados por el FMI.

6. Deuda Externa / Exportaciones: 48,02%

"Mide el nivel de deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes y servicios. Muestra el nivel de carga sobre las exportaciones, o bien sobre la capacidad de generar divisas".

En este sentido, el resultado indica que la Deuda Externa representa el 48,02 % de las exportaciones del ejercicio fiscal 2015 y que el ingreso de divisas al país, derivado de la venta de productos nacionales al extranjero, sigue siendo superior al saldo de la Deuda Externa al cierre del ejercicio fiscal 2015, a pesar que las exportaciones haya disminuido en un 13,45 % en comparación al ejercicio fiscal 2014.



7. Reservas Internacionales Netas / Deuda Externa: 150,86%

"Esta relación indica el número de veces que superan los pasivos externos al saldo de divisas."

Las Reservas Internacionales Netas presentaron al cierre del ejercicio fiscal 2015 una reducción del 10,51% con respecto al periodo 2014, representando el 150,86% del Saldo de la Deuda Externa. Las Reservas Internacionales Netas siguen siendo un indicador de la solvencia del Estado al expresar la parte de la Deuda Externa Pública que podría pagarse con las Reservas Netas del país, si es que esa deuda fuese cobrada al contado. En este caso, el porcentaje hallado indica que podría pagarse el 100% de ella.

Al respecto, cabe resaltar que el artículo 61 de la Ley N° 489/95 "Orgánica del Banco Central del Paraguay" establece: "Objeto de la Reserva Monetaria Internacional: *"Las reservas monetarias internacionales del Banco Central del Paraguay están destinadas exclusivamente a mantener la normalidad en las transacciones en el mercado libre de cambio, a superar dificultades transitorias en la balanza de pagos y a preservar el valor externo de la moneda"*....

Es decir que, para el pago de la Deuda Externa no pueden ser utilizadas las Reservas Internacionales Netas y que la relación entre estas y la Deuda Externa, solamente influye en el "Riesgo País" y en otros indicadores usados en los análisis macroeconómicos.

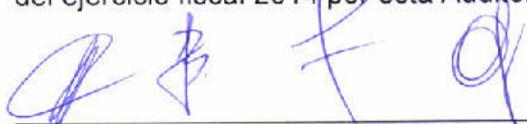
Sobre el punto, el FMI en el documento ya citado con anterioridad, informa: *"En tanto, la cobertura de las reservas es plenamente adecuada. Las reservas internacionales han aumentado más—primordialmente debido a una emisión de bonos del gobierno por US\$1.000 millones con el objetivo de financiar futuros gastos en infraestructura—y hoy superan en cierta medida la métrica de suficiencia estándar del FMI para regimenes cambiarios flotantes. Sin embargo, la cobertura de las reservas no parece excesiva al tener en cuenta la elevada apertura comercial de Paraguay, en especial al considerar la vulnerabilidad de su todavía estrecha base exportadora a enfermedades, el clima y shocks de precios. La elevada dolarización ofrece otro argumento en pos de contar con reservas relativamente altas. Habiendo dicho esto, el costo de mantener el actual nivel de reservas (estimado en 1,1 por ciento del PIB anual) presenta un argumento en contra de una acumulación significativa adicional."*

8. Amortización / Desembolsos por concepto de Deuda Externa: 57,09%

En este caso, para la INTOSAI, *"esta relación mide el nivel de amortización de deuda como proporción de nuevos desembolsos de Deuda Externa. Este indicador, entendiéndose como una razón rotatoria, o "revolving ratio", sugiere cuándo un país se encuentra refinanciando su deuda con nuevas emisiones. Si esta razón es superior a 100, entonces la Deuda no se refinancia con una nueva deuda". Mientras que, "si es inferior a 100, la Deuda se refinancia con deuda nueva, prolongando la dinámica de la Deuda y corriendo el riesgo de caer en el efecto denominado "bola de nieve". En el ejercicio fiscal 2014, este ratio fue del 25,98%, lo que comparativamente se puede observar que aumentó 120%."*

El resultado obtenido muestra que el valor total de la amortización de Capital correspondiente a la Deuda Externa en el ejercicio fiscal 2015, es del 57,09% de los desembolsos realizados por Organismos Internacionales al Ministerio de Hacienda en el mismo periodo. Estos desembolsos fueron superiores a la amortización realizada, lo que significa que el pago de la Deuda fue acompañado de nuevas deudas. En caso que esta situación persista o aumente, es necesario mantener un nivel de deuda prudente cuidadosamente planificado.

Si bien, no existe un consenso entre los distintos Organismos Internacionales para establecer los niveles mínimos que éstos indicadores deben tener, la siguiente tabla muestra los niveles mínimos sugeridos para países emergentes, comparados con los resultados obtenidos al cierre del ejercicio fiscal 2014 por esta Auditoría.



Indicador de vulnerabilidad	Debt Relief Internacional (*)	Fondo Monetario Internacional (**)	Resultado Paraguay
Servicio de la deuda / Ingreso	28 % - 63 %	25 % - 35 %	15,24%
Interés / Ingreso	4,6 % - 6,8 %	7 % - 10 %	6,13%
Deuda / Producto interno bruto	20 % - 25 %	25 % - 30 %	19,73%
Deuda / Ingreso	92 % - 167 %	90 % - 150 %	100,3%

Fuente: Memorandum DGCDP/CGR N° 186 del 09/05/16

(*) Debt Relief Internacional: "Aspectos claves para el análisis de la Sostenibilidad de la Deuda" 2007.

(**) Fondo Monetario Internacional, Departamento de relaciones externas del FMI: Ficha Técnica "Indicadores de Vulnerabilidad", 30/04/03 y varios documentos de investigación.

Conclusión

En términos generales, para el ejercicio fiscal 2015 los "Ratios" reflejan que el Estado soporta una Deuda Pública de un nivel moderado; sin embargo, en términos de recaudación fiscal suficiente, no recibe los ingresos necesarios para poder honrar su deuda ya que el indicador de vulnerabilidad Deuda/Ingreso, supera el rango sugerido por los Organismos Internacionales, situación está que genera una inquietud inmediata respecto a la sostenibilidad fiscal.

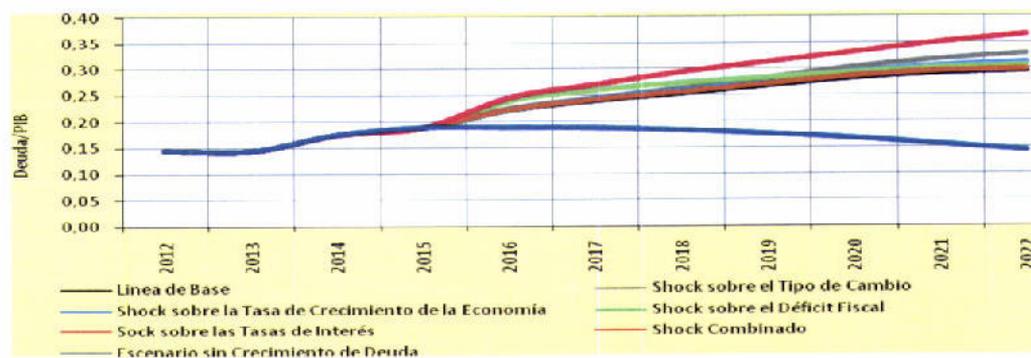
VII.2 INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

El Análisis de Sostenibilidad consiste en examinar si la situación actual de la política fiscal puede mantenerse indefinidamente solvente en el tiempo y si se continuará honrando el Servicio de la Deuda Pública sin necesidad de modificaciones sustanciales, en el comportamiento de la política fiscal implementada en el pasado y el presente.

Es usado para medir y analizar la capacidad del gobierno para afrontar sus pasivos – seguir honrando los servicios de la deuda – bajo ciertas circunstancias actuales y futuras esperadas, sin necesidad de mayores cambios en la política fiscal en el transcurso del tiempo.

Para el efecto, y basados en el informe presentado por los técnicos de la Dirección de Política de Endeudamiento, el modelo seleccionado para obtener los indicadores de sostenibilidad ha sido el enfoque o perspectiva de la dinámica endógena de la deuda – Endogenous Debt Dynamics¹⁹ –, que se basa en la planilla integrada para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda, proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dinámica Endógena de la Deuda



Fuente: Elaboración de la DPE con base en datos del Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda y World Economic Outlook (Octubre 2015), Fondo Monetario Internacional

¹⁹ La esencia de este modelo designado *Endogenous Debt Dynamics* se basa en incorporar explícitamente las diferentes monedas que componen la deuda pública realizando un ajuste a la ecuación de tiempo discreto.

La comparación de la estimación de la DPE para los diferentes escenarios y lo efectivamente producido en el ejercicio fiscal 2015, permite a esta Auditoría expresar que el Ratio, Deuda Pública/Producto Interno Bruto, no difiere mucho de lo efectivamente producido, que fue del 19,73 %, excepto las estimaciones del ejercicio fiscal 2015 de la Dirección de Política de Endeudamiento respecto a la Desaceleración de la economía al 20,1 %, el aumento del Déficit Fiscal Primario al 20,6 % que traería aparejado un incremento del nivel de endeudamiento y el shock combinado al 23,4 %, ocasionado por el supuesto de una desaceleración de la tasa de crecimiento del producto, un aumento del déficit fiscal y un incremento de las tasas de interés doméstica y externa, creando así un escenario pesimista que traería consigo un incremento del ratio Deuda/PIB, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Ratio Deuda/PIB con shocks	Estimación 2015	Producido al 31/12/15
Shock 1: 15% depreciación del tipo de cambio	17,9 %	19,73%
Shock 2: Desaceleración de la economía	20,1 %	
Shock 3: Aumento del Déficit Fiscal Primario	20,6 %	
Shock 4: Tasa de Interés doméstica y externa se ajusta con inflación	17,7 %	
Shock 5: Shock combinado	23,4 %	
Shock 6: Escenario histórico u óptimo	11,2 %	

Estos porcentajes permiten señalar que la Deuda Pública se mantuvo nuevamente sustentable en el ejercicio fiscal 2015 en comparación al ejercicio fiscal 2014, de acuerdo a las indicaciones del FMI.

Conclusión

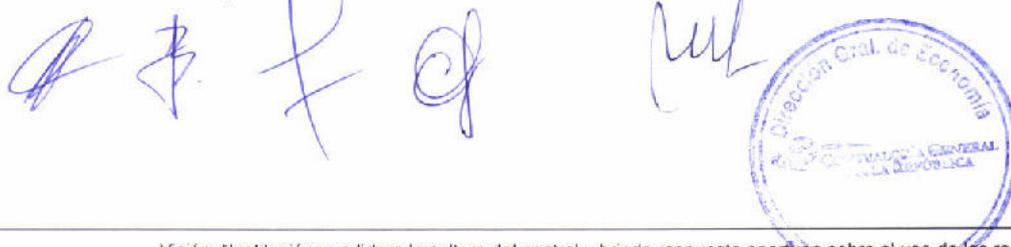
En términos generales, los resultados obtenidos dentro de un escenario base, indican que la Deuda Pública Total en relación al Producto Interno Bruto para datos estimados del 2015 al 2022, puede aumentar considerablemente. En los escenarios de *shocks* base y *shocks* sobre variables claves, los valores se encuentran dentro de los rangos considerados aceptables.

Sin embargo, en el *shock* pesimista, este Ratio podría sobrepasar el 30 % para el 2019, rango considerado normal por el FMI y, por ende, no se aseguraría la sostenibilidad de la Deuda.

Recomendación

De acuerdo a los datos proporcionados con respecto a los Indicadores de la Gestión de la Deuda Pública por la Dirección de Política de Endeudamiento, es necesario que las autoridades del Ministerio de Hacienda apliquen políticas de racionalidad, comenzando por la reducción de gastos públicos en especial de aquellos que no generen inversiones a mediano o largo plazo – o financiar con mayor énfasis los proyectos y programas que generen ingresos fiscales del sector público-privado, y no traigan consigo mayor aumento del déficit fiscal aumentando la contratación de más deuda, y de esa manera, continuar cumpliendo con el Principios de la Deuda Soberana de *"Evitar incidencias del sobreendeudamiento: Los gobiernos deberían sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable"*.

Asimismo, promover una reforma tributaria aumentando el nivel de contribuyentes, con tolerancia cero a la evasión fiscal mediante una gestión fiscal más eficiente, teniendo en cuenta que el valor porcentual obtenido entre la Deuda Total y la Recaudación Fiscal en el Ejercicio Fiscal 2015 sobrepasó los valores críticos determinados por el FMI.



VII.3. INDICADORES FINANCIEROS

Según el documento elaborado por la Dirección de Política de Endeudamiento, denominado "Lineamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013 - 2017", entre los puntos principales se pueden citar lo siguiente:

"De los riesgos analizados, el de tasa de interés es el más significativo, dado que el 43% de la deuda está a tasa variable, y un 6,8% de la deuda a tasa fija se refinancia a un año. Las tasas internacionales están a niveles históricos bajos, pero podrían aumentar, lo que tendría un efecto negativo en las condiciones financieras de los préstamos otorgados por los organismos multilaterales y bilaterales. El riesgo de refinanciamiento se limita a la deuda interna, y está compensado por los depósitos en el BCP. Por otro lado, los royalties provenientes de las hidroeléctricas mitigan el riesgo de tipo de cambio ya que los ingresos en divisas más que compensan el pago del servicio de la deuda externa".

En razón de que en los "Lineamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013 – 2017", no está formulado el "Análisis de los Riesgos" para ejercicio fiscal sujeto examen, en el Memorándum CGR/DGCDP N° 52 del 25/05/16, se requirió la revisión de los lineamientos estratégicos del ejercicio fiscal 2015.

En el Memorándum DGCDP N° 259 del 23/07/15, la DPE informó: "...se encuentra en etapa de actualización el citado documento", a la vez adjuntó nuevamente los Lineamientos Estratégicos de la Deuda 2013-2017.

El análisis de la respuesta permite a esta Auditoría expresar que, es necesario mantener actualizados los Lineamientos Estratégicos de la Deuda con instrumentos como los Indicadores Financieros que permitan evaluar oportunamente los riesgos cambiarios, riesgos de tasa de interés y riesgos de refinanciación, de manera a estar alertas con el endeudamiento progresivo que se ha producido en estos últimos años, más aun, teniendo en cuenta que el portafolio en moneda norteamericana es elevado y que cualquier alza en el tipo de cambio de esa moneda pueden terminar por cargar más deuda sobre la Deuda Externa.

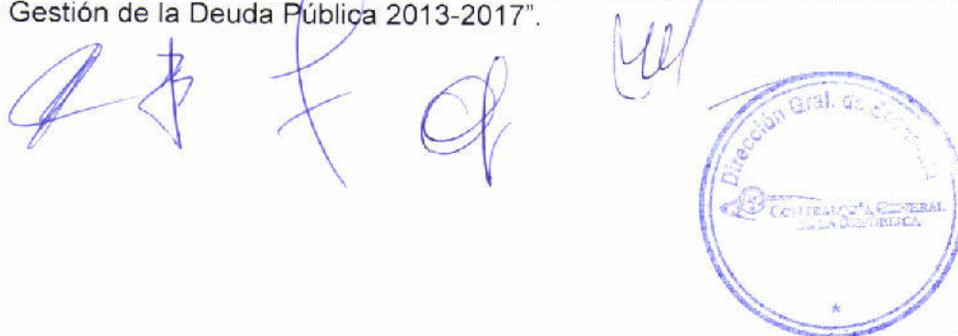
Conclusión

No se encuentra actualizado el documento "Lineamientos Estratégicos de la Deuda" para el ejercicio fiscal 2015 en lo que se refiere a los Indicadores Financieros y la correspondiente exposición del "Análisis de los Riesgos derivados del Tipo de Cambio, las variaciones del Tipo de interés y los Riesgos de Refinanciación".

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPE deberán:

Actualizar los Indicadores Financieros de la Deuda por lo menos una vez al año, o con mayor frecuencia si las circunstancias lo ameritan, porque el comportamiento del Pasivo podría sufrir modificaciones ante cambios causados por eventualidades como, innovaciones en la Política de Gobierno, modificaciones en las condiciones de mercado, o cambios en la coyuntura macroeconómica, para contribuir de esta forma a mantener la deuda pública en niveles sustentables, como se indica en el propio documento titulado "Lineamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013-2017".



CAPÍTULO VIII

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
RESOLUCIÓN CGR N° 311/06			
<p>1. Falta de confiabilidad en las conciliaciones de saldos.</p> <p>Recomendación:</p> <p>Deberá contar con un inventario actualizado de los saldos de la Deuda Pública Interna, que permita conocer con exactitud los componentes de la misma, así como establecer criterios definidos en cuanto a los préstamos que deben figurar en el presente inventario.</p>	<p><i>"A través de la Nota MH N° 199 de fecha 03/03/16, fue remitido a la CGR el "LISTADO DE LA DEUDA INTERNA DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL (MINISTERIO DE HACIENDA), CON SALDO ACTIVO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015", que contiene el inventario actualizado de los saldos de la Deuda Pública Interna de la Administración Central".</i></p>	En proceso	<p>La verificación de los documentos evidenció la existencia de un Proyecto de dictamen de la Abogacía del Tesoro, referente a la conciliación y pago de cuentas entre el MH y la ESSAP. Sin embargo, durante el ejercicio fiscal 2015 no se visualizó avance de la mencionada conciliación y pago; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.</p>
RESOLUCIÓN CGR N° 33/12			
<p>2. Bonos autorizados por la Ley N° 3798/09</p> <p>Recomendación:</p> <p>Las Autoridades superiores del Ministerio de Hacienda deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> Arbitrar con diligencia los procedimientos que permitan cancelar la deuda con el BCP, tal como se ha establecido en la Ley N° 3798/10. Cumplir estrictamente con las recomendaciones realizadas en Informes Finales anteriores de la CGR. 	<p><i>"Los trámites se realizan a través de los Expedientes: MH SIME N° 59.981/2013 "BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY S/ DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIO REF. A LAS LEYES S/ TRANSFERENCIAS DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL B.C.P. A FAVOR DE OTRAS ENTIDADES DEL ESTADO", y SIME MH N° 100.852/14 por la cual el BCP DESIG.FUNC./OTROS OBJETOS P/ PARTICIPAR DE LAS NEGOCIACIONES S/LA TRANSFERENCIA DE UN INMUEBLE A FAVOR DEL PARLASUR, MPIO. DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y DEL MPIO. DEL INTERIOR/ DIRECCIÓN GRAL. DE</i></p>	En Proceso	<p>El análisis de los documentos evidenció la existencia de un Proyecto de dictamen de conformación de un equipo interdisciplinario con participación de representantes de la Abogacía del Tesoro y de la SSEE, para participar en las negociaciones sobre las transferencias de los inmuebles. Sin embargo, durante el ejercicio fiscal 2015 no se concertó un avance definitivo al respecto, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
	MIGRACIONES, POR PARTE DEL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY.- Actualmente, se encuentran a instancia de la Secretaria General del MH. Se adjunta reporte del SIME II".		
<p>3. Cuentas del Activo relacionadas con Préstamos Subsidiarios, que no tuvieron movimiento en el ejercicio fiscal 2011.</p> <p>Recomendaciones:</p> <p>1. Arbitrar las medidas administrativas conducentes a la recuperación de los Préstamos Subsidiarios.</p> <p>2. Arbitrar las medidas administrativas para investigar las causas de la existencia de saldos de los préstamos subsidiarios sin recuperación y la identidad de los responsables de esa situación, para la aplicación de las sanciones legales correspondientes, si fuere el caso.</p> <p>De las medidas adoptadas al respecto la CGR será oportunamente informada.</p>	<p>"Se remite prueba documental de la acción tomada, a través del Memorándum DGCDP N°587/2015 y, reporte del SIME II".</p>	En Proceso	<p>La verificación de la documentación evidenció que por Expediente MH SIME N° 54224/12 se solicitó el parecer jurídico de la Abogacía del Tesoro. Se constató que en el ejercicio fiscal 2015 se incorporó en el artículo 80 de la Ley N° 5386/15 "Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", "la autorización al MH a realizar la actualización y/o supresión de las cuentas del Activo registradas en el Balance de la Tesorería General, para el efecto se deberá contar con los dictámenes a ser emitidos por las dependencias y reparticiones competentes del Ministerio de Hacienda". Dicho artículo será reglamentado por el MH; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.</p>
<p>4. Bonos vencidos, no rescatados por el Ministerio de Hacienda.</p> <p>Recomendación:</p> <p>Las autoridades del Ministerio de Hacienda deberán arbitrar las medidas administrativas tendientes a regularizar la situación de los Bonos autorizados por las Leyes Nos. 1720/01, 1857/02 y 2336/03, vencidos y no rescatados</p>	<p>"A través del Expediente MH SIME N° 75602/2014 (Nota SG N° 1183/14) fue reiterado a la Procuraduría General de la República, el pedido de pronunciamiento sobre dicho tema, a la fecha no se tiene evidencia de la respuesta de la PGR. Se</p>	Pendiente	<p>De acuerdo a la documentación remitida por la DGCDP no se observan acciones efectuadas en el ejercicio fiscal 2015; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente de cumplimiento.</p>

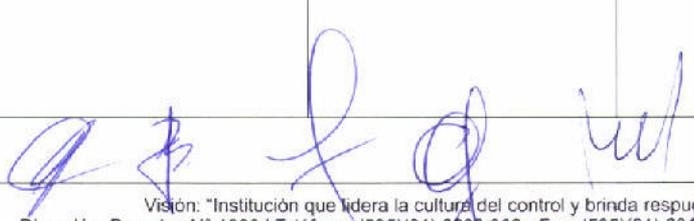
SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
	<i>adjunta reporte del SIME II".</i>		
<p>5. Saldo del Préstamo contratado con Doornkloof Beleggingsmaatskappy (PTY) Ltd., vencido e impago, al cierre del ejercicio fiscal 2011.</p> <p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Arbitrar las medidas administrativas necesarias para abonar la deuda vencida e impaga. Arbitrar las medidas administrativas adecuadas para determinar las causas, e identificar a los responsables, de la existencia de una deuda vencida e impaga del Estado y, de ser el caso, sancionarlos conforme a la legislación vigente. 	<p><i>"Por Nota N° 946/14 se ha insistido al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se adjunta copia de la mencionada nota y, planilla de asistencia-reuniones de trabajo con relación al tema".</i></p>	Pendiente	El análisis de los documentos no evidenció acciones efectuadas por la DGCDP en el ejercicio fiscal 2015; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en pendiente de cumplimiento.
<p>6. Informes elaborados por las dependencias de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, no contienen la totalidad de los datos requeridos.</p> <p>Recomendación:</p> <p>Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.</p>	<p><i>"Se ha solicitado el urgimiento de la aprobación del Manual de Organización y Funciones de la DGCDP con el Memorandum DGCDP N° 704/14 (Expediente MH SIME N° 81543/14 glosado al 36686/2013), el cual se encuentra a consideración del Viceministro de la SSEAF, según los registros en el SIME II. Se adjunta copia del memorándum mencionado y reporte del SIME II".</i></p>	En Proceso	La DGCDP solicitó al Vice Ministro de la SSEAF, al término de la Consultoría encargada de la "Reingeniería Organizacional y de Procesos del MH", la remisión de la propuesta del Manual de Organización, Funciones y Cargos a la UMI del MH para su revisión y ajuste como última fecha de movimiento el 08/01/16. A la fecha de este informe la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.

[Handwritten signatures in blue ink]



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
RESOLUCIÓN CGR N° 90/13			
<p>7. La DGCDP cuenta con el Sistema de Instrumentos Financieros (SIFI), pero el mismo no está implementado.</p> <p>Recomendación: La deficiencia señalada debe ser corregida de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.</p>	<p><i>"Cabe mencionar, que el monitoreo y seguimiento de la Deuda Pública Bonificada se realiza a través de los registros del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), a través del Sistema de Contabilidad (SICO). Asimismo, actualmente está en proceso la actualización del SIARE, en el cual se analizará las características actuales del sistema y los componentes que se requeriría para mayor precisión en la utilización del mismo".</i></p>	En Proceso	La DGCDP argumentó que a través de los registros del SIGADE, SIAF y SICO se realiza el monitoreo de la Deuda Pública. En el ejercicio fiscal 2015 se inició el proceso de actualización del SIARE, como mecanismo administrativo tendiente fortalecer los controles internos de la gestión de deuda; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.
<p>8. Implementación del MECIP en el Ministerio de Hacienda.</p> <p>Recomendación: Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependientes, de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.</p>	<p><i>"En fecha 27/04/16, se ha firmado la Implementación del MECIP-Acta de Compromiso en el Ministerio de Hacienda. Los funcionarios de la DGCDP forman parte del equipo técnico y ética del MECIP, que han llevado a cabo tareas como el llenado de los formatos N° 45 "Mapa de Procesos" y 42 "Normograma", con el apoyo de la consultora Benítez Cotas y Asociados. Se adjunta los documentos respaldatorios".</i></p>	Superada	
<p>9. Insuficiente cantidad de funcionarios asignados a los Departamentos.</p> <p>Recomendación: La deficiencia señalada debe ser corregida de manera a fortalecer los controles</p>	<p><i>"La DGCDP ha realizado la "SOLICITUD DE NOMBRAMIENTO DE</i></p>	Superada	

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.	<i>PERSONAL CONTRATADO", a través del Memorandum DGCDP N° 118 de fecha 03/03/15, en el marco del fortalecimiento de los RRHH con que cuenta la Dirección. Por otra parte, se ha buscado incentivar al personal a través de asignación de remuneraciones complementarias, para cumplir con todas las funciones asignadas".</i>		
RESOLUCIÓN CGR N° 30/14			
<p>10. Deudas del caso de Gustavo Gramont Berres, no reconocidas por la DGCDP.</p> <p>Recomendación: Las autoridades de la DGCDP deberán proseguir enérgicamente con los mecanismos administrativos, para obtener información oficial respecto al caso Gramont Berres, e impulsar las acciones para su revelación en los Estados Contables.</p>	<p><i>"Se adjunta copia del Expte. MH SIME N° 97107/15".</i></p>	<p>En Proceso</p>	<p>De acuerdo a la documentación remitida por la DGCDP, por la demanda de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales promovida por la firma (SACE S.p.A.), empresa aseguradora italiana que proporcionó seguros para los préstamos relacionados con el "Caso Gramont Berres", el Estado Paraguayo contrató los servicios del estudio jurídico "Williams & Connolly llp" mediante el Decreto MI N° 4057 del 14/09/15, actualmente con trámite ante los tribunales federales de Washington D.C., Estados Unidos de América, a un costo entre US\$ 800.000 – monto según cómo se desenvuelva el litigio será desembolsado – , situación de contingencia que no fue revelada en el Tomo IV del Informe Financiero de la Deuda y que, una vez finalizado el juicio y con fallo definitivo, podría conducir a mayores necesidades de financiamiento de los recursos presupuestales futuros; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.</p>





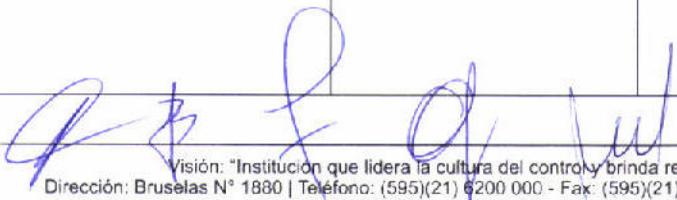

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>Saldos de la Deuda Pública Externa según Organismos Financieros Internacionales Acreedores.</p> <p>11. Diferencia entre el Monto Original Aprobado expuesto en el SIGADE y el informado a la CGR por los Organismos Internacionales.</p> <p>Recomendación: Las autoridades de la Institución deberán establecer mecanismos eficientes que permitan conciliar los datos con los Organismos Internacionales y mantener una comunicación fluida para el intercambio oportuno de informaciones relativas a la Deuda Pública.</p>	<p>"Se ha remitido los informes a la CGR con las aclaraciones pertinentes sobre el caso, nota al pie de página de la planilla de préstamos externos. Copias del Memorándums DGCDP N°s 287/2015, 64/2016 y Nota MH 199/2016 de fecha 03/03/2016".</p>	Superada	
<p>12. Diferencia evidenciada entre el monto desembolsado registrado en el SIGADE y lo informado por los Organismos y Entidades del Estado de la Administración Central.</p> <p>Recomendación reiterada: La DGCDP deberá encaminar acciones administrativas para realizar las confirmaciones antes del cierre del sistema informático, de manera a evitar diferencias con las informaciones recibidas con los OEE y evitar que esta situación se vuelva a repetir.</p>	<p>"A los efectos de evitar dichas diferencias, la DGCDP a remitido notas a los OEE (se acompaña copias de las Notas DGCDP N°s 907 al 914/2014). Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, dichas diferencias fueron subsanadas, conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/2015, 64/2016 y Nota MH 199/2016 de fecha 03/03/2016".</p>	Superada	

[Handwritten signatures in blue ink]



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>13. Diferencia evidenciada entre el monto desembolsado registrado en el SIGADE y el informado por las Entidades Descentralizadas.</p> <p>Recomendación: Las autoridades del Ministerio de Hacienda, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abocarse a mejorar la calidad de las informaciones que suministra la DGCDP y de los procedimientos para la conciliación de la información, de forma oportuna. 2. Establecer mecanismos que permitan a la DGCDP realizar cálculos y ajustes sobre los préstamos externos a fin tener conocimiento pleno de los desembolsos y demás información, y de compararlos con la información proveída por Organismos Internacionales lo que permitirá la elaboración de datos propios y fidedignos para el registro, en vez de utilizar solamente los informes de los Acreedores asumiéndolos sin conocer el origen de la información que recibe. 	<p><i>"Se acompaña copias de las Notas DGCDP N°s 935, 937/14 remitida a los OEE afectados. Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, las diferencias fueron explicadas conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/15, 64/16 y Nota MH 199/16 de fecha 03/03/16".</i></p>	Superada	
<p>14. Diferencia evidenciada entre el saldo de capital en moneda local según el SIGADE y los saldos informados por los Organismos y Entidades del Estado de la Administración Descentralizadas, según el siguiente detalle:</p> <p>Recomendación reiterada: Las autoridades superiores del Ministerio de Hacienda deberán arbitrar las medidas administrativas adecuadas para determinar en la DGCDP las causas, e identificar a los responsables, de la falta de cumplimiento de las recomendaciones contenidas ya en el Informe Final de los ejercicios fiscales 2010 al 2012.</p>	<p><i>"Se acompaña copias de las Notas DGCDP N°s 933,936, 949/14 remitida a los OEE afectados. Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, las diferencias fueron Explicadas conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/2015, 64/2016 y Nota MH</i></p>	Superada	

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
	199/2016 de fecha 03/03/2016".		
<p>15. Deuda de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) no registrada en el SIGADE.</p> <p>Recomendaciones:</p> <p>Las autoridades de la DGCDP deberán:</p> <p>1. Arbitrar las medidas administrativas adecuadas para subsanar definitivamente la discrepancia del saldo reclamado por el Banco de la Nación Argentina – que, de un monto inicial de US\$ 10.000.000 (Dólares estadounidenses diez millones), al cierre del ejercicio fiscal 2013, sumados capital más intereses, conforme al Balance General de la ANDE al 31/12/13, era de \$ 307.379.830.135 (Guaraníes trescientos siete mil trescientos setenta y nueve millones ochocientos treinta mil ciento treinta y cinco) equivalentes a US\$ 66.952.696,60 (Dólares estadounidenses sesenta y seis millones novecientos cincuenta y dos mil seiscientos noventa y seis con sesenta centavos), y el saldo a favor del Banco Do Brasil de US\$ 42.010.532,52 (Dólares estadounidenses cuarenta y dos millones diez mil quinientos treinta y dos con cincuenta y dos centavos).</p> <p>2. Proponer acciones para la registración en el SIGADE de las deudas de Itaipú y Yacyretá, de los montos expuestos en el Balance General de la ANDE.</p>	<p>"Se adjunta copia del Expte. MH SIME N° 43008/2015".</p>	Pendiente	<p>De acuerdo al informe de la DGCDP, no fueron reveladas las deudas que mantiene la ANDE con el Banco de la Nación Argentina por valor de US\$ 205.602.169,51 (Dólares estadounidenses doscientos cinco millones seiscientos dos mil ciento sesenta y nueve con cincuenta y un centavos); es decir que la deuda aumentó el 1956,02% y con el Banco Do Brasil de US\$ 34.843.034,34 (Dólares estadounidenses treinta y cuatro millones ochocientos cuarenta y tres mil treinta y cuatro con treinta y cuatro centavos). Se evidencia la falta de conciliación entre los saldos informados por la ANDE y el Banco de la Nación Argentina al 31/12/15, que presenta una diferencia de US\$ 146.251.476,07 (Dólares estadounidenses ciento cuarenta y seis millones doscientos cincuenta y un mil cuatrocientos setenta y seis mil con siete centavos); por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.</p>



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>16. Saldo pendiente de pago del Banco Nacional de Fomento (BNF) al Ministerio de Hacienda – Convenio de Préstamo FONPLATA-Par 12/93.</p> <p>Recomendación: Las autoridades de la DGCDP deberán arbitrar las medidas administrativas adecuadas para la formalización del "Convenio de Compensación de cuentas entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Fomento" y acelerar el proceso de cancelación de la deuda subsidiada por el Ministerio de Hacienda al Banco Nacional de Fomento.</p>	<p>"Se adjunta copia del Expte. MH SIME N° 26486/2016".</p>	Pendiente	El análisis de los documentos evidenció que aún no fue suscrito el Convenio de compensación de Deudas entre el MH y el BNF con relación al Préstamo FONPLATA-PAR 12/93, que al 31/12/15 ascendió a US\$ 194.255,85; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.
<p>17. Diferencia del saldo pendiente de capital, informado por el BNF y el registrado por la DGCDP – Convenio de Préstamo FONPLATA-Par 12/93.</p> <p>Recomendación: La DGCDP deberá establecer mecanismos eficientes que permitan conciliar los datos con los Organismos y Entidades del Estado y mantener una comunicación fluida para el intercambio oportuno de informaciones relativas a la Deuda Pública.</p>	<p>"Se adjunta copia de la Nota DGCDP N° 938/2014. Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, las diferencias fueron explicadas conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/2015, 64/2016 y Nota MH 199/2016 de fecha 03/03/2016".</p>	Pendiente	El análisis de los documentos evidenció que aún no fue suscrito el Convenio de compensación de Deudas entre el MH y el BNF con relación al Préstamo FONPLATA-PAR 12/93 que al 31/12/15 ascendió a US\$ 194.255,85; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.
<p>18. Saldo de la deuda del Ministerio de Hacienda con la ANDE generada por la Ley N° 3008/06, pendiente de regularización al 31/12/13.</p> <p>Recomendación: Las autoridades del Ministerio de Hacienda deberán arbitrar las medidas administrativas de manera a reflejar la situación real de la deuda con la ANDE y aplicar políticas que faciliten los trámites a efectos de lograr materializar el pago de la misma.</p>	<p>"Se adjunta copia del Memorándum DGCDP N° 847/14 (Expediente SIME N° 104439/2014) y reporte del SIME II".</p>	En Proceso	Al 31/12/15 la ANDE reclama al MH el monto de \$ 117.215.207.912 (Guaraníes ciento diecisiete millones doscientos siete mil novecientos doce) en aplicación de la Ley N° 3008/06. De los cuales la suma de \$ 25.564.577.924

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
			<p>fue cancelada según se detalla en el Anexo II del Acuerdo Interinstitucional suscrito entre ambas entidades.</p> <p>La suma cancelada corresponde al 21,8 % de la Deuda, quedando un saldo pendiente de ₡ 91.650.629.988, El análisis de los documentos evidenció que aún no fue suscrito el Convenio de compensación de Deudas entre el MH y el BNF con relación al Préstamo FONPLATA-PAR 12/93, que al 31/12/15 ascendió a US\$ 194.255,85; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>
<p>19. Situación de las deudas del Estado paraguayo y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con el Instituto de Previsión Social, al 31/12/13.</p> <p>Recomendación:</p> <p>La DGCDP deberá proseguir con las acciones y/o gestiones administrativas para el pago de aportes patronales del Estado y del Ministerio de Educación y Cultura.</p>	<p><i>"Ley N° 5.410/15 de fecha 23 de marzo de 2015, en su Artículo 2° faculta al Poder ejecutivo, a través del MH a emitir y mantener en circulación bonos de la Tesorería General, hasta un máximo equivalente a ₡. 238.579.098.701. Igualmente el Decreto N° 3843/15 Aprueba los términos y condiciones del convenio entre el MH y el IPS en el marco de la Ley N° 5.410/15. En ese sentido, el MH ha realizado la emisión de los bonos y la transferencia de recursos al IPS. Se adjunta copia de las documentaciones de respaldo".</i></p>	<p>Superada</p>	<p>Se realizó la cancelación del monto correspondiente a la deuda al Instituto de Previsión Social en dos transferencias; en fecha 20/08/15 por ₡ 192.474.000.000 y el 30/10/15 por ₡ 46.105.098.701, que totalizan la suma de ₡ 238.579.098.701.</p>

[Handwritten signature]

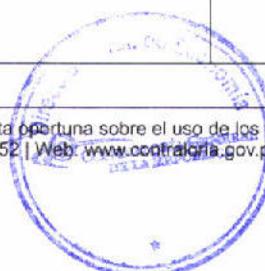
[Circular stamp: Dirección General de Economía]

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>Situación de la Deuda del Estado paraguayo con empresas públicas prestadoras de servicios.</p> <p>20. Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Compañía Paraguaya de Comunicaciones SA (COPACO) y Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA (ESSAP), al 31/12/13.</p> <p>Recomendaciones:</p> <p>1. Arbitrar medidas administrativas adecuadas para acelerar el proceso de amortización y cancelación de la deuda que el Estado paraguayo tiene con estas empresas prestadoras de servicios públicos.</p> <p>2. Informar a este Organismo Superior de Control sobre la aplicación y cumplimiento de los artículos 2°, 3°, 4°, 5° y 6° de la Ley 5060/13.</p>	<p>"Se han incorporado en el Decreto 4774/16 los siguientes articulados: Art. 39.- "...La DGEP del MH deberá realizar una evaluación trimestral de la ejecución del Objeto del Gasto 210 Servicios Básicos, a los efectos de informar a la SSEAF del cumplimiento de los compromisos de pago por utilización de servicios básicos por parte de los OEE. Este informe deberá contar con la información de la facturación trimestral de las empresas prestadoras de servicios básicos de los OEE." Art. 231.- "...Los OEE deberán cancelar en forma mensual la facturación de los servicios básicos de la ANDE, COPACO y ESSAP. En caso de incumplimiento, el MH no dará trámite a ninguna solicitud de modificación presupuestaria presentada por la Entidad afectada." Se remite copia del Memorándum DGCDP N° 204/15 y Registro de seguimiento del SIME II.</p>	<p>Proceso</p>	<p>La deuda que el Estado paraguayo tiene con las empresas prestadoras de servicios públicos básicos - ANDE, COPACO S.A y ESSAP S.A - al 31/12/15, según la Dirección General de Empresas Públicas, representa el monto de \$ 485.244.105.284 (Guaraníes cuatrocientos ochenta y cinco mil doscientos cuarenta y cuatro millones ciento cinco mil doscientos ochenta y cuatro); por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>21. Diferencia entre el saldo de la deuda al 31/12/13 informado por la DGCDP y el reportado por las empresas públicas prestadoras de servicios básicos.</p> <p>Recomendación: La Dirección General de Empresas Públicas deberá establecer mecanismos eficientes que permitan conciliar los datos con las áreas de cobranzas de las empresas públicas prestadoras de servicios básicos y mantener una comunicación fluida para el intercambio oportuno de informaciones relativas a la referida deuda.</p>	<p>"Copia del Memorándum DGCDP N° 204/15 (en el punto anterior)".</p>	En Proceso	<p>El análisis de los documentos evidenció que existe una diferencia de G 58.973.126.881 (Guaraníes cincuenta y ocho mil novecientos setenta y tres millones ciento veintiséis mil ochocientos ochenta y uno) según lo informado por la Dirección General de Empresas Públicas y según los datos proveídos por las empresas prestadoras de servicio; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>
<p>22. Diferencia entre el monto de la donación registrada en el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) y el monto informado por los Organismos y Entidades del Estado.</p> <p>Recomendaciones: La Dirección General de Crédito y Deuda Pública deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbitrar las medidas administrativas adecuadas para determinar las causas, y a los responsables, de la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la CGR respecto a esta observación, reiterada ya en el Informe Final de los ejercicios fiscales 2008 al 2011. 2. Ejercer un control más estricto del monto de las donaciones recibidas por los OEE. <p>De las medidas adoptadas al respecto, y de sus consecuencias, la CGR debe ser oportunamente informada.</p>	<p>"Se acompaña copia de las Notas DGCDP N° 444 al 452/15. Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, las diferencias fueron explicadas conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/15, 64/16 y Nota MH 199/16 de fecha 03/03/2016".</p>	En Proceso	<p>El análisis de los documentos evidenció que al 31/12/15, existía una diferencia entre el monto aprobado de la donación registrada en el SIGADE y el monto informado por la Secretaría de Acción Social (SAS); por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>23. Diferencia entre el monto desembolsado las donaciones registradas en el (SIGADE), y el monto desembolsado informado por los Organismos y Entidades del Estado.</p> <p>Recomendaciones: La Dirección General de Crédito y Deuda Pública deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbitrar las medidas administrativas adecuadas para determinar las causas, y a los responsables, de la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la CGR respecto a esta observación, reiterada ya en el Informe Final de los ejercicios fiscales 2008 al 2011. 2. Ejercer un control más estricto del monto de las donaciones desembolsadas por los OEE. <p>De las medidas adoptadas al respecto, y de sus consecuencias, la CGR debe ser oportunamente informada.</p>	<p><i>"Se acompaña copia de las Notas DGCDP N° 444 al 452/15 (en el punto anterior). Al cierre del Ejercicio Fiscal 2015, las diferencias fueron explicadas conforme al informe remitido a la CGR a través del Memorándums DGCDP N°s 287/15, 64/16 y Nota MH 199/16 de fecha 03/03/16".</i></p>	En Proceso	El análisis de los documentos permitió constatar que al 31/12/15, existe una diferencia entre el monto desembolsado de la donación registrada en el SIGADE y lo informado por la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Acción Social y, la Secretaría de la Mujer; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.
<p>24. Donaciones recibidas por las Municipalidades no registradas en el SIGADE.</p> <p>Recomendación: La DGCDP deberá arbitrar las medidas administrativas adecuadas para que los registros del SIGADE contengan la información suficiente de las donaciones recibidas por los Municipios, de manera a facilitar la tarea de conciliación y control, tanto de los beneficiarios como del importe que le corresponde a cada uno de ellos.</p>	<p><i>"Los procedimientos requeridos para la modificación del marco legal a fin de que los municipios informen al MH sobre las donaciones que reciben, se encuentran tramitados a través del Expte SIME N° 15433/14, el cual se encuentra en la Secretaría General del MH. Se adjunta copia del último chequeo realizado por esta dependencia".</i></p>	En proceso	En el ejercicio fiscal 2015 se visualizó nuevamente esta observación y el proyecto de modificación se encuentra, de acuerdo al Expediente SIME N° 15433/14, en la Secretaría Privada del Ministro de Hacienda desde el 17/06/14; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>25. Deuda por la construcción de las Binacionales Itaipú y Yacyretá.</p> <p>Recomendación:</p> <p>Las autoridades de la DGCDP deberán seguir impulsando medidas administrativas adecuadas para dar un corte, definitivo y definitivo, de la parte correspondiente al Estado paraguayo del Pasivo de los dos emprendimientos binacionales, en los términos de los tratados respectivos, para que estos sean revelados en los informes financieros de manera que la información emitida sea confiable para todos los estamentos del Estado y para la ciudadanía en general.</p>	<p>"Se adjunta copia del Memorándum DGCP y DGCDP N° 01/15, Expte. SIME N° 43035/2015".</p>	<p>Pendiente</p>	<p>En el ejercicio fiscal 2015, el Pasivo de las Entidades Binacionales Yacyretá e Itaipú Binacional, era de US\$ 13.634.334.000 (Dólares estadounidenses trece mil seiscientos treinta y cuatro millones trescientos treinta y cuatro mil), de los cuales, US\$ 7.916.392.000 (Dólares estadounidenses siete millones novecientos dieciséis millones trescientos noventa y dos mil), corresponden a registros de la EBY y, US\$ 5.717.942.000 (Dólares estadounidenses cinco millones setecientos diecisiete millones novecientos cuarenta y dos mil) registrados por la Itaipú Binacional. La DGCDP nuevamente no lleva en consideración la situación real de los compromisos externos del Estado paraguayo al no mencionar en sus informes financieros la parte correspondiente al Pasivo de los dos emprendimientos binacionales, en los términos de los respectivos Tratados. Más evidente se hace la obligación de su exposición en los informes financieros, al considerar que el servicio de la deuda de la Itaipú es asumido por la ANDE, empresa que es propiedad del Estado.</p> <p>La inclusión de la Deuda de las Binacionales en la Deuda Pública del Paraguay incrementaría ésta hasta un importe muy superior al de la Reserva Monetaria Internacional, e implicaría la iliquidez para hacer frente a una eventual necesidad del pago total de la Deuda; por tanto, la recomendación formulada</p>



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
			por la CGR se encuentra pendiente de cumplimiento.
<p>26. Situación de la deuda de PETROPAR con PDVSA, al 31/12/13.</p> <p>Recomendación: Las autoridades de la DGCDP deberán: Arbitrar las medidas administrativas adecuadas para subsanar definitivamente la deuda de PETROPAR con PDVSA.</p>	<p><i>"Se adjunta copia del Memorandum DGCDP N° 202/2015 y la Notas SG N° 456, 627/15".</i></p>	Pendiente	<p>La deuda al 31/12/15 de PETROPAR a PDVSA originada en el refinanciamiento de deudas por la provisión de petróleo en los ejercicios fiscales 2008 al 2014, más los intereses de la deuda refinanciada, expone un saldo de ₡ 1.545.859.890.924 (Guaraníes un billón quinientos cuarenta y cinco mil ochocientos cincuenta y nueve millones ochocientos noventa mil novecientos veinticuatro), o su equivalencia, de US\$ 265.885.774,16 (Dólares estadounidenses doscientos sesenta y cinco millones ochocientos ochenta y cinco mil setecientos setenta y cuatro con dieciséis centavos), cuyo registro no ha sido regularizado en el SIGADE; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente de cumplimiento.</p>
<p>27. Incumplimiento de los Organismos del Estado en la remisión de los informes reglamentados en los Decretos Nos. 10062/07 y 10064/07.</p> <p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Arbitrar las medidas administrativas tendientes a individualizar el motivo de estas falencias y a los responsables del incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, con miras a sancionarlos, si ese fuera el caso. Establecer mecanismos eficientes que permitan un trabajo coordinado con las dependencias encargadas de la transferencia. 	<p><i>"Se adjunta copia del Memorandum DGyCP N° 202/14 y Notas DGCDP N° 880 al 887/2014".</i></p>	En proceso	<p>Se constató que en el ejercicio fiscal 2015 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, no dio cumplimiento al Decreto N° 10064/07 "Por el cual se reglamentan la provisión de información para los Organismos y Entidades del Estado ejecutores de programas y/o proyectos financiados con recursos del crédito público y cooperaciones técnicas no reembolsables (donaciones), así como las</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>3. Implementar mecanismos de Control Interno más efectivos y eficientes que redunden en beneficio del correcto desempeño de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública y de los usuarios de la información que brinda, y reflejar razonablemente el avance de la ejecución de los proyectos y mantener un registro de datos permanente y actualizado.</p> <p>4. Arbitrar los procedimientos necesarios para regularizar la situación de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Mariscal Estigarribia que no dieron cumplimiento a los Decretos Nos. 10064/07 y 10062/07.</p> <p>5. Establecer mecanismos eficaces que permitan un trabajo coordinado y eficaz de las dependencias encargadas de las transferencias, considerando que, a pesar de estar en infracción, la Municipalidad de Mariscal Estigarribia, igualmente fue beneficiada con la transferencia del Ministerio de Hacienda.</p> <p>De las medidas adoptadas deberá ser informada la Contraloría General de la República.</p>			<p><i>transacciones del servicio de la deuda pública" por falta de presentación del informe correspondiente al último bimestre del año 2015 y que, las Municipalidades de Mariscal Francisco Solano López y Moisés Bertoni, no dieron cumplimiento al Decreto N° 10062/07 "Por el cual se reglamenta la provisión de información de la deuda contraída por los gobiernos municipales del país", en el 2° y 3° cuatrimestre respectivamente del ejercicio fiscal 2015; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</i></p>
<p>28. Situación en el ejercicio fiscal 2013 de los préstamos del "Programa de Fortalecimiento Municipal" (PFM).</p> <p>Recomendaciones:</p> <p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública y el Ministerio de Hacienda, deberán:</p> <p>1. Proseguir con las medidas administrativas que propicien la recuperación de los montos previstos en los respectivos precontratos suscritos con</p>	<p><i>"Se han remitido las Notas MH N° 118/16 y S.G N° 630/2016, se adjunta copia de las mismas".</i></p>	<p>En proceso</p>	<p>Durante el ejercicio fiscal 2015 se observó que fueron realizadas transferencias de recursos ejecutadas por el Ministerio de Hacienda a las Municipalidades afectadas al PFM totalizando la suma de \$ 75.464.037.850. De los cuales la suma de \$ 3.481.846.486 corresponde</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>los municipios beneficiarios del PFM, en concordancia con el artículo 45 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", y la reglamentación establecida en el artículo 82, inciso c), del Decreto N° 8127/00, la Ley N° 2202/03 y el Decreto N° 6762/05.</p> <p>2. Justificar documentadamente la situación de los Municipios de Luque y Limpio.</p> <p>3. Efectuar el seguimiento de la situación de los Municipios de Concepción, San Antonio, y Presidente Franco.</p>			<p>al Municipio de Pedro Juan Caballero que ha suscripto el Convenio Interinstitucional remitido por el MH.</p> <p>Los Convenios correspondientes a los Municipios de Encarnación y Caaguazú se encuentran completando su proceso de formalización (firmas del Ministerio de Hacienda y del Ministerio del Interior), concretando entre ambos un importe de \$12.007.514.776</p> <p>Así también los Municipios de Asunción, Luque, San Lorenzo, Capiatá, Villa Elisa y Fernando de la Mora han presentado Acción de Inconstitucionalidad de los artículos 177 y 193 de la Ley 5142/15 y los artículos 356 y 366 del Decreto N° 1100 reglamentaria de la ley del presupuesto (Auto Interlocutorio N° 2713 dictado hasta la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia), sumando un total de \$ 50.665.912.173.</p> <p>Los Municipios de Saltos del Guairá, Villarrica y Limpio no han dado respuesta a las Notas remitidas por el Ministerio de Hacienda; no obstante fue transferida a estos municipios la suma de \$ 12.185.570.574; por tanto, la recomendación; formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>
<p>Gastos derivados de la emisión y colocación de los Bonos Soberanos.</p> <p>29 Diferencia absorbida en la liquidación de gastos del Citigroup Global Markets Inc.</p> <p>Recomendación:</p> <p>La DGCDP deberá coordinar y controlar el registro de la Deuda Pública con los documentos respaldatorios que sean registrados en el Sistema de Gestión y Análisis de la deuda "SIGADE", por la Dirección de Política de</p>	<p>"Se remite copia del Memorandum DGCDP N° 632/2015 y Reporte del SIME II".</p>	<p>En proceso</p>	<p>Se evidenció que la DGCDP realizó acciones, solicitando los documentos a la DPE de la SSEE a fin de posibilitar el cumplimiento de comprometido, por tanto la recomendación formulada por la CGR se</p>

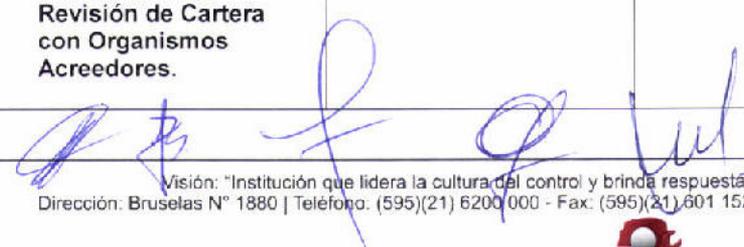
SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
Endeudamiento, de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración del Ministerio de Hacienda, el Banco Central del Paraguay y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, así como su enlace con el Sistema SICO.			encuentra proceso.
<p>Crédito público asignado a la Administración Nacional de Electricidad – ANDE, producto de la emisión de Bonos Soberanos emitidos en enero del 2013.</p> <p>30. Gestión deficiente al 31/12/13 de la Administración Nacional de Electricidad – ANDE, para la utilización de los fondos recibidos en préstamo procedentes de la emisión de los Bonos Soberanos.</p> <p>Recomendaciones: La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Política de Endeudamiento deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los Organismos del Estado en la ejecución de los proyectos financiados con recursos provenientes de los Bonos Soberanos y, en general, de todos los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines. 2. Arbitrar con diligencia procedimientos que permitan que las futuras inversiones públicas financiadas por la emisión de bonos soberanos se ejecuten en el tiempo establecido, de modo que en próximas emisiones de bonos no se repita la falta de ejecución de los proyectos. 3. Arbitrar los medios administrativos para determinar a los 	"En proceso de cumplimiento".	Pendiente	La DGCDP, no remitió ninguna documentación que avale el proceso de cumplimiento de esta recomendación; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente de cumplimiento.

[Handwritten signatures and initials in blue ink]

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
responsables de la adopción de acciones diferentes a las expresamente determinadas por la Ley N° 4848/13, modificada por la Ley N° 5119/13, "Que modifica el inciso a), del artículo 92, y amplía la ley N° 4848/13, "Que aprueba el presupuesto general de la Nación, para el ejercicio fiscal 2013".			
<p>31. Intereses pagados por la ANDE sobre los recursos obtenido de la emisión de Bonos Soberanos, sin la ejecución de los proyectos para los cuales fueron gestionados.</p> <p>Recomendación:</p> <p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Política de Endeudamiento deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arbitrar con diligencia procedimientos que permitan que las futuras inversiones públicas financiadas por la emisión de bonos soberanos se ejecuten en el tiempo establecido, de modo que en próximas emisiones de bonos no se repita la falta de ejecución de los proyectos. 2. Realizar un seguimiento más exhaustivo, que le permita detectar situaciones como las mencionadas en el presente punto, en forma más oportuna y teniendo en cuenta los aspectos de economía, eficiencia y efectividad, con miras a lograr el mejoramiento y la oportuna intervención. 3. En vista de la nula capacidad de gestión del personal de planta de la empresa, estudiar la posibilidad de sugerir a la ANDE la contratación de una empresa privada para gerenciar los recursos externos que obtiene con 	<p>"Se adjunta copia del Expediente MH SIME N° 99905/2014".</p>	<p>En proceso</p>	<p>La verificación de los documentos evidenció la fotocopia de la Nota N° 1404/14, referente a los intereses pagados por la ANDE, sobre los recursos obtenidos de la emisión de Bonos, sin la ejecución de los proyectos para los que fueron gestionados; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
el propósito de mejorar y ampliar el servicio público de escasa calidad que presta a la ciudadanía.			
Limitaciones en la estructura organizacional. 32. La DGCDP realiza la función de una Unidad de Administración y Finanzas (UAF), sin que se evidencien las áreas administrativas requeridas para esa función.	<i>"Se remite copia del Memorandum DGCDP N° 304/2015 (Expte. MH SIME N° 39161/15) y Reporte del SIME II".</i>	En Proceso	La verificación de los documentos evidenció que la consulta fue derivada a instancias de la Dirección de Contabilidad Pública (DGCP); por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.
No se cumple a cabalidad el Manual de Organización y Funciones en los ítems: 33. Funciones operativas del Departamento de Gestión y Control de Proyectos. 34. Funciones operativas de la Coordinación de Crédito y Deuda Pública.			
Funciones operativas del Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública. 35. No se cuenta con un Manual de Procedimiento y Funciones actualizado que incluya las recientes modificaciones y ampliaciones. Respecto a la creación de un nuevo Departamento. Respecto a las actualizaciones.	<i>"Con la aprobación del Manual de Organización y Funciones de la DGCDP, se estarían subsanando las observaciones (Ítem 32, 33, 34 y 35) de la CGR, motivo por el cual por Memorandum DGCDP N° 704/14 (Expediente MH SIME N° 81543/14 glosado al 36686/2013), se ha solicitado la aprobación, según reporte del SIME II, que se encuentra a consideración de la SSEAF.</i>	En Proceso	Se verificó que la DGCDP solicitó al Viceministro, al término de la Consultoría encargada de la "Reingeniería Organizacional y de Procesos del MH", la remisión de la propuesta del "Manual de Organización, Funciones y Cargos" a la UMI; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.
Dificultades para el cumplimiento integral del Manual de Organización, Funciones y Procedimiento. 36. Funciones operativas relacionadas a la			

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>gestión de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública.</p> <p>Recomendación: Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.</p>			
<p>37. Pasivos contingentes.</p> <p>Recomendaciones: El Ministerio de Hacienda deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> Definir en la brevedad una política institucional orientada al tratamiento integral de los Pasivos Contingentes – criterios de exposición, aspectos contables, difusión, registro, etc. – y que, en lo posible, el monitoreo de los mismos se encuentre a cargo de una dependencia especializada de la SSEAF, considerando los efectos que acarrea la aparición de estos pasivos en el Presupuesto Anual de Gastos. Priorizar las acciones orientadas a incorporar estas funciones a los Manuales, y promover la suficiente capacitación para un correcto desenvolvimiento del personal encargado de velar por el proceso. 	<p><i>"El MH se encuentra analizando el tema, por lo que se encuentra en proceso de cumplimiento, esta recomendación".</i></p>	En Proceso	<p>En el ejercicio fiscal 2015 se inició la contratación para la consultoría con el título de: "Diseño, desarrollo y propuesta metodológica para la implementación de procesos, mecanismos y procedimientos de registro de operaciones que impliquen riesgos fiscales, derivados de contratos a ser suscriptos en el ámbito de las leyes N° 2435/03, 5102/13 y 5074/13, y otras normas vinculadas con las mismas", por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>
<p>Superposición de funciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> El Ministerio de Hacienda no prioriza las atribuciones de la DGCDP. Actualmente la DGCDP ya no interviene en la negociación de los Contratos de Préstamos. La DGCDP no participa en la Misión de Revisión de Cartera con Organismos Acreedores. 			




SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>Recomendaciones:</p> <p>Teniendo en cuenta que la función establecida para la DGCDP – administrar el Sistema de Crédito y Deuda Pública – es una tarea altamente tecnificada, el Ministerio de Hacienda deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el más estricto cumplimiento del artículo 77 de la Ley N° 1535/99, asignar a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública la función que le corresponde. 2. Con los mecanismos administrativos a su alcance, dotar a la DGCDP de funcionarios capacitados para el cargo que deban desempeñar y que trabajen a tiempo completo en esa Dirección General, proveyéndoles de capacitación continua y de la necesaria estabilidad en sus funciones. 3. Estructurar e implementar políticas específicas en función a la especialidad de sus distintas dependencias con el objeto de minimizar la posibilidad de que se produzca rotación del personal calificado que debilita la estructura operativa. 4. Priorizar, en carácter urgente, la aprobación del Manual de Organización y Funciones de las distintas dependencias de la DGCDP de manera que esa Dirección General cumpla el rol que le asigna la Ley N° 1535/99 como dependencia encargada de la administración del Sistema de Crédito y Deuda Pública. 5. Disponer la intervención de la DGCDP en el Grupo Consultivo para participar en el proceso de análisis de los programas y proyectos, y en la negociación de contratos de préstamos, teniendo en 	<p><i>"Con la aprobación del Manual de Organización y Funciones de la DGCDP, se estaría subsanando la observación de la CGR, motivo por el cual por Memorandum DGCDP N° 704/14 (Expediente MH SIME N° 81543/14 glosado al 36686/2013), se ha solicitado la aprobación, según reporte del SIME II, que se encuentra a consideración de la SSEAF.</i></p>	<p>En Proceso</p>	<p>Se verificó que la DGCDP solicitó al Viceministro, al término de la Consultoría encargada de la "Reingeniería Organizacional y de Procesos del MH", la remisión de la propuesta del "Manual de Organización, Funciones y Cargos" a la UMI, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>cuenta la función que la Ley N° 1535/99 le asigna.</p>			
RESOLUCIÓN CGR N° 23/15			
<p>41. Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto.</p> <p>Recomendación:</p> <p>El Ministerio de Hacienda deberá contraer créditos públicos en forma controlada y sostenible, de tal modo a no aumentar de manera sustancial en relación a la producción debido a sus implicancias económicas y, además, aplicarlos adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.</p>	<p><i>"Al respecto el indicador se refiere a un coeficiente en el cual intervienen dos variables independientes entre sí, puesto que la Deuda Pública se puede controlar mediante mecanismos legales; mientras que el PIB responde a factores exógenos al ámbito de competencia de esta dependencia, es decir, por ejemplo el PIB en su composición incluye la agricultura que por factores climáticos podría hacer que esta variable se incremente o reduzcan generando de esta manera movimiento en el coeficiente mencionado.</i></p> <p><i>No obstante, considerando el manejo de la Deuda Pública, actualmente se cuenta con la Ley de Responsabilidad Fiscal que establece límites al nivel de déficit, con lo cual se realiza los análisis de sostenibilidad de la deuda para que se encuentre dentro de los parámetros establecidos en la citada norma legal".</i></p>	<p>En Proceso</p>	<p>De acuerdo a la documentación remitida a la CGR, el aumento del Crédito Público, trajo aparejado un aumento del Déficit Fiscal del 1,8% con relación PIB en el ejercicio fiscal 2015, por lo que señala el mínimo avance de las medidas formuladas por la Entidad; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>42. Evolución de las Reservas Netas Internacionales con respecto a la Deuda Pública Externa.</p> <p>Recomendación:</p> <p>El Ministerio de Hacienda deberá tomar créditos públicos en forma controlada y de manera sostenible, de manera a no aumentar de manera sustancial su pasivo explícito con relación a las Reservas Monetarias Internacionales.</p>	<p><i>"Al respecto el indicador se refiere a un coeficiente en el cual intervienen dos variables independientes entre sí, puesto que la Deuda Externa se puede controlar mediante mecanismos legales; mientras que el RIN responde a factores exógenos al ámbito de competencia de esta dependencia, es decir, el RIN puede verse afectada por un shock externo como una disparada del dólar o una caída de la misma.</i></p> <p><i>No obstante, considerando el manejo de la Deuda Pública, actualmente se cuenta con la Ley de Responsabilidad Fiscal que establece límites al nivel de déficit, con lo cual se realiza los análisis de sostenibilidad de la deuda para que se encuentre dentro de los parámetros establecidos en la citada norma legal".</i></p>	En Proceso	El aumento del Crédito Público, trajo aparejado un aumento del Déficit Fiscal del 1,8% con relación PIB en el ejercicio fiscal 2015, el grado de avance de este punto es mínimo, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.
<p>43. Evolución de la Deuda Pública Interna.</p> <p>Recomendación:</p> <p>El Ministerio de Hacienda deberá subsidiar créditos públicos internos en forma controlada y sostenible, controlando la gestión eficiente y transparente de los OEE beneficiarios, de manera a ejecutarlos adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.</p>	<p><i>"La Ley del PGN autoriza la emisión y colocación de los bonos, para financiar los programas y proyectos a cargo de los OEE y, los controles se realizan a través de los informes que deben ser suministrados por los OEE, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias".</i></p>	En Proceso	Se verificó el mínimo avance de las medidas formuladas por la DGCDP, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra en proceso.




SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA OFICINA DE DEUDA PÚBLICA</p> <p>44. Las tareas concernientes a la Oficina de Deuda Pública se encuentran distribuidas entre tres Direcciones, dependientes de dos Subsecretarías distintas del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Recomendación:</p> <p>Teniendo en cuenta que la función asignada a la DGCDP – administrar el Sistema de Crédito y Deuda Pública – es una tarea altamente técnica, el Ministerio de Hacienda deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el más estricto cumplimiento del artículo 77, de la Ley N° 1535/99, asignar a la Dirección General de Crédito y Deuda Pública la función que le corresponde. 2. Con los mecanismos administrativos a su alcance, dotar a la DGCDP de funcionarios capacitados para el cargo que desempeñan, a tiempo completo, en esa Dirección General, proveyéndoles de capacitación continua y de la necesaria estabilidad en sus funciones. 3. Estructurar e implementar políticas específicas con función a la especialidad de sus distintas dependencias con el objeto de minimizar la posibilidad de que se produzca rotación del personal calificado que debilita la estructura operativa. 4. Priorizar, en carácter urgente, la aprobación del Manual de Organización y Funciones de las distintas dependencias de la DGCDP, de manera que 	<p>"Se adjunta copia del Expte. SIME N° 11343/16".</p>	<p>En Proceso</p>	<p>Se verificó que la DGCDP solicitó al Viceministro, al término de la Consultoría encargada de la "Reingeniería Organizacional y de Procesos del MH", la remisión de la propuesta del "Manual de Organización, Funciones y Cargos" a la UMI, el grado de avance de este punto, es mínimo, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra proceso.</p>

Visión: "Institución que lidera la cultura del control y brinda respuesta oportuna sobre el uso de los recursos públicos".
 Dirección: Bruselas N° 1880 | Teléfono: (595)(21) 6200 000 - Fax: (595)(21) 601 152 | Web: www.contraloria.gov.py | Email: cgr@contraloria.gov.py




SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
esta Dirección General cumpla el rol que le asigna la Ley N° 1535/99 como dependencia encargada de la administración del Sistema de Crédito y Deuda Pública.			
<p>BONOS SOBERANOS</p> <p>45. El Ministerio de Hacienda, con excepción de los Convenios firmados con las Empresas Públicas, no reglamentó la elaboración de proyectos inversión para los OEE beneficiados con recursos de los Bonos Soberanos.</p> <p>Recomendación: El Ministerio de Hacienda deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar proyectos de Ley que formulen la inclusión de los convenios de préstamos para todos los OEE beneficiarios de la colocación de los Bonos Soberanos. 2. Incluir en los proyectos de Ley las condiciones para un mayor control de los presupuestos de recursos y créditos, planes y programa guarden relación directa con los fines y objetivos previstos en la Ley o sus cartas orgánicas. 	"En proceso de cumplimiento".	Pendiente	La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento", por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.
<p>46. Baja Ejecución de la Administración Nacional de Electricidad – ANDE, para la utilización de los fondos procedentes de la primera y segunda emisión de los Bonos Soberanos.</p> <p>Recomendación: La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda y la Dirección del Sistema de Inversión Pública, deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los Organismos del Estado en la ejecución de 	"En proceso de cumplimiento"	Pendiente	La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>los proyectos financiados con recursos provenientes de la primera colocación de Bonos Soberanos y, en general, de todos los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.</p> <p>2. Arbitrar con diligencia, procedimientos que permitan que las futuras inversiones públicas financiadas por la emisión de Bonos Soberanos se ejecuten en el tiempo establecido, de modo que en próximas emisiones de bonos no se repita la falta de ejecución de los proyectos.</p> <p>3. Arbitrar los medios administrativos necesarios para determinar las causas y la identidad de los responsables de la adopción de acciones diferentes a las expresamente determinadas en la Ley N° 4848/13, modificada por la Ley N° 5119/13, "Que modifica el inciso a), del artículo 92, y amplía la ley N° 4848/13, "Que aprueba el presupuesto general de la Nación, para el ejercicio fiscal 2013", con miras a la aplicación de las sanciones que la Ley determine, si ese fuera el caso.</p>			
<p>47. Proyectos y Programas financiados por la colocación de Bonos Soberanos, sin la debida evaluación y control.</p> <p>Recomendación:</p> <p>El Ministerio de Hacienda deberá adoptar las medidas administrativas adecuadas para el establecimiento de mecanismos administrativos adecuados que le permita el seguimiento, control y evaluación del monto total de los recursos provenientes de la colocación de los Bonos Soberanos, de manera a verificar el uso racional de los mismos.</p>	<p>"En proceso de cumplimiento".</p>	<p>Pendiente</p>	<p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.</p>

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
<p>48. Servicio de la Deuda de los Bonos Soberanos.</p> <p>Recomendación: La DPE dependiente del Ministerio de Hacienda, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> Realizar Estudios de Factibilidad con criterios técnicos más específicos sobre las implicancias de tomar deudas para pagar otras. Realizar estudios de rentabilidad social esperada de la inversión con respecto al costo de la deuda, de manera a determinar si es mejor reducir la deuda o invertir más en el financiamiento de gastos de capital. 	<p><i>"En proceso de cumplimiento".</i></p>	<p>Pendiente</p>	<p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.</p>
<p>49. El Ministerio de Hacienda no previó la creación de un Fondo de Provisión para el Servicio de la Deuda</p> <p>Recomendación: El Ministerio de Hacienda y la DGEP, deberán elaborar proyectos de Ley que determinen la inclusión de fondos de amortización para prever los recursos necesarios para el pago del capital principal al vencimiento, con cargo a la Tesorería Nacional.</p>	<p><i>"En proceso de cumplimiento".</i></p>	<p>Pendiente</p>	<p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.</p>
<p style="text-align: center;">NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO</p> <p>50. Carencia de una normativa legal que establezca un límite del endeudamiento anual del Estado.</p> <p>Recomendación: El Ministerio de Hacienda y la DGCDP deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proteger la estabilidad macroeconómica a largo plazo, administrando la deuda en forma prudente y mediante una planificación sensata y realista que establezca límites a la Deuda del país. Iniciar gestiones 	<p><i>"En proceso de cumplimiento".</i></p>	<p>Pendiente</p>	<p>La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.</p>

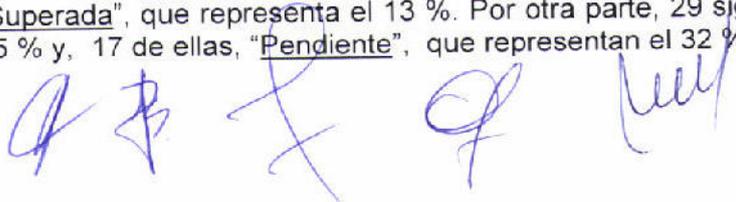
SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
administrativas que permitan la elaboración de un proyecto de Ley que establezcan el límite de endeudamiento del Estado.			
<p>SERVICIO DE LA DEUDA</p> <p>51. Pagos efectuados en concepto de Comisión por la gestión ineficiente de la Institución beneficiaria en el Préstamo BID 1800/OC-PR.</p> <p>1. La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda deberá establecer mecanismos más eficientes que permitan evaluar la gestión de los Organismos del Estado en la ejecución de los proyectos financiados con recursos provenientes del Crédito Público, a fin de evitar al Estado el pago de comisiones innecesarias.</p>	"En proceso de cumplimiento".	Pendiente	La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.
<p>ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO</p> <p>52. Insuficiente supervisión en el ejercicio fiscal 2014 a las oficinas intervinientes de la deuda pública.</p> <p>Recomendación: El Ministerio de Hacienda deberá fortalecer la metodología de trabajo de la Auditoría Institucional de manera a realizar la supervisión del circuito completo de la gestión de la deuda pública, en forma permanente.</p>	"En proceso de cumplimiento".	Pendiente	La Dirección General de Crédito y Deuda Pública no remitió documentos que avalen que esta recomendación está en "proceso de cumplimiento"; por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.
<p>53. INDICADORES DE FINANCIEROS</p> <p>Recomendación: De acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección de Política de Endeudamiento, es necesario mantener la política fiscal que, hasta ahora, es ordenada y sostenible, para no</p>	"Se adjunta copia del Memorandum DGCDP N° 55/2016. (Expte. SIME N° 9660/2016)".	Pendiente	La DGCDP remitió el "Dictamen Técnico sobre incidencias monetarias, cambiarias y crediticias de la emisión de Bonos Soberanos del Banco Central del Paraguay" y los

[Handwritten signatures and initials]

SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA RESULTANTES DEL EXAMEN ESPECIAL EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO Y DEUDA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, EN CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES CGR N°s 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15			
Observaciones realizadas por la CGR	Medidas adoptadas y a adoptarse por la DGCDP	Situación actual	Comentario de la CGR
comprometer la sostenibilidad de la Deuda de mediano y largo plazo y practicar una política de gastos que no generen aumentos importantes que traigan consigo sostenidos déficits fiscales que serían financiados con la contratación de más deuda y, de esa manera, continuar cumpliendo con el Principios de la Deuda Soberana de "Evitar incidencias del sobreendeudamiento: Los gobiernos deberían sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable".			"Fundamentos de la emisión de Bonos Soberanos" lo cuales se fundamentaron en una dinámica de deuda estable; sin embargo, en el ejercicio fiscal 2015 el indicador de Vulnerabilidad "Saldo de la Deuda / Ingreso Presupuestario Interno" fue de . sobrepasando la brecha establecida por el Fondo Monetario, por tanto, la recomendación formulada por la CGR se encuentra pendiente.

Conclusión

Esta Auditoría determinó que, al cierre del ejercicio fiscal 2015, la Dirección General de Crédito y Deuda Pública – DGCDP – presentó avances en la regularización de su accionar y en la implementación de las observaciones resultantes de los trabajos de auditoría dispuestos en las Resoluciones CGR Nos. 311/06, 33/12, 90/13, 30/14 y 23/15 ya que, del total de 53 observaciones identificadas en las citadas auditorías, 7 de ellas reflejan una situación actual de "Superada", que representa el 13 %. Por otra parte, 29 siguen "En proceso", representando un 55 % y, 17 de ellas, "Pendiente", que representan el 32 % del Total.




CAPÍTULO IX – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO I

DEUDA PÚBLICA AL EJERCICIO FISCAL 2015

I.1 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA AL 31/12/15.

I.1.1. Evolución de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto.

Conclusión

En el ejercicio fiscal 2015, el indicador de sostenibilidad de la Deuda Pública con respecto al Producto Interno Bruto representó el 19,73%, mientras que el PIB expresado en dólares estadounidenses, disminuyó el 9,66%, a pesar de que en términos de Guaraníes constantes, tuvo un incremento del 3 % para el año 2015 con respecto al ejercicio fiscal anterior, índices que demuestran que la economía del país esta sólida y que se mantiene estabilizada en un entorno en el que varios países de América Latina experimentan una desaceleración, o incluso, una contracción económica²⁰.

No obstante, se recuerda que los recursos captados mediante préstamos soberanos o por la emisión de bonos en el mercado local e internacional, deben ser tomados cuidadosamente planificada de tal modo que el endeudamiento público impacte positivamente en la producción de bienes y servicios del país y, de esta forma se produzca el crecimiento sostenido y sostenible del Producto Interno Bruto. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la proporción del endeudamiento público sobre el Producto Interno Bruto ha ido en constante aumento desde el 2011 y que, en contrapartida, las recaudaciones fiscales disminuyen y no son suficientes para mantener los actuales niveles de endeudamiento sin incurrir en más deudas para pagarlas.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá contratar nuevos créditos públicos en forma controlada, planificada y sostenible, de tal modo a no aumentar de manera sustancial la deuda pública en relación a la producción, debido a sus implicancias económicas y, además, aplicarlos adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.

Además, es necesario medir el crecimiento del PIB ocasionado por las inversiones que se realizan mediante la aplicación de los recursos provenientes de deudas, considerando que las mismas deberán ser honradas mediante el aumento de la producción de bienes y servicios.

Evolución de las Reservas Netas Internacionales con respecto a la Deuda Pública Externa.

Conclusión

Al cierre del ejercicio fiscal 2015, las Reservas Netas Internacionales se redujeron en un 10,51 % en comparación al periodo 2014, debido a la devaluación de la moneda nacional frente a la moneda americana, representando una relación del 1,51 del Saldo de la Deuda Externa, indicador que revela que el Estado mantiene su solvencia para cumplir, si eventualmente eso fuera necesario, con sus obligaciones asumidas y honrar la Deuda Externa Pública con las Reservas Netas del país.

²⁰ <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/car060116as.htm>

Recomendación

El Estado deberá mantener un nivel de deuda prudente y cuidadosamente planificado, así como, analizar una estrategia de endeudamiento que forme parte de un proceso de desarrollo económico, en la que se determine claramente el destino los recursos del endeudamiento mejorando la calidad del gasto público.

I.3 SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA

I.3.1 Evolución de la Deuda Pública Interna.

Conclusión

La Deuda Pública Interna ha ido creciendo – en un 315,43% – en forma continua desde el 2011 al 2015. Al cierre del ejercicio fiscal 2015 la Deuda Pública Interna tuvo un aumento de un 7,29% con relación al ejercicio fiscal anterior, como consecuencia de la tercera colocación de los Bonos Soberanos.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá subsidiar créditos públicos internos en forma controlada y sostenible, promoviendo la gestión eficiente y transparente de los OEE beneficiarios, de manera que estos recursos sean ejecutados adecuadamente y en el menor tiempo posible en la consecución de los fines propuestos.

CAPÍTULO II

DEUDA INTERNA

Deuda de la Azucarera Iturbe (AISA) subrogada por el Estado paraguayo.

Conclusión

No se evidenció la elaboración previa de un estudio que indique los beneficios y las consecuencias que ocasionaría el hecho que Estado paraguayo asuma esa deuda de la Azucarera Iturbe.

Tampoco fueron remitidos los documentos correspondientes a los numerales a), b), c) y e) ya expuesto precedentemente.

De un total de 1.158 beneficiarios, 1.128 personas cobraron sus acreencias, por un monto de ₡ 14.700.387.449 (Guaraníes catorce mil setecientos millones trescientos ochenta y siete mil cuatrocientos cuarenta y nueve). El saldo de ₡ 299.612.551 (Guaraníes doscientos noventa y nueve millones seiscientos doce mil quinientos cincuenta y uno) que corresponde a personas fallecidas, cheques anulados e importes no utilizados, fue devuelto a la Dirección General del Tesoro.

El MAG no dispone del Legajo Original de la Solicitud de Transferencia de Recursos N° 166922 de un valor de ₡ 15.000.000.000 (Guaraníes quince mil millones) porque éste obra en la Procuraduría General de la República a la que fue remitido según se expresa en la Nota del Ministerio de Agricultura y Ganadería SG N° 600 del 20/08/15.

Recomendación

El Ministerio Hacienda deberá:

1. Solicitar al MAG que inicie los trámites para que la Procuraduría General de la República proceda a la devolución del legajo original de la documentación que respaldan los pagos a los afectados por la Ley N° 5348/14 "De regularización financiera de los productores de caña dulce o caña de azúcar del Departamento Guairá", considerando el tiempo transcurrido desde su remisión en fecha 20 de agosto de 2015,

ya que esos documentos constituyen el respaldo documental del pago realizado por el MAG con los fondos que le transfiriera el MH para ese efecto.

2. Continuar con las gestiones tendientes al cobro de lo subrogado a la empresa Azucarera Iturbe S.A.

CAPÍTULO III GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO

III.1 Debilidades evidenciadas en las dependencias que gestionan la Deuda Pública.

Conclusión

La estructura institucional de la "Gestión de la Deuda" en el Ministerio de Hacienda es inconsistente con las prácticas internacionales según la opinión de los consultores del Fondo Monetario Internacional.

La función de colocación de nueva deuda se ejerce en la Dirección de Política de Endeudamiento, dependiente de la Subsecretaría de Economía e Integración, orgánicamente separada totalmente de la operación principal de la gestión de la deuda, que se realiza en la Dirección General de Crédito y Deuda Pública, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.

Las funciones de "middle office" la ejerce una dependencia de la DGCP, el Departamento de Análisis Financiero de la Deuda Pública y, el "back office", el Departamento de Procesamiento de la Deuda Pública, en contraposición a los principios de la UNCTAD sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos, relativas a la "Gestión y supervisión adecuadas", ya abordados anteriormente.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá coordinar la responsabilidad operativa de la Gestión de la Deuda de forma que le permita verificar que las necesidades financieras y obligaciones de pago del Estado se cumplan al menor costo posible mediante la aplicación de estrategias garanticen que la Deuda Pública nacional se incremente y se mantenga a niveles sostenibles teniendo presente los riesgos del negocio.

CAPÍTULO IV BONOS SOBERANOS

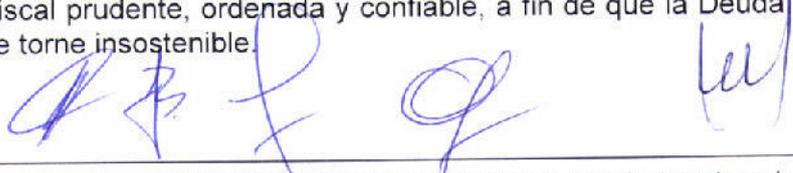
Resultado de la operación colocación de los "Bonos 2023 Reapertura".

Conclusión

Basados en tales datos, como el volumen demandado, el rendimiento del negocio y la diversificación geográfica alcanzada, la colocación de los US\$ 280.000.000 (Dólares estadounidenses doscientos ochenta millones) de los "Bonos 2023 Reapertura" reflejó el grado de confianza que tienen los inversionistas internacionales en la calidad crediticia, con relación a la capacidad de pago de la República del Paraguay.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá mantener condiciones para el desarrollo de una Política Fiscal prudente, ordenada y confiable, a fin de que la Deuda Pública del Estado paraguayo no se torne insostenible.



IV.1 Colocación de los "Bonos 2023 Reapertura"

IV.1.1 Se fundamentó en base a criterios técnicos de una economía bajo el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal, incumplidos en el ejercicio fiscal 2015.

Conclusión

Se evidenció que la fundamentación de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura", en el ejercicio fiscal 2015, se basó en el criterio técnico de que la economía evoluciona sin la existencia de shocks adversos significativos y bajo los lineamientos de la Ley de Responsabilidad Fiscal para los gastos corrientes. Sin embargo, el déficit fiscal 2015 incluidos los gastos financiados con Bonos del Tesoro con fuente de financiación 20-04 "Bonos Soberanos", llegó a 1,8% del PIB, superior al establecido en el artículo 7, inciso 1, de la Ley N° 5098/13 "De Responsabilidad Fiscal", asociado esto al aumento de la deuda pública, a la falta de control de los proyectos y programas financiados con la colocación de bonos soberanos que podría generar a mediano o largo plazo un aumento de la inflación y del desempleo, y una carga social muy elevada a las futuras generaciones, si no se toman las medidas correctivas a tiempo para la correcta utilización de estos recursos.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPE, dependiente de la SSEE, deberán:

1. Mediante la adopción de Políticas Fiscales apropiadas, buscar un mayor aumento de los ingresos tributarios a fin de minimizar el déficit fiscal para evitar un mayor aumento de stock de la deuda pública.
2. Proyectar Políticas Monetarias y Fiscales que permitan generar una dinámica de la deuda favorable, impulsando condiciones macroeconómicas favorables.
3. Mejorar el funcionamiento de la rendición de las cuentas fiscales incluyendo todos los gastos independientemente de su fuente de financiamiento.

IV.1.2 Se fundamentó la capacidad de endeudamiento en base a criterios técnicos de una dinámica de la Deuda Pública estable hasta el ejercicio fiscal 2023.

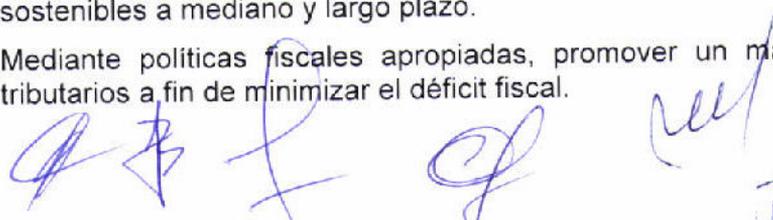
Conclusión

En general, los argumentos alegados por la SSEE, dependencia del Ministerio de Hacienda, son sólidos y válidos para la emisión de los "Bonos 2023 Reapertura". El coeficiente de deuda pública sobre PIB en el Paraguay – según informes de la CEPAL – siguen siendo, comparativamente, el más bajo en América Latina y con relación a otros países emergentes – de 19,73 % al cierre del ejercicio fiscal 2015. Teniendo en cuenta que al 31/12/15, el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios" alcanzó 100,3%, y en mayo/16 el indicador Deuda/PIB ya llegó en el nivel del 23,5%, situaciones que, si no son debidamente consideradas, pueden llegar a afectar los indicadores vigentes.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPE, dependiente de la SSEE, deberán:

1. Elaborar y cumplir las proyecciones de una dinámica de la deuda con factores económicos sostenibles a mediano y largo plazo.
2. Mediante políticas fiscales apropiadas, promover un mayor aumento de los ingresos tributarios a fin de minimizar el déficit fiscal.



IV.1.3 Destino del producido de la colocación de los Bonos Soberanos.

IV.1.3.1 El 84,55% del producido de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" fue previsto en el Presupuesto del ejercicio económico 2015 para financiar el Servicio de la Deuda.

Conclusión

El aumento de la Deuda Pública para pagar deudas, hecho que se hace evidente al destinar el 84,55 % de un empréstito para hacer frente al servicio de la deuda, no produjo un incremento de infraestructura de inversiones paralelo, ni permitió un superávit en la renta o en la recaudación fiscal que permita hacer frente a su pago.

La experiencia de los países sobre-endeudados en Latinoamérica, a más de la observación del Banco Mundial, con relación a la buena gestión de la Deuda Pública y a la excesiva acumulación de la misma, advierten al Ministerio de Hacienda sobre la manera en que se deben utilizar los recursos, evitando el excesivo endeudamiento que contribuye en el tiempo a la generación de la pobreza y desigualdad, e imposibilita al Estado retomar una coherente y permanente estrategia de desarrollo por ausencia de financiamiento.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá impulsar y mantener una Política Fiscal que permita impulsar una dinámica de la Deuda controlada, con miras a aumentar la infraestructura de la inversión, el ingreso fiscal y la disminución de la pobreza.

IV.1.4. Fue Ejecutada la suma de **¢ 1.397.079.228.746** para financiar proyectos no autorizados en el artículo 87 de la Ley N° 5386/15.

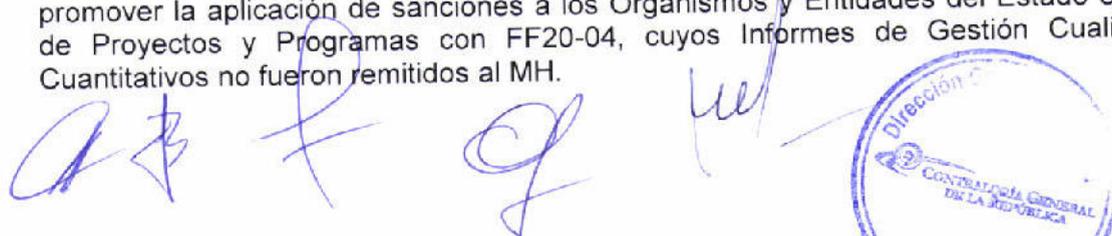
Conclusión

Uno de los principales argumentos usados para fundamentar la conveniencia de la colocación de los "Bonos 2023 Reapertura" en el ejercicio fiscal 2015, consistió en que esta operación permitiría cubrir las necesidades de financiamiento de proyectos de infraestructura y energía. Sin embargo, se evidenció que la suma de ¢ 1.397.079.228.746 (Guaraníes un billón trescientos noventa y siete mil setenta y nueve millones doscientos veintiocho mil setecientos cuarenta y seis); es decir, el 34,98% del Obligado, que representa la suma de ¢ 3.993.977.238.112 (Guaraníes tres billones novecientos noventa y tres mil novecientos setenta y siete millones doscientos treinta y ocho mil ciento doce), fue destinada a Programas de Administración y Programas de Acción, en contravención a las disposiciones del artículo 87 de la Ley N° 5386/15, cuyo contenido ya fue transcrito anteriormente.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DGCDP deberán:

1. Adoptar medidas administrativas adecuadas, que permitan verificar el uso apropiado del monto total de los recursos provenientes de la colocación de los Bonos Soberanos.
2. Mediante la Dirección encargada, y en cumplimiento de las normativas legales vigentes, promover la aplicación de sanciones a los Organismos y Entidades del Estado ejecutores de Proyectos y Programas con FF20-04, cuyos Informes de Gestión Cualitativos y Cuantitativos no fueron remitidos al MH.



IV.1.5. Ejecución de los Proyectos y Programas.

IV.1.5.1 Falta de gestión para la modificación presupuestaria del Presupuesto del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.

Conclusión

El Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, en el ejercicio fiscal 2015, no procedieron al remplazo de los créditos de la FF20-OF13 a la FF20-OF04 "Recursos del Crédito Público-Bonos Soberanos", siguiendo las normativas y disposiciones que rigen las modificaciones presupuestarias, hecho que derivó en la nula ejecución de los proyectos y programas financiados con recursos producidos por la colocación de Bonos Soberanos en el ejercicio fiscal 2015, sin observar lo señalado en los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos más arriba.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DGCDP deberán:

1. Iniciar los trámites administrativos para investigar el origen de la falta de modificación presupuestaria del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa Nacional.
2. Encaminar reuniones conjuntas con ambos Organismos del Estado a fin utilizar los recursos del producido de los Bonos Soberanos cuya paralización, definitivamente, representa un costo al Estado.

IV.1.5.2 Falta de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para la adjudicación de contratos.

IV.1.5.3 Baja ejecución de los programas financiados con el producido de la colocación de los Bonos Soberanos.

IV.1.5.3.1 MSPyBS.

IV. 1.5.3.2 Gestión de la ANDE inferior a la expectativa.

IV.1.5.3.3 INC.

IV.1.5.3.4 MAG

IV.1.5.3.5 SENAVITAT

Conclusión

El MEC, el MSPyBS, la ANDE, el MAG, la INC y SENAVITAT, han informado de una baja ejecución de sus proyectos y programas financiados con fondos de la primera y segunda colocación de Bonos Soberanos, por motivos tales como la falta de adjudicación de los contratos de obras, entre otros, en contravención a los artículos 56 y 62 del Anexo A "Guía de Normas y Procesos del PGN 2015" del Decreto N° 2929/15, "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5386 del 6 enero de 2015, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2015", ya transcritos anteriormente.

Se debe además acotar que al 31/12/14, el proceso de expansión económica se financió principalmente con colocación de Bonos del Tesoro Nacional en el mercado internacional, definido por un consenso general que expresa: "Que los egresos de funcionamiento operativo deben ser financiados exclusivamente con IMPUESTOS.

Los gastos producidos por determinados servicios públicos, que usualmente están a cargo de los municipios, servicios de barrido, de limpieza, etc., con TASAS.



Mientras que los recursos provenientes del uso del CRÉDITO PÚBLICO deben ser destinados siempre a los gastos de capital o inversiones patrimoniales²¹.

Factores como el volumen del rescate a mediano plazo – en términos del principal – de US\$ 1.780.000.000 (Dólares estadounidenses mil setecientos ochenta millones), las proyecciones de endeudamiento futuro, la falta de planificación previa y control de ejecución adecuado de los proyectos y programas financiados con la colocación de Bonos Soberanos, la baja ejecución presupuestaria de varios OEE beneficiarios de la colocación, y la forma en que se proyectan obtener los recursos para realizar el pago del principal en los vencimientos futuros – el reemplazo de la deuda actual por deuda de mayor plazo – sugieren que pudieran generar serias dificultades para el rescate y el servicio de la deuda de estas colocaciones, más aun, tomando como evidencia el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios", y que, de incurrirse en un mayor endeudamiento público, se podrían profundizar las desigualdades económicas en la población y empeorar la calidad de vida de generaciones futuras.

Recomendación

La Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio de Hacienda y la Dirección del Sistema de Inversión Pública, deberán:

1. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los Organismos del Estado en el planeamiento previo y la ejecución de los proyectos financiados con recursos provenientes de la colocación de Bonos Soberanos y, en general, de todos los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.
2. Arbitrar con diligencia, procedimientos de planificación que permitan que las futuras inversiones públicas financiadas por la emisión de Bonos Soberanos se ejecuten en el tiempo establecido, de modo que en próximas emisiones de bonos no se repita la falta de ejecución de los proyectos.
3. Por medios administrativos adecuados, investigar las causas del retraso en la adjudicación de las obras del Ministerio de Educación y Cultura.

CAPÍTULO V CONTINGENCIAS FISCALES

V.1 Pasivos Contingentes, implícitos o explícitos.

Conclusión

Se evidencia que es cada vez mayor la probabilidad de que los Pasivos Contingentes se materialicen, hecho que puede llegar a afectar el saldo de la deuda. Por tanto, es de suma urgencia para el Ministerio de Hacienda, la necesidad de sincerar sus Estados Financieros mediante el diseño e implementación de metodologías de exposición de los mismos, a fin de presentar una situación financiera confiable y revelar estos pasivos en Nota a los EEFF.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá:

1. Definir en la brevedad una política institucional orientada al tratamiento integral de los Pasivos Contingentes – criterios de exposición, aspectos contables, difusión, registro, etc. – y que, en lo posible, el monitoreo de tales Pasivos se encuentre a cargo de una dependencia especializada de la SSEAF.
2. Implementar y desarrollar metodologías para identificar, exponer y cuantificar, los Pasivos Contingentes de manera a reducir la vulnerabilidad ante las deudas generadas por demandas internacionales, transacciones de crédito público, tales como garantías del Gobierno Central aplicables a la deuda externa o interna de gobiernos municipales y entidades públicas.

²¹ Resumen del Libro Introducción a las Finanzas Públicas de José María Martín | Impuestos I (Dasso - 2011) | Cs. Económicas | UBA, AL 10/08/16

CAPÍTULO VI

ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

VI.1 MATRIZ RESUMEN DE RIESGOS DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO

Conclusión

La evaluación y comprobación del sistema de Control Interno en el periodo sujeto a examen evidencia que existen debilidades en los controles internos. Esto hace que los controles ejercidos no sean suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna.

Se evidencia también la DGCDP, no dispone de un Manual de Procedimientos actualizado que incluya, tanto los procedimientos operacionales, como los procedimientos financieros/contables, la estructura institucional del Ministerio de Hacienda, con relación a la "Oficina de Gestión de la Deuda", no es compatible con las prácticas internacionales del FMI, la organización no demuestra un compromiso para atraer y retener profesionales que ayuden al logro de los objetivos. No se ha definido claramente la estructura de la DGCDP ni se ha establecido líneas claras para la presentación de informes que incluyan todas las funciones y el personal de la dependencia, ausencia de un Departamento de Auditoría en la DGCDP, entre otros.

En sentido general, el presente trabajo pretende reflejar algunos de los problemas detectados que propician la falta de habilidad administrativa de las autoridades de la DGCDP para administrar sus recursos.

Como consecuencia de estos problemas y de las observaciones señaladas, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, resulta que los controles ejercidos no son suficientes ni adecuados para proveer información confiable, integral y oportuna sobre los saldos expuestos en el Informe Financiero emitido por la Entidad auditada.

Recomendación

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Dirección General de Crédito y Deuda Pública del Ministerio Hacienda.

Asimismo, la DGCDP deberá proponer incorporar a su estrategia un plan de capacitación del personal directivo, ejecutivo, y de sus funcionarios en general, sobre temas básicos de control y contabilidad, dar prioridad, y especial atención a la actividad de la Auditoría Interna, capacitando al personal de ese sector y disponiendo su la activa intervención en todos los procesos que la entidad realiza para que, de esa forma, cumpla con las funciones que la ley le asigna.

VI.2 OTRAS DEBILIDADES DETECTADAS EN EL ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS.

VI.2.1 Matriz de Riesgos del FMI, elaborada en los términos de la "Consulta del artículo IV del Convenio Consultivo", aparentemente, no fue analizada por el MH.

Conclusión

El Ministerio de Hacienda no realizó acciones a través de sus dependencias administrativas, en el marco de la matriz de riesgo desarrollado y emitido el 29/01/15 por el FMI con respecto a las "Perspectivas y Riesgos en el Informe del Personal Técnico sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente al ejercicio fiscal 2014".

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá realizar acciones administrativas a fin de analizar en sus diferentes dependencias administrativas, la matriz de Riesgo elaborado y emitido por el FMI el 29/01/15, y aplicar mejoras en el ámbito de sus competencias respectivas.

VI.2.3 En la DGCDP aún no fue nombrado un Director General permanente para las funciones operativas de la Gestión de la Deuda.

Conclusión

La DGCDP está a cargo de un Director General Interino que, al mismo tiempo, es Director General del Tesoro, y cumple ambas funciones en términos de gestión, y si no se resuelve el problema de fondo a mediano plazo, esta situación podría afectar el aprovechamiento óptimo de su tiempo y desequilibrar su carga de trabajo.

Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá, a mediano plazo, resolver en forma definitiva el problema de la restructuración y reorganización de la Oficina de la Deuda, de modo que se pueda contar con personal idóneo – y poder retenerlo – con funciones bien definidas para que puedan cumplir satisfactoriamente sus funciones en el ámbito económico, financiero y fiscal.

CAPÍTULO VII INDICADORES DE VULNERABILIDAD, SUSTENTABILIDAD Y DE RIESGOS DE LA DEUDA PÚBLICA

VII.1. INDICADORES DE VULNERABILIDAD

Conclusión

En términos generales, para el ejercicio fiscal 2015 los "Ratios" reflejan que el Estado soporta una Deuda Pública de un nivel moderado; sin embargo, en términos de recaudación fiscal suficiente, no recibe los ingresos necesarios para poder honrar su deuda ya que el indicador de vulnerabilidad Deuda/Ingreso, supera el rango sugerido por los Organismos Internacionales, situación está que genera una inquietud inmediata respecto a la sostenibilidad fiscal.

VII.2 INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

Conclusión

En términos generales, los resultados obtenidos dentro de un escenario base, indican que la Deuda Pública Total en relación al Producto Interno Bruto para datos estimados del 2015 al 2022, puede aumentar considerablemente. En los escenarios de *shocks* base y *shocks* sobre variables claves, los valores se encuentran dentro de los rangos considerados aceptables.

Sin embargo, en el *shock* pesimista, este Ratio podría sobrepasar el 30 % para el 2019, rango considerado normal por el FMI y, por ende, no se aseguraría la sostenibilidad de la Deuda.

Recomendación

De acuerdo a los datos proporcionados con respecto a los Indicadores de la Gestión de la Deuda Pública por la Dirección de Política de Endeudamiento, es necesario que las autoridades del Ministerio de Hacienda apliquen políticas de racionalidad, comenzando por la reducción de gastos públicos en especial de aquellos que no generen inversiones a mediano o largo plazo – o financiar con mayor énfasis los proyectos y programas que generen ingresos fiscales del sector público-privado, y no traigan consigo mayor aumento del déficit fiscal aumentando la contratación de más deuda, y de esa manera, continuar cumpliendo con el Principios de la Deuda Soberana de "Evitar incidencias del sobreendeudamiento: Los gobiernos deberían sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable".



Asimismo, promover una reforma tributaria aumentando el nivel de contribuyentes, con tolerancia cero a la evasión fiscal mediante una gestión fiscal más eficiente, teniendo en cuenta que el valor porcentual obtenido entre la Deuda Total y la Recaudación Fiscal en el Ejercicio Fiscal 2015 superó los valores críticos determinados por el FMI.

VII.3. INDICADORES FINANCIEROS

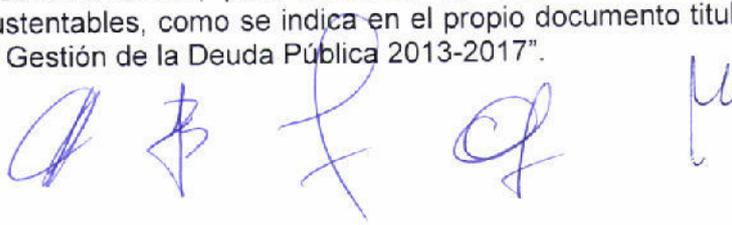
Conclusión

No se encuentra actualizado el documento "Lineamientos Estratégicos de la Deuda" para el ejercicio fiscal 2015 en lo que se refiere a los Indicadores Financieros y la correspondiente exposición del "Análisis de los Riesgos derivados del Tipo de Cambio, las variaciones del Tipo de interés y los Riesgos de Refinanciación".

Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPE deberán:

Actualizar los Indicadores Financieros de la Deuda por lo menos una vez al año, o con mayor frecuencia si las circunstancias lo ameritan, porque el comportamiento del Pasivo podría sufrir modificaciones ante cambios causados por eventualidades como, innovaciones en la Política de Gobierno, modificaciones en las condiciones de mercado, o cambios en la coyuntura macroeconómica, para contribuir de esta forma a mantener la deuda pública en niveles sustentables, como se indica en el propio documento titulado "Lineamientos Estratégicos para la Gestión de la Deuda Pública 2013-2017".



CONCLUSIÓN

De acuerdo al contenido del Informe de Gestión 2008-2009 publicado por el MH, el Estado paraguayo inició "un programa de gobierno consistente en orientar la economía paraguaya hacia el desarrollo con inclusión social formulado en un Plan Estratégico Económico y Social (PEES). El Plan debió ser complementado con políticas anticrisis formuladas en el Plan de Reactivación Económica (PRE), que proveyó aquellos recursos necesarios para implementar los propósitos estratégicos, emprendiendo una política fiscal expansiva en tiempos de retracción económica". Por tanto, en el ejercicio económico 2015, el proceso de expansión económica se financió principalmente con recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro Nacional en el mercado internacional, es decir, con un sustancial aumento de la Deuda Pública, cuando que la fuente genuina de un Estado deberían ser los impuestos que recauda.

El análisis general del avance cualitativo y cuantitativo de los proyectos y programas a cargo de las diferentes instituciones beneficiadas con los fondos de Bonos Soberanos, permite al equipo auditor expresar que, la gestión de la deuda se encuentra comprometida cada vez más por factores tales como, el volumen del rescate a mediano plazo – en términos del Principal – de US\$ 1.780.000.000 (Dólares estadounidenses mil setecientos ochenta millones) –, las proyecciones de endeudamiento futuro, la falta de una planificación previa y de un mayor y más estricto control de los proyectos y programas financiados con la colocación de Bonos Soberanos, la baja ejecución presupuestaria de varios OEE beneficiarios de estos recursos como el MI, el MDN, el MEC, el MSPyBS, la ANDE, el MAG, la INC y la SENAVITAT; y de la forma en que se proyecta conseguir los recursos para la amortización del principal en vencimientos futuros, el reemplazo de la deuda actual por otra a mayor plazo podrían generar serias dificultades para rescatar y honrar el servicio de la deuda creada con estas colocaciones.

Aunque en general los coeficientes de Deuda Pública respecto del PIB en el Paraguay siguen siendo comparativamente los más bajos en América Latina y con relación a otros países emergentes, el indicador "Deuda Pública/Ingresos Tributarios", que actualmente se sitúa en un 100,3%, valor porcentual inferior a los umbrales optimistas, que van del 90% al 150%, determinados por el Fondo Monetario Internacional; no obstante es necesario mantener un nivel de deuda prudente y cuidadosamente planificado.

Es nuestro informe

Asunción, setiembre de 2016



C.P. Verónica Ávalos
Auditora



Lic. Juan Benítez
Auditor



Lic. Marta Villalba
Jefa de Equipo



Lic. Sara Bueno Cabral
Supervisora
Directora de Área



Lic. Gladys Fernández
Directora General
Dirección General de Economía





**CONTRALORÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

ANEXO



Anexo N° 1

Paraguay: Matriz de evaluación de riesgos ^{1/}				
Fuente del riesgo	Dirección	Probabilidad relativa	Impacto	Respuesta de política económica ^{2/}
Mayor desaceleración del crecimiento de los socios comerciales, que ocasiona una disminución de las exportaciones.	↓	Media	Medio	Utilizar el tipo de cambio para amortiguar el shock; se podrían emplear las reservas para evitar la volatilidad excesiva; acelerar la adopción de medidas para mejorar el clima y la productividad empresarial; relajar la política monetaria dentro del marco de metas de inflación; permitir el funcionamiento de estabilizadores fiscales automáticos.
Mayor disminución persistente de precios de las materias primas agrícolas.	↓	Media	Alto	Utilizar el tipo de cambio para amortiguar el shock; se podrían emplear las reservas para evitar la volatilidad excesiva; acelerar la adopción de medidas para mejorar el clima y la productividad empresarial; relajar la política monetaria en dentro del marco de metas de inflación; permitir el funcionamiento de estabilizadores fiscales automáticos.
Perturbaciones significativas, asociadas a una intensificación de las tensiones geopolíticas entre Rusia y Ucrania, en los mercados mundiales financieros, comerciales y de materias primas.	↓	Media	Bajo	Utilizar el tipo de cambio para amortiguar el shock en caso de que la debilidad del rublo afecte negativamente las exportaciones de carne a Rusia; redoblar esfuerzos para diversificar los destinos de exportación.
Shocks relacionados con factores climáticos que perjudican la producción agrícola y energética y las exportaciones.	↓	Baja	Alto	Utilizar el tipo de cambio para amortiguar el shock; se podrían emplear las reservas para evitar la volatilidad excesiva; relajar la política monetaria dentro del marco de metas de inflación; permitir el funcionamiento de estabilizadores fiscales automáticos.
La capacidad administrativa limita la ejecución de la inversión pública y el avance de las reformas estructurales.	↓	Media	Alto	Acelerar las iniciativas destinadas a subsanar las deficiencias institucionales y reforzar el desarrollo de capacidades para la ejecución de la inversión pública a fin de evitar déficits persistentes de crecimiento.
Gestión deficiente de la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura crea contingencias fiscales.	↓	Media	Medio	Reforzar la supervisión y la selectividad de la inversión pública. Garantizar la plena transparencia al evaluar el impacto potencial de los proyectos en las finanzas públicas. Priorizar la calidad y no la rapidez de la ejecución.
Inicio de la producción de hidrocarburos a corto plazo, tras el reciente descubrimiento de petróleo en el Chaco.	↑	Media/Baja	Medio	Ahorrar los ingresos extraordinarios iniciales, de conformidad con el tope establecido por la LRF para el gasto corriente y las limitaciones institucionales sobre la ejecución de la inversión pública; desarrollar capacidad administrativa para supervisar a los operadores de la industria de hidrocarburos y gestionar el ingreso fiscal conexo; hacer uso de la asistencia técnica para seguir desarrollando el marco macroeconómico de Paraguay, a fin de garantizar la gestión prudente de la riqueza en recursos naturales.

^{1/} La matriz de evaluación de riesgos muestra acontecimientos que pueden alterar de manera sustancial la trayectoria del escenario base (el escenario con más probabilidades de materializarse según la opinión del personal técnico del FMI). La probabilidad relativa de los riesgos enumerados es la evaluación subjetiva del personal técnico con respecto a los riesgos que afectan al escenario base ("baja" indica una probabilidad de menos del 10 por ciento, "media" una probabilidad de entre 10 por ciento y 30 por ciento y "alta" una probabilidad de 30 por ciento o más). La matriz refleja las opiniones del personal técnico sobre la fuente de los riesgos y el nivel general de preocupación al momento de las conversaciones con las autoridades. Los riesgos que no son mutuamente excluyentes pueden interactuar y materializarse de forma conjunta.

^{2/} Política de respuesta recomendada por el personal técnico. Respuesta fiscal limitada por la Ley de Responsabilidad Fiscal de Paraguay.

Fuente: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/scr/2015/cr1537s.pdf>

