

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2004**  
**ORDEN DEL DIA N° 1172**

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA  
REVISORA DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION**

**Impreso el día: 24 de septiembre de 2004**

Término del artículo 113: 5 de octubre de 2004

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para la regularización de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en la consideración de los estados contables y de control interno contable de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, y cuestiones conexas. (135-S.-2004.)

Buenos Aires, 1° de septiembre de 2004.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

S/D.

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional para que:

*a)* Informe sobre las medidas adoptadas para la regularización de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en la consideración de los estados contables y del control interno contable de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, informando detalladamente los cursos de acción adoptados y los resultados obtenidos; y *b)* Informe sobre las medidas adoptadas, para la determinación y efectivización de las responsabilidades que pudieran haber correspondido a los funcionarios actuantes, ya que la tardanza de las decisiones en los distintos ámbitos de la administración, afectan significativamente la confiabilidad de la información de los estados contables.

2. Remitir copia del expediente OV 55/03 a la Procuración General de la Nación a sus efectos.

3. Comuníquese a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.

*Juan Estrada.*

**FUNDAMENTOS**

Las presentes actuaciones se refieren a los estados contables del Fondo de Garantía (FG) ley 24.557, artículo 33 - decreto 491/97, artículo 10; y memorándum sobre el Control Interno Contable, por el ejercicio finalizado el 30 de junio de 2002.

*Estados contables*

La Auditoría General de la Nación informa que realizó el examen de los estados contables del Fondo de Garantía (FG) ley 24.557, artículo 33 - decreto 491/97, artículo 10, por el ejercicio finalizado el 30 de junio de 2002. La información analizada fue preparada y emitida por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) en orden a sus funciones específicas.

El examen fue realizado de acuerdo con las normas de auditoría aprobadas por la Auditoría General de la Nación mediante resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d)* de la ley 24.156, excepto por las limitaciones en el alcance que se mencionan como 2.1 y 2.2. Dichas normas son compatibles con las establecidas por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

La limitación que se expresa en 2.1 señala que los procedimientos y sistemas utilizados para la identi-

ficación de los deudores toman como base información que presenta inconsistencias, por lo que no garantiza la integridad en la registración de los créditos por cuotas omitidas. Además no se obtuvieron evidencias de la razonabilidad de la valuación de los saldos de los créditos liquidados bajo los términos de la resolución SRT 490/99.

La limitación que se expresa en 2.2 señala que la entidad determina la reserva del Fondo de Garantía, en base a la ejecución financiera del FG de la Ley de Accidentes del Trabajo, 24.028, que rigió hasta la promulgación de la ley de riesgos del trabajo, por no poseer series de datos empíricos del comportamiento de los hechos generadores del derecho para acceder al Fondo de Garantía establecidos en la ley de riesgos del trabajo. Por tal motivo, la estimación del Fondo de Garantía y la imputación a los resultados de los distintos ejercicios, podría diferir de la que se hubiese obtenido considerando las series de datos mencionados.

El dictamen de la AGN expresa que, debido al efecto muy significativo de las situaciones expuestas en las “limitaciones” y en las “aclaraciones previas”, no está en condiciones de emitir una opinión sobre la razonabilidad de la información tomada en su conjunto. Con respecto a la información referida a los rubros Disponibilidades, Inversiones, Bienes de Uso y Bienes Intangibles se encuentra adecuadamente expuesta al 30 de junio de 2002, según normas contables vigentes.

Los puntos que se mencionan en las “aclaraciones previas” son los siguientes:

1. El país se encuentra inmerso en un delicado contexto económico, el cual constituye un marco que tiene como principales indicadores un alto nivel de endeudamiento externo, una reducción significativa del nivel de los depósitos, un riesgo país que ha alcanzado niveles fuera de los promedios habituales y una recesión económica de más de tres años de duración. A la fecha (diciembre de 2002) no es posible prever la evolución futura de la economía nacional, ni su consecuencia sobre la posición económica y financiera del Fondo de Garantía, por lo tanto los presentes estados contables deben leerse considerando las actuales circunstancias de incertidumbre.

2. Según se explica en la nota 10 a los estados contables, existe controversia respecto de la aplicabilidad de la ley de riesgos del trabajo en jurisdicción provincial por lo que no se registraron créditos con provincias por cuotas omitidas.

3. De acuerdo con lo indicado en nota 13 a) a los estados contables, existe un juicio, por eventual utilización del Fondo de Garantía para erogaciones que no encuadrarían en las autorizadas por el decreto 491/97, artículo 11, cuyo efecto final sobre los estados contables es incierto.

4. Como se describe en nota 14 b) a los estados contables, se aprobó por decreto 2.239/02 un plan

de inclusión de empleadores que adeuden cuota omitida. Dicho plan establece un plazo de gracia para el pago de las deudas y la realización, por parte de los empleadores, de inversiones en el marco de un programa Adicional de Prevención de Riesgos Laborales, las que serán mensuradas económicamente, certificadas y tomadas como pago a cuenta de la cancelación de la deuda reconocida. A la fecha del presente informe es imposible evaluar el impacto que representará sobre la situación patrimonial y financiera del Fondo de Garantía.

#### *Memorandum sobre el control interno contable*

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una revisión de la estructura de control interno vigente en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) relacionado con su función de administradora del Fondo de Garantía (FG) ley 24.557, artículo 33 - decreto 491/97, artículo 10.

Esta revisión –señala la AGN– fue efectuada como parte de las tareas realizadas en ocasión de la auditoría de balance, por lo cual la evaluación del funcionamiento de los sistemas de control interno contable efectuada, no necesariamente han de revelar todas las debilidades significativas del sistema.

En base a la revisión efectuada, la AGN formula una serie de observaciones y recomendaciones sobre el control interno contable de la entidad.

#### *Observaciones y recomendaciones sobre aspectos generales, las cuales son reiteración del ejercicio anterior.*

1. Existen normas, procedimientos y circuitos que regulan determinados aspectos administrativos, contables y operativos, reglamentados por disposiciones y resoluciones elaboradas en distintas oportunidades y bajo diferentes circunstancias, que hace compleja su aplicación.

La AGN recomienda realizar una recopilación de las distintas normas y actualizarlas en uno o varios manuales de procedimientos, generales o por área.

2. La entidad carece de un manual de cuentas contables que describa brevemente la naturaleza de las partidas que deben incluirse en cada cuenta.

La AGN recomienda la redacción de un manual de cuentas contables específico que complemente las disposiciones de carácter general para el sector público nacional.

3. No se realizan controles por oposición, sobre los resultados de las tareas que realizan distintas áreas, ejemplo de esto es la falta de conciliación entre contabilidad y los sectores intervinientes en la operatoria habitual del organismo.

La AGN recomienda establecer los controles por oposición entre el área contable y las restantes áreas, realizando conciliaciones periódicas.

4. Se ha observado la existencia de asientos contables modificados con la misma numeración.

La AGN recomienda anular los asientos incorrectos mediante la reversión total de los mismos y luego realizar la contabilización correspondiente.

5. Se ha observado que el sector contable al cierre del ejercicio regulariza los saldos con asientos globales generando riesgos propios de tal registración.

La AGN recomienda realizar la contabilización a medida que se producen los hechos evitando los asientos globales por diferencias.

#### *Observaciones y recomendaciones sobre aspectos particulares del balance.*

##### *I. Créditos*

I.1. Debido a que en el ejercicio anterior no se clasificaron los créditos con un criterio razonable, en corrientes y no corrientes, por cuanto el sector contable procedió a estimar la fecha de realización de los mismos en forma global, la comparabilidad con los presentes estados contables se ve afectada, teniendo en cuenta que el sector jurídico, para el ejercicio finalizado el 30-6-2002, realizó la estimación de acuerdo a la fecha probable de cobro.

La AGN recomienda establecer un procedimiento específico que permita la clasificación de los créditos en corrientes y no corrientes.

I.2. La previsión por incobrabilidad fue determinada por el sector legales. El sector contable procedió a efectuar el ajuste correspondiente a los saldos de las cuentas de previsión, imputando todo el resultado al presente ejercicio sin determinar si se efectuaban correcciones de previsiones de ejercicios anteriores debido a que éste es el segundo ejercicio en el cual se efectúa el cálculo de previsión.

La AGN recomienda efectuar el cálculo de la previsión por incobrabilidad, determinando qué proporción corresponde al presente ejercicio y cuál a ejercicios anteriores.

I.3. En relación al Fondo de Rezago existen a la fecha diversas tratativas realizadas por el ente para que la AFIP transfiera en forma diaria los fondos mantenidos en custodia en la cuenta Rezago, cuyo saldo al 30 de junio es de \$ 10.461.063,33 según nota 12 a los estados contables. En el mes de mayo de 2001 el sector legales emitió un dictamen que estipula que dichos fondos responden a conceptos que permiten con razonable seguridad ser asimilados al concepto de pago de cuotas omitidas. Con fecha 19 de noviembre de 2002 la Secretaría de Seguridad Social emitió un instructivo sobre el tratamiento y distribución de los recursos de la seguridad social en condiciones de rezago. En relación con la Cuenta LRT estableció que los pagos realizados por empleadores no afiliados cuya imputación corresponde a períodos posteriores a la extinción por fal-

ta de pago de su contrato, se distribuirán conforme el criterio que se fijará en un futuro, y con respecto a los pagos ingresados bajo otros supuestos se transferirán al Fondo de Garantía. Dice la AGN que a la fecha no se obtuvieron evidencias de los trabajos realizados a efectos de imputar los saldos de fondos de rezago.

La AGN recomienda implementar una norma de procedimiento que asegure la distribución automática y periódica de los fondos ingresados al rezago. Efectuar las tareas específicas a efectos de imputar correctamente los saldos involucrados en el mismo.

I.4. Se solicitó información acerca de la actualización de la causa por malversación de fondos correspondientes a ejercicios anteriores, del cual surge que se efectuaron gastos realizados por la SRT con fondos del FG por razones de restricción presupuestaria, según lo explica la resolución del superintendente. Asimismo en dichas resoluciones se deja constancia que se deben arbitrar los mecanismos necesarios para que dichos fondos sean devueltos al FG, no existiendo a la fecha del presente informe un procedimiento relacionado con la devolución de los mismos.

La AGN recomienda realizar gestiones con el fin de dar cumplimiento a las resoluciones correspondientes, en cuanto a la devolución de fondos al FG.

I.5. Se efectuó la circularización a los principales deudores tanto de intimaciones, certificados como de multas. En total se circularizaron 110 deudores, pero se obtuvieron sólo 2 respuestas, en tanto que los casos restantes han sido devueltos por el correo por distintos motivos, entre ellos inexistencia de domicilio.

La AGN recomienda mantener una base de datos actualizada de los deudores independiente de la base que suministra la AFIP.

##### *I.1. Multas*

I.1.1. Cuando la Cámara de Apelaciones en lo Comercial y/o del Trabajo efectúan una reducción en el importe total a pagar de la multa, en el sector legales la consideran cancelada, una vez abonada la misma, excepto que exista una queja por denegatoria, que no es considerada una cancelación definitiva. En cambio para el sector contable, las multas sólo están canceladas cuando se realiza el pago total del importe registrado.

La AGN recomienda implementar un circuito a efectos de registrar contablemente las reducciones o las cancelaciones de las multas en el momento que se producen.

I.1.2. Se verificaron diferencias entre la información contable y jurídica respecto a los inventarios declarados.

La AGN recomienda efectuar el seguimiento de los expedientes registrados en cada área y las con-

ciliaciones periódicas entre la información que posee el sector contable y el jurídico.

I.I.3. A pesar que el nacimiento del crédito se produce cuando el superintendente emite la resolución, el reconocimiento contable recién se formula, en oportunidad en que el expediente es dado de alta por el sector legales, quien ha iniciado acciones para gestionar su cobro judicial. Asimismo, no existe un sector encargado del seguimiento de todos los pasos, desde la inspección, el pago voluntario en caso de existir, la sanción del superintendente hasta el cobro en sede judicial y su posterior cancelación.

La AGN recomienda implementar un registro para el seguimiento de los expedientes desde la inspección (origen del trámite) hasta su finalización con el fin de verificar la integridad de la registración desde el inicio de la operación. Asimismo recomienda que en el mismo conste la existencia de pagos totales o parciales, en caso de corresponder.

#### I.II. *Intimaciones de deuda*

I.II.1. Existen intimaciones de antigua data sin la emisión del certificado de deuda: esto se origina, porque las mismas no pudieron ser notificadas, y además por no poseer el Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIU) para determinar la nueva deuda.

La AGN recomienda implementar un control sobre las intimaciones de antigua data a los fines de emitir el correspondiente certificado de deuda o la probabilidad de imputar pagos a cuenta.

I.II.2. De la comparación efectuada entre los inventarios al inicio respecto al cierre surgieron diferencias, las mismas fueron ajustadas por el departamento contable a medida que eran detectadas por la AGN.

I.II.3. No se encuentran contabilizadas las anulaciones de intimaciones que fueron dadas de baja por distintos motivos. (La AGN aclara que el sector contable procedió a regularizar dicha situación a medida que la AGN detectó diferencias).

I.II.4. Se observó la duplicación en la registración contable de un mismo deudor, primero se lo intimó por \$ 17.429,40 y luego por el nuevo sistema por \$ 13.468,92. (Se aclara que el sector contable procedió a efectuar el ajuste una vez informado por la AGN).

I.II.5. Se verificó que los deudores Dirección Provincial de Energía de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones en el ejercicio anterior figuraban en las intimaciones del sector privado y en el presente ejercicio figuran en el sector público.

I.II.6. Se detectó una intimación correspondiente a la Comisión Nacional de Energía Atómica, por un total de \$ 128.330,88 la cual no se encontraba registrada contablemente. (El sector contable procedió a efectuar el ajuste una vez informado por la AGN).

I.II.7. Se observó una diferencia entre el monto intimado y el registrado contablemente respecto a la Dirección de Ayuda Social del Personal del Congreso de la Nación y el Consejo Federal de Inversiones, lo que motivó los correspondientes asientos de ajuste.

I.II.8. Se verificó que en el caso de la Biblioteca Nacional se volvió a intimar mediante el nuevo sistema, lo cual produjo una diferencia de \$ 24.951,15 imputando dicho importe a resultados del ejercicio. Asimismo se observó que en el ejercicio anterior se encontraba registrada dentro del inventario de certificados y en el presente en el de intimaciones.

Con relación a los puntos I.II.2 al I.II.8 la AGN recomienda efectuar conciliaciones y controles periódicos tendientes a evitar diferencias entre el sector contable y el sector emisor de las intimaciones, en cuanto a la clasificación, de los deudores y el monto intimado a efectos de solucionar las observaciones planteadas.

I.II.9. En cuanto a la actualización de deudas del sector público, la Procuración del Tesoro dictaminó que se deberá aplicar la tasa pasiva del Banco de la Nación Argentina, en lugar del recargo del 50 % sobre la misma. Este nuevo procedimiento aumentó en forma significativa las deudas del sector, situación que no se encuentra contabilizada debido a que la SRT giró en consulta el expediente con los nuevos saldos a la Procuración del Tesoro para que se expida sobre tal circunstancia. El importe involucrado en la muestra seleccionada asciende aproximadamente a \$ 306.000.

I.II.10. Con respecto al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), existe una controversia en cuanto a la afiliación de este instituto a una ART. Por otro lado, a la fecha no se ha calculado la deuda, desde el año 1997 que mantiene con el FG debido a la diferencia planteada.

I.II.11. No se pudo determinar el monto total a intimar respecto de los empleadores que no alcanzan con el rango para ser intimados, y los empleadores que nunca estuvieron afiliados a una ART.

La AGN recomienda agilizar las gestiones tendientes a definir la situación planteada en la Procuración del Tesoro a efectos de reintimar a los deudores, como así también las gestiones con el PAMI, y efectuar los correspondientes asientos de ajuste, teniendo en cuenta el ejercicio económico al cual corresponde.

I.II.12. Se efectuó una prueba sobre la estadística que emite el nuevo sistema de intimaciones. Al verificar la cantidad emitida por este sistema arroja un total de 637 cuando el inventario físico asciende a 630. Aplicando el filtro sobre el estado y la cantidad se obtiene como resultado 514. Consultado el sector de sistemas se informó que el módulo de intimación tiene inconsistencias por lo cual la AGN se basó sobre el inventario físico.

La AGN recomienda efectuar los ajustes correspondientes al sistema de intimaciones a efectos de corregir los problemas sobre las estadísticas que informa.

### I.III. *Certificados*

I.III.1. La AGN mantiene las siguientes observaciones del ejercicio anterior que no fueron subsanadas:

– ELMA responde: que la deuda fue remitida por lo tanto no correspondería su reclamo. Pendiente de resolución por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación.

– CONICET, la Procuración del Tesoro reconoce a la SRT el derecho al cobro del 100 % del valor de la cuota y no el 50 % adicional que lo considera multa.

– Universidad Nacional de La Plata, con fecha 27 de septiembre de 2000 la deudora propone a la SRT un plan de pago. A la fecha la SRT no respondió.

– Servicio Penitenciario Federal, con fecha 10 de abril de 2001 la Procuración del Tesoro reconoce la deuda a favor del Fondo de Garantía. A la fecha la SRT está trabajando en un plan de pagos.

– Universidad Nacional de La Rioja, con fecha 8 de junio de 2000 la misma rechaza el reclamo por ser autónoma y autárquica, según última información que consta en el expediente.

La AGN recomienda arbitrar los mecanismos necesarios a efectos de regularizar y actualizar las observaciones formuladas.

## II. *Anticipos*

### II.1. *Anticipo a provincias*

II.1.1. La AGN no obtuvo instructivos respecto de la forma y tiempo en que deben rendir los anticipos.

II.1.2. Los expedientes de las rendiciones de los adelantos de fondos se reciben con fotocopia de las facturas. En algunos casos se observaron copias ilegibles. De la documentación verificada por la AGN no surgen evidencias sobre la existencia de controles específicos.

II.1.3. Con respecto al convenio suscrito con la provincia de Salta, no fue suministrada la documentación de respaldo.

La AGN recomienda verificar el cumplimiento de los convenios en cuanto a la rendición de fondos y la observancia de la totalidad de las cláusulas contractuales.

## III. *Resultados*

### III.1. *Aseguradoras días omitidos*

Son reiteración de observaciones del ejercicio anterior.

III.1.1. La AGN analizó la cuenta ART días omitidos, verificando una diferencia de \$ 229.593 (39 %

del saldo) entre el saldo contable y el detalle suministrado por sistemas. La misma está dada, en parte, porque las ART presentan un detalle abierto por CUIT distinto al depósito realizado, o no presentaron detalle abierto por CUIT pero sí realizaron el depósito y/o viceversa, o bien existe algún error en el número de la boleta de depósito. No existe un sector que se encargue de conciliar el depósito realizado por la ART por los días omitidos, con la discriminación por CUIT que envían las mismas. El sector contabilidad registra el cobro contra resultados en la medida en que le ingrese el depósito según extracto bancario, y el sector de sistemas, independientemente al monto depositado, asigna a cada CUIT el pago (haya o no ingresado el dinero) según el archivo enviado por las ART. Por lo expuesto, existe el riesgo potencial de estar descontando pagos inexistentes de la determinación de los créditos por cuotas omitidas, como así también dejar de computar un pago cuando realmente los montos han ingresado a la cuenta bancaria correspondiente.

La AGN recomienda conciliar la información recibida por las ART contra los depósitos según extractos bancarios y hasta tanto mantener pendientes la imputación de los pagos a los CUIT relacionados. Asimismo, recomienda verificar la existencia de saldos a favor del FG por parte de las ART por el cobro de días omitidos, tomando como base la información recepcionada de las altas de contratos con fecha de inicio distintas al primer día hábil del mes.

## IV. *Patrimonio neto*

### IV.1. *Reserva del Fondo de Garantía*

Es reiteración de observación del ejercicio anterior.

IV.1.1. El cálculo del FG es determinado en base a experiencias previas considerando la ejecución financiera del FG de la Ley de Accidentes del Trabajo –24.028–, por no poseer series de datos empíricos del comportamiento de los hechos generadores del derecho para acceder al FG establecidos en la LRT. Por tal motivo se realiza una serie de ajustes con el fin de contemplar globalmente los cambios producidos por esta última, que afectan el cálculo de potenciales deudas del FG. Sin embargo no se encuentran considerados, entre otros aspectos, el nivel de insolvencia de las empresas, que actualmente no poseen cobertura de ART, ni los índices de siniestralidad vigentes. Asimismo se estimó la probabilidad de recibir reclamos de prestaciones correspondientes a los períodos no prescritos, reservando el 50 % de los valores estimados oportunamente para los ejercicios económicos 4 y 5, el cual asciende al 33 % de la reserva total.

La AGN recomienda establecer una metodología de recopilación y clasificación de los datos necesarios para la estimación de la reserva, contemplando realizar un estudio específico de insolvencias de empresas actuales, porcentaje de siniestralidad sobre el total de la nómina salarial y la coordinación con distintos organismos oficiales que entiendan en la materia, como por ejemplo el INDEC y/o Cámaras Comerciales de cada jurisdicción. Analizar la registración contable de la reserva del FG y su correspondencia con el plan de cuentas, reflejando las contingencias y/o deudas que correspondan, según lo establecen las normas contables vigentes.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva.*

#### ANTECEDENTES

1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 55/03, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre los estados contables y memorándum de control interno al 30 de junio de 2002 - Fondo de Garantía ley 24.577, artículo 33, en el ámbito de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional para que:  
a) Informe sobre las medidas adoptadas para la regularización de las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en la consideración de los estados contables y del control interno contable de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, informando detalladamente los cursos de acción adoptados y los resultados obtenidos; y b) Informe sobre las medidas adoptadas, para la determinación y efectivización de las responsabilidades que pudieran haber correspondido a los funcionarios actuantes, ya que la tardanza de las decisiones en los distintos ámbitos de la administración, afectan significativamente la confiabilidad de la información de los estados contables.

2. Remitir copia del expediente OV 55/03 a la Procuración General de la Nación a sus efectos.

3. Comuníquese a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.\*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 5 de agosto de 2004.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada. – Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo. – Roque T. Alvarez. – Alejandro M. Nieva. – Humberto J. Roggero.*

2

Ver expediente 135-S.-2004.

\* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.