

## SESIONES ORDINARIAS

2011

# ORDEN DEL DÍA N° 2173

### COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 18 de mayo de 2011

Término del artículo 113: 30 de mayo de 2011

**SUMARIO:** **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y recomendaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el objeto de verificar el cumplimiento del proceso de determinación, liquidación y pago de los reintegros de asignaciones familiares correspondientes al segundo semestre del año 2008 y cuestiones conexas.

- 1.–(2.450-D.-2011.)
- 2.–(292-O.V.-2010.)

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-292/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución aprobando el informe referido a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), reintegro de asignaciones familiares y proceso de inclusión de empresas en el SUAF al 30/4/09, 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones y recomendaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con el objeto de verificar

en función a pruebas selectivas el cumplimiento del proceso de determinación, liquidación y pago de los reintegros de asignaciones familiares correspondientes al segundo semestre del año 2008 y el cumplimiento del proceso de inclusión de las empresas en el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) al 30/04/2009.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de noviembre de 2010.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.*

#### FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con el objeto de verificar en función a pruebas selectivas el cumplimiento del proceso de determinación, liquidación y pago de los reintegros de asignaciones familiares correspondientes al segundo semestre del año 2008 y el cumplimiento del proceso de inclusión de las empresas en el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) al 30/4/09.

El examen contempló principalmente, entre otros, los siguientes procedimientos:

–Relevamiento normativo.

–Lectura de actas de la Dirección Ejecutiva y de informes generales.

- Lectura de informes de auditoría interna.
- Lectura del Manual de Misiones y Funciones de las áreas involucradas.
- Relevamiento de los circuitos administrativos de liquidación y pago de reintegros.
- Control de cumplimiento del circuito de reintegro de acuerdo a la normativa en vigencia verificando en forma selectiva los casos puestos al pago durante el segundo semestre del año 2008.
- Control selectivo de la determinación del monto del reintegro (saldo a favor del empleador que resulta del valor declarado como contribuciones patronales del período correspondiente y las asignaciones familiares pagadas –asignación por hijo, hijo con discapacidad, prenatal, ayuda escolar y maternidad–, mediante el Sistema de Fondo Compensador) del universo de la muestra.
- Control selectivo de los expedientes de pago de los reintegros de AA.FF. efectuados durante el segundo semestre del año 2008 con la documentación de soporte.
- Relevamiento del estado de inclusión de las empresas en el SUAF al 30/4/09.

A tal efecto, señala la AGN que solicitó a la Gerencia de Sistemas la provisión de una base integrada por la totalidad de las solicitudes de reintegros puestas al pago en el segundo semestre del año 2008, recibiendo una base conteniendo 58.359 casos por un monto total de \$19.744.181,45. Los casos se agruparon por número de CUIT empleador y se determinó un ranking ordenado de mayor a menor por el campo “importe solicitado”.

Informa la AGN que las pautas de selección fueron:

- Muestra de 10 principales montos liquidados por CUIT en el semestre, que involucraron a 46 solicitudes por un total liquidado de \$998.848,44.
- Muestra de 12 casos en los que el saldo que figura en la base de reintegros abonados por la ANSES es superior al saldo liquidado. Total liquidado: \$3.964,68.
- Muestra de 8 casos de un total de 433 casos en los que el saldo según ANSES es superior a saldo-DGI (rango entre \$1.000 y \$10.000). Total liquidado: \$33.330,32.
- Muestra de 36 casos (6 seleccionados en cada tanda o expediente de pago) obtenidos de listados de CUIT. Total liquidado: \$61.379,18.

Sigue diciendo que el total de la muestra involucró 102 casos por un total de \$1.097.522,62. Luego de varias reiteraciones, se recibieron 80 casos por \$1.023.438,45 de los expedientes seleccionados, los que representan el 78% de los casos y el 93% de los montos liquidados que se solicitaron.

Adicionalmente el organismo no informó la totalidad de verificaciones anuales que surgen de los controles ejercidos por ANSES sobre las solicitudes de reintegros. Con respecto a los informes o reportes efectuados en el segundo semestre de 2008, fueron puestos

a disposición de la AGN los meses de noviembre y diciembre de 2008.

Señala la AGN que, en función de lo señalado anteriormente, los resultados de las verificaciones practicadas sobre la muestra deben ser considerados respecto de la misma. Como resultado de la aplicación de las pruebas de auditoría sobre las 80 solicitudes recibidas surgen los comentarios y observaciones que se señalan más adelante.

Destaca la AGN que la auditoría realizada incluyó el análisis de la información procesada por los sistemas computarizados existentes en el ámbito de la ANSES relacionados con el objeto de auditoría, lo que no constituyó una auditoría específica sobre el correcto funcionamiento del sistema de procesamiento electrónico de datos, en cuanto a los programas diseñados, los elementos de control que ellos realizan con lógica de los lenguajes y la configuración de los equipos empleados.

Las tareas de campo fueron desarrolladas desde el 18/2/09 al 30/9/09.

En el apartado “Aclaraciones previas” la AGN efectúa, luego de realizar una reseña de las actividades de la ANSES, entre otras, y referidas a los aspectos que se indican, las siguientes consideraciones:

Con relación al Subsistema de Asignaciones Familiares, informa que:

La ley 19.722 del 6/7/72 autorizó que las cajas de subsidios familiares para empleados de comercio e industria dispusieran el pago de las asignaciones familiares a través de dichas cajas a los trabajadores que accedieran al derecho de acuerdo a los respectivos regímenes.

La ley 24.714, sancionada el 2/10/96, establece en su artículo 1° que “se instituye con alcance nacional y obligatorio un régimen de asignaciones familiares, basado en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 51 de la presente ley”. El artículo 52, punto 1, establece que dichos recursos se obtienen de una contribución a cargo del empleador del 9%, del cual el siete y medio (7,5%) se destina exclusivamente a asignaciones familiares (AA.FF.), y el uno y medio por ciento (1,5%) restante al Fondo Nacional del Empleo, con la escala de reducciones previstas en el decreto 2.609/93 y sus modificatorios.

Asimismo, la ley 24.714 establece las siguientes prestaciones:

- Asignación por hijo.
- Asignación por hijo con discapacidad.
- Asignación prenatal.
- Asignación por ayuda escolar anual.

- Asignación por maternidad.
- Asignación por nacimiento.
- Asignación por adopción.
- Asignación por matrimonio.

Las últimas tres asignaciones son liquidadas a través del sistema informático Pago Único (PEUN) y abonadas en forma directa por la ANSES.

Cuando ambos progenitores estén comprendidos en el presente régimen, las prestaciones enumeradas serán percibidas por uno solo de ellos. Cuando el trabajador se desempeñare en más de un empleo tendrá derecho a la percepción de las prestaciones en el que acredite mayor antigüedad, a excepción de la asignación por maternidad, que será percibida en cada uno de ellos.

El decreto 2.284/91, que crea el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), establece en su artículo 89 que las sumas abonadas al personal en concepto de AA.FF., de acuerdo con la ley 18.017 (que fue reemplazada por su similar 24.714), son deducibles de los importes que los empleadores deban ingresar en concepto de Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS), y en la que no se incluyen las contribuciones a las obras sociales.

Dicho decreto contempla el esquema de compensación y la consecuente metodología de reintegros, que ya fueran prescriptos, entre otras normas, por los decretos ley 7.913/57 y 7.914/57 (para empleados de empresas comerciales y de empresas industriales privadas, respectivamente) y que fuera recogido por el citado decreto 1.245/96.

En esencia el sistema de AA.FF. contempla dos metodologías de pago a los beneficiarios (activos en relación de dependencia, pasivos –jubilados y pensionados– o beneficiarios del subsidio de desempleo):

En el caso de la metodología de pago por el empleador, éste actúa como intermediario entre el Estado y el beneficiario –presentante de la documentación respaldatoria del derecho–. De esta forma, al empleador que abona los beneficios directamente el Estado le permite su recupero vía compensación con contribuciones y reintegros.

Los precitados reintegros que solicitan los contribuyentes y son objeto de la presente auditoría, surgen de la diferencia entre las AA.FF. por ellos abonadas a sus empleados y las contribuciones sociales compensables. Si las asignaciones son superiores a las contribuciones, el empleador tiene el derecho a que se le reintegre dicha diferencia. Las mencionadas contribuciones compensables son, de acuerdo al punto 2.3 de la resolución general AFIP 136/98, las correspondientes a jubilación, AA.FF. y Fondo Nacional de Empleo.

Para la percepción de reintegros por los empleadores existen dos procedimientos:

–En el primero de ellos, de característica general, el empleador cobrará una vez que le son aplicadas las rutinas de fiscalización vigentes a la solicitud por él presentada.

–En el segundo mecanismo, de carácter optativo e impuesto por la resolución 885/98 (en vigencia desde el 1°/1/99), las solicitudes son abonadas dentro de los 45 días de presentadas, si se encuentran acompañadas por informe de contador público matriculado, debidamente legalizado por el consejo profesional donde se halle inscrito y que contemple la información requerida por la norma aludida.

El SUAF fue implementado a partir de junio de 2003 por la resolución DEA 641/03 (hoy derogada por resolución 292/08) como un sistema de control, validación, liquidación y puesta al pago a los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada, de las asignaciones familiares en forma directa por medio de la ANSES.

Señala la AGN que si bien con anterioridad al dictado de dicha norma ya existía el sistema de pago directo, éste constituía un procedimiento de excepción.

A fin de otorgar mayor transparencia a la administración de los recursos, al eliminar trámites y mecanismos de compensación contra las contribuciones del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) la resolución DEA 641/03 es la primera de una serie de normas que han tendido a incorporar paulatinamente al universo de empleadores del sector privado a este sistema.

En una segunda etapa, y en uso de las facultades conferidas por el artículo 42 de la resolución mencionada en el párrafo precedente, la ANSES, a partir de ese momento, viene dictando resoluciones mediante las cuales se incorpora al SUAF en forma obligatoria a los empleadores que están individualizados en los anexos de cada una de las resoluciones.

La resolución DEA 996/05 (hoy derogada por la 292/08) importa el tránsito normativo de una tercera etapa en la implementación del SUAF, en la cual se incorporarán obligatoriamente al mismo, no pudiendo liquidar más bajo el sistema de compensación. El universo de empleadores que se inscriban como tales en la AFIP a partir del 1°/12/05.

Asimismo, respecto al resto de los empleadores que no quedan comprendidos en ninguna de las tres etapas de incorporación al SUAF mencionadas, deberán seguir liquidando las asignaciones familiares bajo el sistema compensador.

La resolución DEA 292/08 de incorporación masiva al SUAF señala: “Este último régimen fue concebido como una forma de corregir los desvíos del sistema compensador y garantizar que las prestaciones de la seguridad social lleguen efectivamente a sus beneficiarios, simplificándose y mejorándose, de esta forma, los controles y la atención brindada a los mismos”.

Respecto a la determinación, liquidación y pago de reintegros del sistema compensador, la AGN reseña lo siguiente:

La norma marco del sistema compensador es la AAFF 02-02 con vigencia desde el 9/11/01. Su objetivo es “...establecer un procedimiento uniforme de trabajo

para las unidades de atención a fin de hacer efectivos en tiempo y forma los reintegros de asignaciones familiares solicitados por los empleadores, a través del depósito en una cuenta bancaria de la razón social del solicitante o en la cuenta del juzgado o en la que se acredite a tales efectos”. El alcance de la norma procede desde la recepción de la solicitud hasta la registración contable de los pagos realizados. Esta norma de procedimiento establece los parámetros dentro de los cuales deberá moverse el organismo para determinar qué solicitudes de reintegro deben ser fiscalizadas previas a su puesta al pago.

Agrega que tal como se indicara, mediante la resolución DEA 885/98 se implementó la opción de presentación de la solicitud de reintegro acompañada de informe de contador público a elección del empleador, “...con el objeto de mejorar en forma sustancial la prestación que brinda esta Administración Nacional de la Seguridad Social” y con el objeto de ampliar “...en forma indirecta los controles sobre todo el universo de las solicitudes de reintegros que se presentan”.

En este caso, la norma establece que el organismo pondrá al pago las sumas liquidadas en el transcurso de los 45 días corridos de su presentación, salvo que mediaren observaciones, las que serán notificadas al empleador dentro de ese plazo.

En su artículo 4° declara que “...la puesta al pago de las liquidaciones no constituye la aprobación definitiva de la misma, ni la convalidación de derechos a favor de los empleadores”, lo que lleva a ANSES a determinar en el artículo 52 que “...conserva, con posterioridad al pago, todas las funciones de contralor que le son propias y la facultad de producir las modificaciones, observaciones y correcciones que correspondan...”.

De las normas presentadas surgen las condiciones que debe reunir la solicitud de reintegro para que el empleador sea considerado “empleador a fiscalizar”:

a) Con informe de contador:

La única condición para considerarlo empleador a fiscalizar es que el monto reclamado del reintegro supere el importe de \$ 10.000.

b) Sin informe de contador:

Son considerados empleadores a fiscalizar cuando:

–El monto reclamado supere para determinadas áreas jurisdiccionales \$ 5.000.

–Cuando supera los \$ 7.500 y la actividad se vincule con: limpieza, seguridad, construcción y pesquera.

–Cuando el período reclamado diste más de 12 meses desde el mes de presentación y el importe sea superior a \$ 500.

–Cuando el monto reclamado supera el 50% de los importes para cada área jurisdiccional y la provincia en que se encuentra goza de una reducción del 70% o más en los aportes patronales y corresponda a presentaciones anteriores al mes de julio de 2001 (Salta, Misiones, Jujuy, Formosa, Chaco, Catamarca [departamento Antofagasta de la Sierra - act. minera]).

–Cuando el monto reclamado supera el 50% de los importes por cada área jurisdiccional y la provincia goza de asignaciones familiares con valores diferenciales (Chubut, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, Jujuy, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Formosa, Mendoza, Catamarca [departamento Antofagasta de la Sierra - act. minera]).

–Cuando el monto pagado de asignaciones familiares supera para cada una de la áreas jurisdiccionales los \$ 10.000 (Gerencia Regional de Capital Federal, Gran Buenos Aires, Centro, Litoral, Bonaerense, Cuyo, Sur, Austral, Norte, Noroeste, Noreste).

En lo referido al Subsistema No Contributivo de Asignación Universal por Hijo, señala:

A través de la ley 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un régimen de asignaciones familiares. Dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez. En el mencionado régimen de asignaciones familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Agrega la AGN que por decreto 1.602/09 del 30/10/09 se incorporó en el artículo 1°, inciso c) 1°, de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

“c) Un subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para protección social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.

El artículo 2° del decreto establece que “quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 12, inciso c), los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil”.

Asimismo se incorporó como artículo 14 bis de la ley 24.714 y sus modificatorios el siguiente:

“Artículo 14 bis: La asignación universal por hijo para protección social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley 24.714, modificatorias y complementarias. Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco (5) menores”.

La ANSES, como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social creada por el artículo 11 de la ley 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

La AGN señala como hecho posterior que por resolución DEA 144 del 1º/3/10 el director ejecutivo de la ANSES estableció que: “las empresas que a la fecha de la presente resolución se encuentren comprendidas en el Sistema de Fondo Compensador para el Pago de las Asignaciones Familiares regidas por la ley 24.714 quedarán incorporadas de pleno derecho al sistema único de asignaciones familiares. La incorporación al sistema referido de los empleadores que a la fecha de la presente resolución se encuentren comprendidos en el Sistema de Fondo Compensador se llevará a cabo de acuerdo a los criterios que mensualmente determine la Gerencia Unidad Central de Apoyo dependiente de la Subdirección Prestaciones”.

La AGN remitió al organismo auditado el proyecto de informe. Recibido el descargo, la AGN señala que el contenido de la respuesta fue considerado a efectos de elaborar la versión definitiva del presente informe y sus aspectos más relevantes fueron incorporados en los comentarios y observaciones.

Como resultado de su examen la AGN formula comentarios y observaciones, conforme se indica a continuación:

#### 1. *Relevamiento de circuito administrativo-contable*

Expresa que el organismo no cuenta con estimaciones de las solicitudes de reintegros pendientes de presentación por los empleadores, medidas en casos y montos, haciendo notar que de los formularios 931 de declaración jurada de aportes y contribuciones surgen los excedentes de contribuciones a favor del contribuyente; pudiendo la ANSES contar con dicha información si le solicitara a la AFIP la incorporación de los datos cuyos campos están previstos, completando la que actualmente se encuentra en el Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones (SIJP).

Asimismo, informa que la ANSES no ha implementado controles sistemáticos tendientes a evitar el doble pago de asignaciones familiares en el caso en que uno de los cónyuges trabaje en una empresa que liquida por el sistema SUAF y el otro por el sistema compensador. Señala la AGN de acuerdo a lo informado por la Gerencia de Control Prestacional sobre el cuestionario elaborado por el órgano de control externo por nota 36/09 del 16/4/09: “la Gerencia de Asignaciones Familiares y Desempleo sobre el particular informó que está previsto efectuar nuevos cruces los próximos meses para tratar de detectar esta casuística. No obstante cabe aclarar que es una tarea que resulta muy dificultosa, porque luego de una ‘presunción’ según los cruces, es necesaria una verificación en sede de los empleadores...”.

No verificó controles tendientes a evitar el doble pago de asignaciones familiares en los casos en que uno de los padres trabaja en organismos públicos nacionales, municipales o provinciales. Estos organismos no informan las asignaciones familiares pagadas en la DD.JJ. que presentan mensualmente. En tal sentido, indica que la ANSES informó que ha mantenido reuniones con funcionarios de la AFIP y se acordó que “AFIP generará una nueva marca a partir de la versión 33 del aplicativo SICOSS (Sistema de Control de la Seguridad Social) que permita distinguir los CUIL de organismos nacionales que declaran asignaciones familiares. Resta definir la situación de las provincias no incorporadas al SIPA”.

Agrega la AGN que no obtuvo respuesta sobre las acciones realizadas por los verificadores dependientes de la Coordinación Fiscalización, qué documentación respalda sus acciones y dónde se resguardan los respaldos; así como tampoco pudo determinar la existencia de normativa interna que regule sus acciones. Hace notar la AGN que esta situación, juntamente con los hechos detallados más adelante (referidos al “Análisis de los expedientes de solicitudes de reintegro pendientes al 31/12/08” y “Análisis de los expedientes con conforme de contador público pendientes de fiscalización”), denota una carencia de políticas de control respecto de los reintegros abonados a verificar.

Sigue diciendo que no se detectaron informes gerenciales sobre la actividad de los verificadores, sus resultados y las acciones implementadas por el auditado tendientes a determinar los cursos a seguir para evitar reintegros abonados indebidamente.

La normativa AAFF 02-02 y 02-04 no establece plazos para emisión de los informes de verificación. A los efectos de analizar los tiempos promedio empleados en esta tarea, detectaron dos tipos de solicitudes de reintegros:

–Reintegros que deben ser verificados previamente a su preliquidación (etapa de validación de datos previa a la liquidación). De la muestra de 80 expedientes recibidos la AGN detectó que 21 casos debían ser verificados previamente a su preliquidación. Se determinó que el tiempo promedio en la emisión de los informes fue de 190 días corridos, detectándose un caso que insumió un año en el proceso de verificación.

–Reintegros que deben ser verificados con posterioridad a su puesta al pago. De la muestra de 80 expedientes recibidos detectó 36 que debían ser verificados. Al 30/6/09 ninguno de los expedientes puestos al pago durante el segundo semestre de 2008 fueron verificados.

#### 2. *Análisis de expedientes de pago*

Describe la AGN que, a los efectos de la liquidación de los reintegros solicitados, el proceso implementado por el ente prescribe la carga al Sistema R001 (aplicación exclusiva para esta materia), esencialmente, de los datos básicos tales como CUIT del empleador, fechas,

períodos de AA.FF., informe de contador público, montos totales de beneficios y contribuciones, el estado del trámite y el tratamiento de inconsistencias. A partir del mismo, se controla que no se reitera el requerimiento por un período, se toma conocimiento de las tramitaciones y su estado, y se usa como archivo de requerimientos a liquidar, como alta para la corrida de una aplicación de consolidación de la liquidación de lote de requerimientos (“tanda”), como objetivo principal del mismo.

Con el objeto de verificar el cumplimiento del proceso de determinación, liquidación y pago de reintegro de asignaciones familiares, la AGN solicitó los expedientes (tandas) con los que el organismo las puso al pago durante el segundo semestre del año 2008.

El órgano de control externo informa que de su análisis se verificaron las siguientes falencias:

–Los casos inconsistentes de la tanda 435 para incorporar a la tanda 436 remitidos para su validación fueron 377 por \$206.648,35. La gerencia UCA validó 374 casos por \$203.558,18. El informe de validación no detalla los casos no validados tal como lo indica la normativa en vigencia. La ANSES en su descargo manifestó que “los casos inconsistentes son trabajados en esta gerencia (Unidad Central de Apoyo) e informados a la Gerencia Control Prestacional, la que luego de realizados los cruces informáticos solicita la validación de los preliquidados. Es por ello que no se informan como no validados”.

–En la tanda 438 se observó la ausencia de 21 planillas originales de validación sobre un total de 138, mientras que en la tanda 437 faltaron 29 planillas originales de validación sobre un total de 144. Se admitieron como medio de prueba de las validaciones efectuadas copias sin firma ni sello de los autorizados a tal fin.

–En la tanda 435 la Gerencia de Finanzas aprueba el pago de 12.365 casos por \$4.289.375,09 en concepto de reintegros a empleadores de asignaciones familiares. En el mismo acto faculta a la Gerencia de Prestaciones a modificar en menos el importe aprobado, toda vez que se produzcan denegaciones y/o rechazos por cualquier causa. De cumplirse este supuesto deberá dictar el correspondiente acto administrativo para su notificación a la Gerencia de Finanzas que permita la regularización de la registración contable. En la operatoria se transfirieron \$4.288.648,59 para atender 12.361 casos. En el expediente no constan el acto administrativo emanado de la Gerencia de Prestaciones ni los formularios regularizadores por la diferencia.

–En igual sentido que en el punto anterior, en la tanda 436 la resolución de la Gerencia de Finanzas aprueba 9.656 casos por \$3.103.411,24. Se transfirieron \$3.100.947,47 para atender 9.644 casos. En el expediente no consta el acto administrativo de la Gerencia de Prestaciones. Tampoco surge de la tanda información que permita conocer las causas por los 12 casos por \$2.463,77 que no fueron puestos al pago. Asimismo, se encuentran agregados al mismo dos for-

mularios, C55: 3.984 de fecha 8/10/08 por \$42.747,05 y el 4.496 de fecha 31/10/08 por \$71.546,19. No surge del expediente el motivo que da origen a esos formularios.

–Con respecto a la tanda 437 observamos que la resolución de la Gerencia de Finanzas aprueba 7.982 casos por \$2.844.854,67. Se transfirieron \$2.831.222,90 para atender 7.952 casos. En el expediente no consta el acto administrativo de la Gerencia de Prestaciones, ni se encuentran agregados al expediente los formularios C55 que regularicen la diferencia de 30 casos por \$13.631,77.

–Se requirió al organismo nos informe cómo se conforma la base de “Deudores de AFIP” contra la que se cruzan las muestras de control de las diferentes tandas puestas al pago. ANSES informó: “En el proceso de validación de cada tanda se efectúa el cruce entre los CUIT-períodos preliquidados en la base EMSYAS. Este es un aplicativo-emulador de la AFIP, donde se visualiza para cada CUIT-período si el empleador registra deuda o no en concepto de aportes y/o contribuciones a la seguridad social. En el caso de que presente deuda, se procede a la retención hasta tanto el empleador presente documentación de respaldo (por ejemplo que se acogió a una moratoria, y agrega ticket de pago) y la AFIP nos indique que la misma es válida para liberar el pago retenido”. Se observa que este procedimiento normado no contempla la posibilidad de que el solicitante tenga deuda con el organismo por períodos anteriores a la solicitud sobre los cuales no ha solicitado reintegro.

### 3. Análisis de los expedientes de solicitudes de reintegro de los beneficios puestos al pago en el 2º semestre de 2008

Informa que del análisis practicado surgieron las siguientes observaciones generales:

–Casos de ausencia de foliatura y de sello y firma de quien agrega la documentación.

–Casos de ausencia de firma de funcionario actuante.

–Casos de ausencia de copia de las notas remitidas al empleador comunicándole los ajustes realizados sobre los montos solicitados.

–Casos de ausencia en el expediente del acto dispositivo aprobatorio total o parcial o denegatorio de la solicitud de reintegro, según punto IV-11, AAFF 02-02.

–Desde que la norma AAFF 02-02 fue implementada, la AFIP produjo cambios en sus sistemas obligando a los empleadores a realizar las presentaciones de los formularios 931 por Internet, generándose por ese medio la constancia de presentación, por lo que se hace necesaria la actualización de la norma ya que la misma señalaba que se debía adjuntar la certificación de la Dirección General Impositiva sobre las presentaciones de declaraciones juradas.

–Casos de ausencia de comprobantes de las retenciones efectuadas al empleador y computables como pago a cuenta de los aportes y retenciones.

–Casos de ausencia de carátula en los expedientes.

–Casos de diferencias en el CBU (Clave Bancaria Uniforme) entre formulario de solicitud de reintegro de asignaciones familiares PS 2.32 y el Sistema de Reintegro R001.

–No obstante que el organismo informó que los tiempos estimados para dar cumplimiento a la solicitud de reintegro son de 68 días entre la presentación a la ANSES de la misma y preliquidación y de 30 días adicionales hasta la puesta al pago, en la muestra realizada se determinó que: en 41 casos se superó el límite indicado, verificándose un caso de 2.770 días y un caso de 42 días. El promedio transcurrido entre la fecha de inicio del trámite y la fecha de acreditación del monto a reintegrar fue de 227 días.

–Cuando la solicitud de reintegro se realizó con acompañamiento de informe de contador público, la resolución 885/98 menciona que el plazo de liquidación será de 45 días. En la muestra realizada se determinó que en 31 casos de estas características, el organismo demoró 105 días promedio en la acreditación de los fondos.

–Se detectó que en los casos en que el empleador adjuntaba comprobantes de acogimiento a planes de pago para cancelar el saldo de aportes y retenciones según declaración jurada, probaban sólo la cancelación del capital. Señala la AGN que los planes de moratoria consisten en el pago del capital más sus intereses; la falta de pago de cualquiera de ambos conceptos, puede provocar la caducidad del plan. La cancelación de los intereses resarcitorios incluidos en el plan a los que estaba obligado por incurrir en financiación con posterioridad al vencimiento no fueron demostrados, motivo por el cual los reintegros solicitados no debieron ser abonados hasta tanto se cumpliera con este requisito.

#### 4. *Análisis de los expedientes de solicitudes de reintegro pendientes al 31/12/08*

La AGN solicitó el detalle de los reintegros pendientes de pago al 31/12/08. Al respecto, el organismo proveyó una base conteniendo 23.756 casos por \$12.621.122,38. Dichos datos fueron estratificados por estado de trámite, constatándose la metodología aplicada para la constitución de la previsión y se verificó su registración contable:

–\$7.723.816,03 correspondientes a 9.264 solicitudes de reintegros registrados como “Otras previsiones” (estimaciones que surgen de los trámites pendientes al cierre del ejercicio derivados de las prestaciones activas por reintegros a empleadores).

–\$4.629.620,86 correspondientes a 13.732 registrados como deuda determinada a favor del contribuyente.

–\$267.685,49 anulados y no registrados contablemente.

Informa la AGN que como resultado del análisis de esta base de datos se obtuvieron las siguientes observaciones:

–Constató que 13.732 casos por \$4.629.620,86 se encontraban liquidados. Comparados con lo registrado contablemente al cierre del ejercicio: \$4.334.793,16, observó una diferencia de \$294.827,70 sin que se haya obtenido una conciliación al respecto.

–Se efectuaron pruebas de consistencia sobre 56 casos de la base de datos surgiendo las siguientes observaciones:

a) El tiempo promedio en la carga (incorporación de las solicitudes de reintegro al sistema liquidador) de los expedientes fue superior a los 11 días en quince casos (26.80%).

b) De los quince casos, tres superaron los 100 días de demora en la carga.

c) La antigüedad promedio de los expedientes contenidos en la previsión contable, calculada desde la fecha de presentación al organismo hasta el 30/6/09 (fecha de corte del análisis para el presente apartado), es de 324 días, siendo la máxima detectada de 526 y la mínima de 193 días.

d) De los 56 expedientes sólo 18 modificaron su estado (32%) a la fecha de corte 30/6/09.

–Analizándose el historial de los 12 expedientes que cambiaron de estado (etapa en la que se encuentra la solicitud de reintegro durante el procedimiento) y estaban sujetos a fiscalización se detectó una demora promedio entre la fecha de presentación de la solicitud a la ANSES y la fecha de salida de fiscalización de 380 días.

–Señala que la ANSES informó que las solicitudes de reintegros que se encontraban ingresadas y sin resolver al 31/12/08 ascendían a 11.211 casos. La previsión contable se realizó sobre 9.264 solicitudes por un total de \$7.723.816,03, surgiendo una diferencia de 1.947 casos pendientes, sin conciliación entre lo informado por la Gerencia Contabilidad y la Gerencia de Asignaciones Familiares y Desempleo.

#### 5. *Análisis de los expedientes con informe de contador público pendientes de fiscalización*

Para la realización de este análisis la AGN consultó al organismo sobre las solicitudes acompañadas con informe de contador público pendientes de verificación al 31/12/08 obteniendo una base de 4.296 solicitudes por las que ANSES abonó \$63.317.045,51.

Informa la AGN que de su análisis de la base surgieron las siguientes observaciones:

1. La mayoría de los casos detectados de beneficios acompañados con informe de contador público pendientes de fiscalización son de una antigüedad cercana a la prescripción (80%, suma de los casos correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001). El dictamen jurídico de la ANSES 39.685 señala que “ha operado la prescripción liberatoria a favor de esta administración

nacional, respecto de los reintegros originados en pago de asignaciones familiares liquidadas a los trabajadores hace diez años o más”. Hace notar que en años recientes el porcentaje de casos sin verificación que integra la base disminuye significativamente, esto principalmente por las empresas que han traspasado al SUAF.

2. El monto de reintegro con solicitud de contador más importante abonado y sin fiscalizar al 30/6/09 es de \$806.900,98 correspondiente a la solicitud formulada por la CUIT 30560760597 por el período 3/1999 e incorporada a la base el 12/1/2000.

3. Constató que ANSES no verificó 36 solicitudes de reintegro de asignaciones familiares presentadas por la CUIT 30501250305 con informe de contador público. Por ellas el organismo abonó la cantidad de \$4.689.296,98. Las solicitudes de reintegro fueron ingresadas entre los años 2000 y 2003 y una que fue presentada en el año 2008. De los 36 casos, 6 ingresados en el año 2000 se encuentran en estado “en verificación” (etapa donde se produce la verificación en sí misma) y el resto en “preverificación” (etapa previa a la verificación, donde se constata que el expediente cumpla con toda la documentación respaldatoria).

#### 6. *Traspaso a SUAF*

El órgano de control externo consultó al auditado sobre el grado de cumplimiento de la resolución 292/08 de inclusión de los empleadores en el SUAF, quien respondió: “La resolución 292/08 en su capítulo III establece tres universos de inclusión de empresas, en su apartado 1, empresas a incorporar con el devengado junio/2008, en su apartado 2, empresas a incorporar con el devengado agosto de 2008 y en su apartado 3, empresas a incorporar con el devengado octubre de 2008. Esos tres universos de empresas se encuentran incorporados, dándose cumplimiento a lo determinado por la resolución antes mencionada. Debe mencionarse que tanto la incorporación como el control se encontraron a cargo de la Gerencia Unidad Central de Apoyo dependiente de la Gerencia Prestaciones y de la Gerencia de Asignaciones Familiares dependiente de la Gerencia de Normatización”.

La resolución 237 del 29/4/09 aprueba la incorporación de empresas al SUAF, a partir del devengado junio de 2009 sujeto a que se encuentren en estado “habilitado” en la “Autopista de Servicios - Servicios Corporativos - Empresas Incorporadas al SUAF”, de la página *web* de ANSES. La consulta por número de CUIT en la página *web* resulta elemento de notificación suficiente para la incorporación automática de las mismas.

—De la cantidad de empresas pendientes de incorporación a SUAF al 31/12/08 y al 30/4/09 informadas por el organismo se desprende que la cantidad de empresas incorporadas ascendía a 499.450, por lo que durante el transcurso del primer cuatrimestre del año 2009 se incorporaron 37.151, lo que representa un incremento del 6,31%.

Señala que si bien el organismo informó que se había cumplido con la incorporación de las empresas de acuerdo a la resolución 292/08, al 30/4/09 aún permanecían sin ingresar al SUAF 131.206 empresas, razón por la cual se dictó la resolución DEA 237/09 que aprobó la incorporación de aquellas empresas habilitadas al mes de junio y julio de 2009. Como resultado de la aplicación de esta resolución se incorporaron al SUAF a septiembre de 2009: 67.821 empresas.

—Consultado acerca de cómo se seleccionan las empresas que deben ingresar al SUAF y los criterios aplicados para la incorporación, el auditado respondió que: “...Los distintos universos de incorporación a SUAF son consensuados entre la Gerencia Asignaciones Familiares y la Gerencia UCA en función de la capacidad operativa de las UDAI”.

La AGN no obtuvo evidencia de cuales son los parámetros tenidos en cuenta por el organismo para medir la capacidad operativa de las UDAI, ni que porción de esa capacidad operativa está afectada a la incorporación a SUAF.

—Con relación a la consulta sobre los controles que se realizan para evitar que las empresas incorporadas al SUAF efectúen compensaciones mediante la presentación del formulario 931 de la AFIP, el organismo respondió “...Mensualmente se remite a la AFIP el archivo conteniendo las empresas que se incorporan a SUAF a través de los distintos circuitos, a efectos de que controle la no compensación de asignaciones familiares —por ser tema de su competencia— a partir del mensual de incorporación. SUAF no liquida asignaciones familiares en el caso en que el empleador haya declarado pago de asignaciones familiares”.

Señala la AGN que no se obtuvo evidencia sobre la información que surge de este cruce de datos con la AFIP, en que plazos debe responder el mismo y si la operatoria se encuentra normada.

Como resultado de su examen la AGN produce las siguientes recomendaciones:

Respecto del relevamiento circuito administrativo contable:

—Gestionar ante la AFIP la información sobre los excedentes de contribuciones a favor del contribuyente, con el fin de completar la que actualmente se encuentra en el Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones (SIJP), cuyos campos están previstos aunque incompletos.

—El organismo deberá implementar controles sistemáticos tendientes a evitar el doble pago de asignaciones familiares en el caso en que uno de los cónyuges trabaje en una empresa que liquida por el sistema SUAF y el otro por el sistema compensador.

—Poner en marcha a la brevedad el acuerdo con AFIP para instrumentar en el aplicativo SICCOS (Sistema de Control de la Seguridad Social) una marca que permita distinguir los CUIL de los empleados de organismos nacionales que declaran asignaciones familiares.

Arbitrar los medios para definir la situación de las provincias no incorporadas al SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino).

–Implementar normativas internas que regulen las acciones, la documentación respaldatoria, el resguardo de las mismas y los plazos de emisión por parte de los verificadores dependientes de la Coordinación de Fiscalización.

–Proceder a fiscalizar casos con antigüedad cercana a la prescripción. (años 1999, 2000, 2001) a fin de depurar los casos “pendientes de verificación”.

–Agilizar la entrega de los UFI 11 por parte de las UDAI, previo pedido a la Gerencia Informática e Innovación Tecnológica.

Con relación a los expedientes de pago:

–Cuando la gerencia UCA emite el informe de validación que se agrega a la siguiente tanda debe detallar los casos no validados tal como lo indica la normativa en vigencia.

–Verificar el seguimiento y control de las planillas de validación recibidas desde las UDAI.

–Que el expediente contenga todos los actos administrativos originados, los motivos de aquellos casos no puestos al pago y los formularios C55 que regularizan situaciones del expediente.

–Se deberá implementar la forma en el cruce entre los CUIT períodos preliquidados en la base EMSYAS aplicativo emulador de AFIP, para determinar la posibilidad que si el solicitante tiene deuda con el organismo por períodos anteriores a la solicitud, la misma pueda ser visualizada.

En lo referente a las solicitudes de reintegros del segundo semestre de 2008:

–Los legajos para su aprobación cumplan específicamente con lo indicado en la normativa, a saber: deben estar caratulados, foliados, con la firma de quien agrega la documentación, firma del empleado actuante, copia de las notas emitidas al empleador donde se comuniquen ajustes, actos dispositivos aprobatorios parcial o total o denegatorios, comprobante de retenciones, comprobación del CBU que informa la empresa, con el que figura en el Sistema de Reintegro R001, plazos para la liquidación.

–Cumplir con los plazos establecidos en la normativa en vigencia.

–Incorporar a la normativa sobre el control de las cuotas (capital e interés), para los casos de empleadores que soliciten reintegros adjuntando comprobantes de acogimiento a planes de facilidades de pago.

En relación a las solicitudes de reintegros pendientes 31/12/08:

–Conciliar entre las distintas áreas del organismo la información sustento de la previsión contable.

–Agilizar los tiempos promedios en el ingreso de los datos al sistema liquidador de reintegros.

–Agilizar el procedimiento con el fin de reintegrar a los empleadores los montos adeudados en tiempo y forma.

–Realizar la conciliación de las solicitudes de reintegros que se encuentran ingresadas y pendientes de solución entre las distintas áreas involucradas del organismo.

En lo relativo a los expedientes con informe de contador.

–Establecer políticas de control respecto de los reintegros abonados a fiscalizar.

En lo referente al traspaso a SUAF.

–Adecuar las capacidades operativas de las UDAI con el fin de minimizar el tiempo de demora de traspaso al SUAF.

–Conciliar la información obrante en los distintos sistemas la ANSES.

–Normatizar, juntamente con la AFIF, la operatoria sobre los controles cruzados realizados a efectos de evitar el pago de compensaciones a empresas incorporadas a SUAF.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Gerónimo Vargas Aignasse. – José M. Díaz Bancalari. – Walter A. Agosto.*

#### ANTECEDENTES

Ver expedientes 2.450-D.-2011 y 292-O.V.-2010.