

TÍTULO “DEUDA PÚBLICA ACUERDO CON EL FMI. IMPACTO SOBRE LA SOLVENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA PÚBLICA. PERÍODO 2018 – 2019”

Objeto de auditoría “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto Sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”

AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA PÚBLICA / Período auditado: 01/01/2018 al 31/12/2019

GERENCIA DE CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Constitución Nacional, Ley 24.156 y Dec. 1344/07, Ley 19.549, Ley 11.672, Res. 108/09 MEyFP, Ley 20.305, Convenio Constitutivo FMI (Decreto Ley 15.970/56 - incorporado por digesto jurídico Ley 25.939): Dec. 2/17, Dec. 32/17, Decisión Administrativa 309/18, Ley 26.097, Convenio suscripto entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, Procuración del Tesoro de la Nación (Dict. 298-313)

Buenas prácticas: Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA) del Banco Mundial, Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos de UNCTAD, GUID 5250 Directriz sobre auditoría de Deuda Pública de INTOSAI, Directrices revisadas para la gestión de la deuda pública del FMI (2014).

Aclaraciones previas

Examinamos el Acuerdo Stand By (ASB) firmado con el FMI en junio de 2018. Este fue firmado, en representación del país, por el Ministerio de Hacienda (M H) junto al Presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Esta última Institución lo hizo actuando como agente financiero del Gobierno Nacional y firmando la Carta de Intención en calidad de Gobernador Alterno ante el FMI. Dicho Acuerdo fue modificado en octubre del mismo año, dando lugar a la Adenda del Acuerdo.

Para esto, hemos realizado una AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA, combinando un tipo de control de cumplimiento con uno de gestión, en el marco de los estándares aplicables a la auditoría especializada. Esto permitió evaluar la eficiencia y la efectividad de los procesos con los que se realizaron las operaciones de toma de endeudamiento con el FMI y el cumplimiento de las normas y sanas prácticas de gestión de la deuda pública.

Se persiguieron dos objetivos:

Por un lado, evaluar si el proceso de toma de crédito con el FMI cumplió con las leyes nacionales y siguió sanas prácticas internacionales.

Y por el otro, evaluar si el proceso de gestión del crédito con el FMI fue eficiente, efectivo y transparente considerando las normas nacionales y sanas prácticas internacionales.

La importancia de la Auditoría radica en que el Acuerdo habilitó un endeudamiento a 36 meses por DEG 35.379 millones (aprox. U\$S 50mil millones), ampliándose en la Adenda a DEG 40.714 millones (aprox. U\$S 57mil millones). Los montos efectivamente desembolsados fueron DEG 31.914 millones (aprox. U\$S 44.210 millones). El financiamiento superó ampliamente el monto máximo definido en condiciones de acceso normal (definido como un porcentaje de la cuota del país miembro).

El préstamo con el FMI representó un 8,8% de la deuda directa en 2018 y un 14% en 2019, mientras que si lo comparamos con el monto total de la deuda multilateral se llega a más del 50%. Asimismo, representó el 11,33% de la deuda instrumentada en títulos públicos (principal rubro de la deuda total) en 2018 y un 20,14% en 2019.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Lic. Jesús Rodríguez

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Dr. Miguel Ángel Pichetto
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

También, en el marco del ASB, se establecieron compromisos en las Cartas de Intención y Memorandos donde el país acordó implementar un determinado tipo de políticas para alcanzar los objetivos del programa respaldado por el FMI.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Merced a los procedimientos de auditoría efectuados pudimos constatar que:

- El préstamo con el FMI no fue autorizado ni suscripto por autoridad competente de acuerdo con la normativa aplicable a la gestión del crédito público.

El Acuerdo fue firmado por el Ministerio de Hacienda, quien no tenía asignadas normativamente las funciones relacionadas al crédito público ni era el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera. Al momento de la firma del Acuerdo, dichas funciones correspondían al Ministerio de Finanzas y fueron asignadas al Ministerio de Hacienda con posterioridad a partir de la vigencia del DNU 575/18.

Por el lado del BCRA, el análisis efectuado da cuenta de que el Presidente del BCRA era competente para la firma del Acuerdo, a pesar de no haber contado con acuerdo del Senado y no haberse dictaminado acerca de su competencia por parte del servicio jurídico del Banco (tomando en cuenta la suscripción inicial).

- Se incumplió con el art. 61 de la LAF ya que el MH no requirió al BCRA emitir un dictamen respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos.

- El préstamo con el FMI no fue aprobado por decreto.

No se aplicó el procedimiento regulado por la Res. MEyFP 108/09 aplicable a operaciones con organismos multilaterales (proceso viable, jurídica y fácticamente, para lograr efectividad y eficiencia en la gestión del préstamo). Tampoco consta en la información entregada que se hayan realizado consultas al servicio jurídico o a la autoridad de aplicación (DNFOIC) para descartar su aplicación.

- Se constató que no se implementó el procedimiento aplicable en tanto préstamo multilateral conforme la Res. MEyFP 108/09 para la autorización, negociación, contratación, administración, control/supervisión de los Acuerdos Stand By.

Los procesos reales asociados a los desembolsos y compras de divisas que se implementaron, si bien fueron similares, no fueron homogéneos en cuanto a las áreas intervinientes, el tipo de intervenciones o procedimientos aplicados y la secuencia en que se efectuaron.

- El BCRA contó con procedimientos específicos normados (mapas de procesos e instrucciones de procedimientos) para cuestiones de carácter operativo relacionadas a los desembolsos y la compra venta de DEG, los cuales no contemplan la etapa previa de negociación y firma del ASB. Para la etapa previa de negociación y firma, no dispuso procedimientos específicos normados.

Si bien los mapas estaban vigentes al momento de la suscripción, las instrucciones de procedimientos mostraron cierto grado de desactualización y fueron adecuadas, aunque con posterioridad a la suscripción del ASB. Los procesos reales se ajustan a lo normado en los mapas de procesos e instrucciones de procedimientos del BCRA, con la salvedad de la primera y tercera compra de divisas.

- No surge de la evidencia cuáles son las versiones definitivas del Acuerdo (existen múltiples versiones del texto del ASB, sin poder determinarse cuál es la definitiva).

El Acuerdo y sus modificaciones no contaron con todas sus versiones definitivas traducidas conforme la Ley 20.305 y publicadas en medios oficiales (excepto por el ASB de junio de 2018, ni el MECON ni el BCRA cuentan con el ASB y sus modificaciones traducidos pública y oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos).

En cuanto a la transparencia, el ASB del 12/6/18 y del 17/10/18 se encuentran publicados en la página web del ME, mas no sus modificaciones (sin certeza de si son las versiones definitivas). Por el lado del BCRA, la página web del Banco no tiene publicado el ASB.

Respecto a la información confidencial, a pesar de que la GPEJ concluyó que “considerando la integridad de la información la reserva tiene que estar puntualizada en la publicación”, ésta no fue señalada en las versiones publicadas.

- Ni el MINISTERIO DE HACIENDA ni el BCRA contaron con un proceso normado para la elaboración y suscripción del Convenio y su adenda. No obstante, el MINISTERIO DE HACIENDA implementó secuencias uniformes que determinan la existencia de un proceso real para la emisión del Convenio y su adenda, lo cual no se pudo constatar por el lado del BCRA en virtud de que no obra documentación asociada en los expedientes remitidos.
- Se detectaron incumplimientos al Art.1, punto 1 del Convenio MINISTERIO DE HACIENDA-BCRA en relación con los plazos requeridos en la solicitud de los desembolsos.
- El proceso real no contiene la intervención de todas las áreas que resultan críticas en razón de la competencia asignada normativamente, destacándose la no intervención del Ministerio de Finanzas (área con competencia en materia del crédito público) y todas sus áreas técnicas.
Se detectaron áreas o dependencias que por funciones determinadas por normativa deberían haber participado, o cuya intervención -dadas sus funciones- hubiese aportado a una eficaz y eficiente gestión del crédito público.
En este sentido, se verificó que no intervinieron las áreas previstas en la Res. 108/09- MEyFP como participantes en el proceso de gestión de créditos con organismos multilaterales (DNFOIC, JGM, ONP, ONCP, BCRA, DNI), ni tampoco aquellas áreas que por las funciones asignadas en materia de crédito público debían intervenir a efectos de asegurar una gestión eficiente del ASB (ONCP, Dirección de Programación e Información Financiera, Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, Secretaría Legal y Administrativa y Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios). No se dio intervención a la PTN acorde a su función de intervenir en “cuestiones jurídicas complejas de incidencia institucional y de importancia económica” como sí sucede con otro tipo de endeudamiento.
- Los asesoramientos jurídicos de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT, asesor del ex MINISTERIO DE HACIENDA) y de la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos (GPEJ, asesor del BCRA) no fueron efectivos y oportunos en relación con el Acuerdo Stand By.
- Al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI, el Ministerio de Hacienda no efectuó análisis para establecer las características del préstamo solicitado, evaluar sus términos y condiciones, fundamentar la decisión de suscribir el Acuerdo, ni efectuó análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento, o de solvencia/sostenibilidad. Esto, a pesar de que existen antecedentes de algunos de estos análisis o que pudieron considerarse insumos para ello o como base de análisis para la toma de decisiones, que las áreas tienen funciones asignadas que indican su elaboración y que poseen los recursos para hacerlo.
Esto, debido a la falta de intervención de las áreas competentes en materia de crédito público a partir de la no intervención del MINISTERIO DE FINANZAS en la etapa de negociación y firma. Asimismo, no se aplicó la Res. 108/2009 del MEyFP exigible al financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito, que contempla la elaboración de análisis de este tipo.
Por otro lado, el Ministerio no dispuso copia de los análisis de riesgos fiscales y análisis de largo plazo de sustentabilidad fiscal referenciados en el Memorándum de políticas económicas y financieras del Acuerdo.
- Dos de los desembolsos del préstamo ASB efectuados en 2018 no fueron ingresados al presupuesto vía Decreto o Decisión Administrativa, por lo que el 30% de los fondos del préstamo no contaron con respaldo normativo.
- El auditado no fundamentó la necesidad del financiamiento con el FMI para fines presupuestarios de forma previa, sino en el propio texto de las Cartas de Intención y en un documento del MINISTERIO DE HACIENDA posterior a la firma.
- De acuerdo con la información proporcionada por el auditado, los fondos ingresados por el ASB se destinaron casi exclusivamente al pago de servicio de la deuda pública, en particular de emisiones de deuda realizadas durante el período 2016-2019 (el 71% de los pagos).

Así estos pagos resultaron en una masa de recursos que se vuelca al mercado que coexistió con una salida de capitales considerable y continua que alcanzó el máximo de la década y del período de flexibilización de las regulaciones cambiarias (2016-2019). Esto, en un contexto de falta de controles sobre los flujos de salida de la cuenta capital. Esta situación debería haber sido evitada de acuerdo a la manda del art. VI del Convenio Constitutivo del FMI. La implementación de medidas que tiendan a evitar a salida de capitales no

se dio hasta septiembre de 2019, una vez realizados los 5 desembolsos de los fondos del préstamo del Fondo, resultando tardía en términos de la manda del Convenio Constitutivo del FMI.

- En cuanto a la Rendición de cuentas del uso de los fondos, en los expedientes provistos por el ME no consta el envío de informes al FMI por parte del MINISTERIO DE HACIENDA de acuerdo a lo establecido en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA.
- En cuanto al impacto del monto del ASB sobre el endeudamiento, el préstamo con del FMI representó un 8,8% del stock de deuda directa de la Administración central en 2018 y un 14% en 2019, lo que refleja su importancia sobre el endeudamiento total. En el año en que se firmó el ASB (2018), el indicador D/PBI se incrementó llevando a la deuda a representar el 84,8% del PBI, valor superado en 2019 cuando el ratio alcanza el 89,4%. El crecimiento del nivel de endeudamiento respecto del PBI observado con anterioridad indica una mayor necesidad de recursos para el repago de deuda lo que hacía prever que el país enfrentaría una situación de iliquidez en el corto - mediano plazo, en particular, en los años 2022 y 2023.
- Esto se vio reflejado en el impacto del ASB sobre la estructura de la deuda. El monto del financiamiento del ASB -dado el plazo y la moneda- incrementa la exposición significativa a devaluaciones de la moneda nacional y genera altos riesgos de refinanciamiento (necesidad de obtener un alto volumen de recursos en moneda extranjera en un periodo de tiempo muy corto) que, en caso de enfrentar dificultades para conseguir los recursos necesarios, implicaría la exigencia de un fuerte aumento del superávit primario, situación que afecta la sostenibilidad de la deuda (de acuerdo con la definición del FMI).

Sobre la base de estos hallazgos se concluye que el ASB no cumplió con el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda, provocando incumplimientos legales, afectando la prudencia en la gestión del endeudamiento, vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento, e impactando en su solvencia y sostenibilidad.

Los incumplimientos normativos, la falta de intervención de las áreas críticas, la falta de evaluaciones técnicas oportunas y efectivas, así como la calidad del asesoramiento afectaron la adecuada gestión de los riesgos operativos, financieros relacionados al proceso de diseño, negociación, autorización, firma, administración de los recursos y rendición de cuentas. De esta manera, el auditado tomó decisiones sin contar con la debida información en cuanto al costo y riesgo asumidos, impactando en la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública.

Por último, la implementación tardía de medidas restrictivas a los movimientos de capital impactaron sobre la efectividad para impedir que los recursos del Fondo sean utilizados para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, lo cual es contradictorio con lo establecido en el Convenio Constitutivo del FMI.