
Informe Especial N° 9
Deudas Bancarias y Otros Compromisos

AUDITORIA EXTERNA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION

29 de Noviembre de 2016

ÍNDICE

1	OBJETIVO DEL EXAMEN	2
2	ALCANCE	2
3	ENFOQUE Y ANALISIS DEL ENDEUDAMIENTO	2
3.1	MARCO LEGAL	2
3.2	EL DÉFICIT Y SU FINANCIAMIENTO BANCARIO	2
3.3	LAS DEUDAS BANCARIAS	3
3.3.1	Crecimiento sostenido y déficit estructural	3
3.3.2	Autorizaciones incompletas y contravenciones	4
3.3.3	Ejecución Presupuestaria dispersa sin referencia con el origen de su financiamiento.....	4
3.3.4	Impacto de los vencimientos e intereses devengados	4
4	OTRAS DEUDAS, RETENCIONES Y CONTINGENCIAS	5
4.1	Fondos Retenidos y Deudas a la Caja de Jubilaciones	5
4.2	Contingencias y Deudas no Registradas	6
5.	CONCLUSIONES.....	7

1 OBJETIVO DEL EXAMEN

Presentamos este Examen Especial referente a los Créditos Bancarios y Otras Cuentas por Pagar Acreedores, para emitir opiniones sobre la procedencia y razonabilidad de los saldos expuestos en la partida 570 de los Estados Contables y Ejecución Presupuestaria de los Ejercicios Fiscales de 2013; 2014 y 2015, sobre la base de las Normas Legales vigentes en Paraguay, al sistema de contrataciones y a los procedimientos administrativos.

2 ALCANCE

Las observaciones emitidas son la resultante del análisis y verificación de documentaciones verificadas en el transcurso de nuestro trabajo. También se tuvo en cuenta las confirmaciones de los Bancos Regional y Continental para las validaciones y estimaciones realizadas sobre los compromisos bancarios. En cuanto a la situación con la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal, contamos con los antecedentes e informaciones de la Asesoría Jurídica Municipal y de las informaciones y entrevistas a otros funcionarios responsables. Los resultados no precisamente abarcan todo el espectro de las deudas, pero permiten un enfoque más incluyente.

3 ENFOQUE Y ANALISIS DEL ENDEUDAMIENTO

A continuación se exponen los temas y las observaciones detectadas, y que comprenden:

3.1 MARCO LEGAL

- Ley 3.966/10 "Orgánica Municipal"
- Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado"
- Decreto 8127 reglamentario de la Ley Ley 1535/99
- Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas"
- Ley 122 de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal

3.2 EL DÉFICIT Y SU FINANCIAMIENTO BANCARIO

Los ingresos de fuente ordinaria no son suficientes para financiar los gastos corrientes y operativos de la Municipalidad, originando déficits que fueron creciendo exponencialmente a partir del 2012. El déficit fue muy elevado en los últimos ejercicios, de tal forma que se echaba mano a diferentes recursos con otros destinos, incluso a generar deudas bancarias, compromisos impagos a proveedores y uso indebido de retenciones como el caso de la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal o el 30% del Impuesto Inmobiliario en el último ejercicio del 2015.

Se carecen de técnicas para la proyección de los ingresos y políticas el equilibrio presupuestario. Se debe insistir en las acciones tendientes al logro del equilibrio presupuestario, pues los indicadores han arrojado déficits en las ejecuciones presupuestarias ya que los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir el total de los egresos corrientes.

El nivel de deuda ronda más de 28.671 millones de guaraníes, imposible de cubrir con ingresos corrientes futuros por el déficit presupuestario estructural, según el siguiente cuadro:

RUBROS COMPARATIVOS PASIVO		S/Balance-Pasivo	s/Balance-(*) Descubiertos	Ajustes no registrados	TOTALES
31	Obligac.Banc. A Corto Plazo	15.815.434.253	4.604.213.990	634.275.806	21.053.924.049
32	Deudas Pendientes de Pago	4.759.595.924		812.938.578	5.572.534.502
33	Retenciones a Pagar	2.045.086.051			2.045.086.051
TOTALES		22.620.116.228	4.604.213.990	1.447.214.384	28.671.544.602

(*) En el Balance General se expusieron los descubiertos bancarios como "negativas de Activo", y de acuerdo a los principios contables, deberían ser expuestos como "Pasivos".

Esta transgresión a los principios del equilibrio presupuestario configura un déficit crónico que se arrastra de muchos años, que demanda ingentes recursos para el pago de intereses, comisiones y otros gastos bancarios, recortando recursos para obras, servicios u otros gastos necesarios para la gestión pública.

3.3 LAS DEUDAS BANCARIAS

Este Informe pretende orientar las implicancias y consecuencias de la deuda emergente de los préstamos bancarios, que constituye la más pesada carga financiera del municipio, y una causal del desequilibrio presupuestario, que complica cualquier gestión futura. En los puntos siguientes, desarrollamos algunas cuestiones importantes para clarificar la problemática.

3.3.1 Crecimiento sostenido y déficit estructural

En el año 2010 todavía la Deuda Bancaria era mínima que se incrementa a partir del 2012 y 2013, pero con cifras un poco superiores a los Cuatro mil millones de Guaraníes. A partir del 2014 aumenta desmedidamente, llegando en el 2015 a alcanzar más de 21.000 millones, con un crecimiento del 421% con relación al 2012 como puede observarse en el siguiente cuadro:

Evolución de la Deuda Bancaria en Guaraníes						
Periodo	s/Balance	Descubiertos	Intereses Devengados	TOTAL	aumento desde 2012	Deudas/Presupuesto %
2010	336.305.669			336.305.669		
2011	2.239.463.726			2.239.463.726		
2012	4.044.811.586			4.044.811.586	Año base	5,25
2013	4.803.907.546	487.800.988		5.291.708.534	31%	5,97
2014	10.477.913.980	856.311.246		11.334.225.226	180%	11,68
2015	15.815.434.253	4.604.213.990	634.275.806	21.053.924.049	421%	21,43

Su impacto sobre el total del Presupuesto vigente es del 21,43%, que supone una herencia gravosa para las administraciones futuras, con el agravante de que son obligaciones que no generaran obras ni inversiones, sino al contrario, enormes intereses que irán incrementando la deuda, que asemeja a la figura de una "bola de nieve" que puede colapsar las finanzas municipales, si es que no se toman medidas correctivas.

Las alternativas son desprenderse de activos valiosos; el fortalecimiento de las recaudaciones o mutando a préstamos blandos a largo plazo, entre otras. Estas medidas para enfrentar la coyuntura, pueden hacerse en forma integral o parcial.

3.3.2 Autorizaciones incompletas y contravenciones

No hemos observado que esos financiamientos bancarios se orienten exclusivamente a inversiones como está previsto en la Ley¹. En todo caso, la ley permite solo los financiamientos transitorios para déficit temporales de caja, que deberían ser liquidados en el ejercicio².

Las ampliaciones y reprogramaciones presupuestarias referentes al endeudamiento bancario son generales y en muchos casos, no están refrendadas o referenciadas por Resoluciones de la Junta Municipal en forma específica. Por ejemplo en el caso de los descubiertos, que es una forma de crédito bancario, no hemos encontrado las Ordenanzas sobre las ampliaciones y reprogramaciones presupuestarias ni las Resoluciones respectivas.

Estos descubiertos van en contradicción también con el espíritu del Art. 197 de la Ley 3.966, pues son para Gastos Corrientes (Banco Continental). En el caso del Banco Regional, el descubierto es contable, pues hay cheques emitidos en cartera con su respectiva Orden de pago, que son entregados después de varios meses o en ejercicios siguientes a los beneficiarios, pero que configuran una ejecución maquillada, ya que las erogaciones no tienen el soporte documental como lo es el del recibo respectivo por el cheque recibido. Esta retención indebida de los cheques en cartera, origina el juicio ejecutivo de la Caja de Jubilaciones, como se verá más adelante.

3.3.3 Ejecución Presupuestaria dispersa sin referencia con el origen de su financiamiento

No se emite la ejecución presupuestaria en forma desglosada de manera que se pueda observar cuánto dinero se destinó de cada entidad bancaria. Los recursos se utilizan en forma indiscriminada, pues todos los ingresos, incluso las retenciones, van a una Caja común, de donde se pagan según las urgencias, sin tener en cuenta ningún Plan Financiero ni de Caja. Esto permite arbitrariedades de la administración municipal, que utiliza los fondos autorizados por las Ampliaciones y Reprogramaciones Presupuestarias, hacia otros destinos no autorizados, caso que no ocurre por ejemplo con los fondos del FONACIDE.

3.3.4 Impacto de los vencimientos e intereses devengados

De acuerdo a las confirmaciones de los bancos para el 2015, los préstamos generan intereses que abarcan en la mayoría de los casos, devengamientos que no son registrados en la porción del año en curso. Las normas contables y administrativas municipales, en concordancia con la Ley de Administración Financiera del Estado, obligan a registrar todos los egresos por el método de lo devengado, en sus diferentes etapas que son: Comprometido; Obligado y Pagado.

¹ La Ordenanza N° 242/2014 del 28.07.2014, a se financia con Préstamo Bancario, distribuidos en las siguientes partidas presupuestarias:

145 Honorarios profesionales	Gs. 595.000.000	(Gastos corrientes)
570 Adquisición de Activos Intangibles	Gs. 825.000.000	Gs. 1.420.000.000

² Artículo 197 sobre Crédito Público de la Ley Orgánica Municipal expresa textualmente en su parte final: “Se prohíben realizar operaciones de crédito público para financiar **gastos corrientes**”.

Es más, esta política no fue implementada en el 2015 cambiando el criterio aplicado en años anteriores que fueron correctos. Este gasto comprometido en la concesión del préstamo bancario, no estaba ni siquiera presupuestado, y constituye una erogación no autorizada por la Junta Municipal, y por lo tanto improcedente.

El siguiente cuadro demuestra los devengamientos de intereses del 2015 y 2016:

	Fecha de Origen	Vencimiento	Confirmación bancaria	Deuda s/ Balance 31/12/15	Intereses		
					2015	2016	TOTAL
Banco Continental							
	5.9.14	29/08/2017	-1.116.755.434	946.666.667	-36.414.247	133.674.520	-170.088.767
	28.5.15	22/05/2016	-2.530.191.781	2.400.000.000	-79.541.828	50.649.953	-130.191.781
	27.1.15	26/01/2016	-312.936.014	282.000.000	-28.732.353	2.203.661	-30.936.014
	21.7.2015	15/07/2016	-1.315.523.297	1.186.767.186	-58.910.330	69.845.781	-128.756.111
		Diferencia	-5.275.406.526	4.815.433.853	-203.598.757	256.373.916	-459.972.673
IVA					-20.359.876		
					-223.958.633		
Banco Regional							
	30/10/2014	15/01/2016	-2.013.979.178	1.900.000.000	-91.483.288	22.495.890	-113.979.178
	24/11/2014	15/01/2016	-1.995.780.822	1.900.000.000	-68.151.739	27.629.083	-95.780.822
	16/07/2015	15/01/2016	-583.090.411	550.000.000	-30.363.179	2.727.232	-33.090.411
	30/09/2015	15/01/2016			-73.143.003	11.925.490	-85.068.493
		15/10/2016	-2.159.965.753	2.000.000.000	-18.133.021	56.764.239	-74.897.260
	19/10/2015	01/10/2016	-1.170.131.507	1.050.000.000	-25.493.023	94.638.484	-120.131.507
	14/12/2015	11/03/2016			-14.454.417	59.518.186	-73.972.603
		11/06/2016	-2.110.958.904	2.000.000.000		36.986.301	-36.986.301
			-10.033.906.575	9.400.000.000	-321.221.670	312.684.905	-633.906.575
					-32.122.167	31.268.491	
					-353.343.837	343.953.396	
Banco Itapua							
	05/10/2015	25/07/2016	Sin Confirmación	1.600.000.000	-51.793.942	122.638.530	-174.432.472
					-5.179.394		
					-56.973.336		
TOTAL DE INTERESES DEVENGADOS					-634.275.806		

4 OTRAS DEUDAS, RETENCIONES Y CONTINGENCIAS

4.1 FONDOS RETENIDOS Y DEUDAS A LA CAJA DE JUBILACIONES

La Municipalidad no honró sus compromisos con la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal, haciéndose pasible de recargos e intereses por atrasos establecidos en la Ley 122.³ Eso obligó a la Caja a iniciar demanda ejecutiva contra la Municipalidad tanto por las retenciones, los aportes y el pago de los préstamos del personal afiliado y prestatario, del periodo de mayo a octubre del 2015, habiéndose decretado el embargo respectivo.

La nueva administración municipal llegó a un acuerdo, incluyendo también los importes correspondientes a Noviembre de 2015, en 4 cuotas trimestrales de Gs. 461.628.541, que se está cumpliendo. Los compromisos posteriores están siendo cumplidos en tiempo y forma.

³ Artículo 74º: Las instituciones Municipales están obligadas a retener mensualmente los aportes creados por esta Ley, a cargo de sus funcionarios y a depositarlos conjuntamente con su contribución en la Tesorería de la Caja dentro de los veinte días siguientes a la fecha de pago de las remuneraciones mensuales a sus funciones.

En caso de incumplimiento de la obligación que antecede, la Caja cobrará a la Institución municipal un recargo del 2% (dos por ciento) por cada mes calendario o fracción de atraso y podrá exigir el pago de la deuda por vía judicial, sirviendo de suficiente título ejecutivo la liquidación suscrita por el presidente y el jefe de Contabilidad.

Esta demanda origina además de los intereses, recargos y gastos judiciales, un gran perjuicio a la credibilidad de la Municipalidad de Encarnación, pues los afiliados a la Caja no pueden recibir ningún beneficio o préstamo por esos atrasos, que conspira para que haya un buen clima laboral. Hay que mencionar que lo más grave son las retenciones de los aportes del personal y los préstamos, que no son de la Municipalidad, sino que funge de agente de retención. Las retenciones no son fondos genuinos de la Municipalidad y no pueden ser utilizados en el financiamiento del presupuesto, y por lo tanto, configuraría una apropiación indebida de esos fondos.

Estos gastos devengados no fueron registrados en la Ejecución Presupuestaria a pesar de la demanda, lo que configura otra irregularidad, dado que no tiene autorización presupuestaria ni se encuentra comprometido. El otro efecto que tiene es que en la exposición del Balance del 31/12/2015, se omite esta importante deuda devengada, igual que los intereses. En el cuadro siguiente se aclaran los conceptos del convenio de la deuda y los gastos colaterales no registrados:

		CAPITAL	Intereses y Gs	Total convenio
Deuda Mayo-octubre/2015				
Aporte patronal y del Personal	-843.098.330			
Préstamos	-477.026.962	-1.320.125.292		
Gastos Judiciales			-105.603.824	
Recargos e Intereses			-195.951.506	
Deuda Nov 15				
Aportes y Ret	-130.634.600			
Préstamos	-77.271.888	-207.906.488		
Recargos e Int	-16.927.054		-16.927.054	
Subtotales juicio		-1.528.031.780	-318.482.384	-1.846.514.164
Cheques emitidos con OP (*)		862.750.738		
Deuda neta a nov/2015		-665.281.042		
según Balance 31.12.15		520.824.848		0
Difer No contabilizada	Part 134-30	-144.456.194	-144.456.194	
mas Honorarios Juicios anteriores			-350.000.000	
TOTAL DEUDA NO REGISTRADA			812.938.578	

(*) Por los Gs. 862.750.738 se emitieron cheques que se expusieron en las Ejecuciones Presupuestarias como pagos efectuados, lo que representa una información tergiversada y equívoca, más aun que el monto total de cheques no entregados llegan a alrededor de 1.646 millones de guaraníes.

4.2 CONTINGENCIAS Y DEUDAS NO REGISTRADAS

En el traspaso de mando de diciembre del 2015, no se tuvieron en cuenta las contingencias y deudas en juicio, que aún no hemos estimado. Hay retenciones por Aportes a Gobernaciones y Municipios que se retuvieron y no se pagaron, configurando una irregularidad en el uso de fondos no genuinos, y que pueden ser imputados al Intendente de turno. Las cifras son las siguientes

APORTES A GOBERNACIONES Y MUNICIPALIDADES - AÑO 2015			
Meses	Gobernacion	Municipalidades	Total
Setembre	139.439.652	139.439.652	278.879.304
Octubre	116.018.995	116.018.995	232.037.990
Noviembre	67.424.432	67.424.432	134.848.864
TOTALES	322.883.079	322.883.079	645.766.158

5. CONCLUSIONES

Esta carta es de carácter confidencial y la Municipalidad podrá hacer el uso que considere más conveniente para la Institución. Sin embargo esta limitación no intenta restringir la distribución del informe, que es un asunto de interés público. Dada la importancia de los temas investigados, exponemos algunas conclusiones, que implican a los ex-Intendentes de los periodos 2013 hasta el 18/12/2015, pero especialmente al Abog. Joel Omar Maidana desde noviembre del 2013. Las principales conclusiones a la que hemos arribado son:

1. Las políticas del equilibrio presupuestario *fueron sistemáticamente ignoradas*. Sus efectos fueron adversos con un incremento sostenido del endeudamiento bancario especialmente a partir del 2014, transgrediendo ese principio cardinal presupuestario, la ley de Administración Financiera y la Ley Orgánica Municipal, con un *crecimiento del 421% a partir del 2012*, llegando a más de 21 mil millones de guaraníes.
2. El nivel general de deudas reales incluidas la bancaria ronda más de 28.671 millones, imposible de cubrir con ingresos corrientes futuros por el déficit presupuestario estructural. La implementación de las políticas de endeudamiento bancario van a contrapelo de una administración racional con visión a mediano y largo plazo.
3. No se desglosa la Ejecución Presupuestaria para que la información sea más clara y transparente y que se pueda conocer el destino de los recursos destinados a cada Programa, de acuerdo al origen de los fondos. Las autorizaciones de las modificaciones presupuestarias para el destino de los fondos de los préstamos bancarios, se diluyen en financiar erogaciones que no tienen que ver con esas autorizaciones. Los fondos van a una bolsa común y se utilizan arbitrariamente de acuerdo a las determinaciones de la Intendencia.
4. Los préstamos generan intereses devengados que no fueron registrados en el 2015 por más de 634 millones, que aumentan la deuda. Esa omisión transgrede los principios de la obligación de registrar esos compromisos, y son gastos no rendidos en la Ejecución Presupuestaria, ni autorizados por la Junta Municipal.
5. Las ampliaciones presupuestarias referentes al endeudamiento bancario son generales y en muchos casos, no están refrendadas o referenciadas por Resoluciones de la Junta Municipal en forma específica. Por ejemplo en el caso de los descubiertos, que es una forma de crédito bancario, no hemos encontrado las Ordenanzas sobre las ampliaciones presupuestarias ni las Resoluciones respectivas. *Esto constituye lisa y llanamente, la utilización de un préstamo bancario sin autorización de la Junta Municipal*, y es una irregularidad de graves consecuencias para los responsables.
6. Estos descubiertos van en contradicción con el espíritu del Art. 197 de la Ley 3.966, pues son utilizados para Gastos Corrientes. También hay descubiertos contables, pues hay

cheques emitidos en cartera con su respectiva Orden de pago, que son entregados después de varios meses o en ejercicios siguientes a los beneficiarios, pero que *configuran una ejecución maquillada*, ya que las erogaciones no tienen el recibo respectivo. Estos no son comprobantes válidos, pues no existe el pago, y en consecuencia, se tergiversa la realidad. El monto expuesto en los estados financieros del 2015 es de **Gs. 1.646.267.538**.

7. Los recursos se utilizan en forma indiscriminada, pues todos los ingresos, incluso las retenciones, van a una Caja común, de donde se pagan según las urgencias, sin tener en cuenta ningún Plan Financiero ni de Caja. Esto permite arbitrariedades de la administración municipal, que utiliza los fondos autorizados por las Ampliaciones y Reprogramaciones Presupuestarias, hacia otros destinos no autorizados
8. En el 2015, la demanda de la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal no solo afecta a los aportes, sino a las retenciones por aportes y préstamos de los afiliados. Las retenciones que no son fondos municipales de libre disponibilidad, no pueden ser usados para otros fines, haciéndose pasible también los administradores de demandas civiles y penales por parte de los afiliados, por el uso indebido de sus fondos.
9. El impacto de esta situación con relación al clima laboral, a la eficiencia y motivación del personal es muy perjudicial para la gestión municipal. Los funcionarios son los más perjudicados pues tienen bloqueados los beneficios y servicios por la mora. Asimismo constituye una pesada carga para las administraciones futuras.
10. Estos atrasos originan además recargos, intereses y gastos judiciales establecidos en la Ley 122, que son gravosas e innecesarias si se honraran estos compromisos ineludibles en tiempo y forma. Además, estos montos importantes, no están comprometidos ni registrados como deudas, que de acuerdo al análisis de la demanda y a los acuerdos posteriores, suman más de 812 millones de Guaraníes.

En nuestra opinión, la importancia de la deuda bancaria, la determinación de su real dimensión, y de su crecimiento desmesurado, ameritan toma de decisiones importantes para disminuir progresivamente la deuda.

Consideramos que los comprobantes de gastos con los cheques en cartera, no son reales ni válidos y pueden ser objetados, con responsabilidades por las presentaciones y exposiciones de los estados financieros distorsionados.

Los impactos de las presentaciones no acordes con las normas contables y administrativas, las deudas y compromisos no registrados y las implicancias del uso de las retenciones, y las consecuencias graves sobre el patrimonio municipal de la deuda bancaria, deben ser analizadas tomando medidas y asignación de responsabilidades, y a los efectos sugerimos formar un equipo interdisciplinario integrados por Hacienda, Tesorería y Asesoría Jurídica.

Atentamente,

.....
CP y MAP Dimas Piris Da Motta
Matrícula C-100 CCP