SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA Nº 1131

Impreso el día 6 de diciembre de 2016
Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen sobre aspectos relativos a procedimientos administrativos-contables y de control interno realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) referido a los estados contables por el ejercicio finalizado el 31/12/2009. (152-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen sobre aspectos relativos a procedimientos administrativos-contables y de control interno realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) referido a los estados contables por el ejercicio finalizado el 31/12/2009.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN), comunica la resolución AGN 162/14 aprobando el informe del auditor sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y de control interno que surgieron como resultado de la auditoría de los estados contables del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) correspondientes al ejercicio finalizado el 31/12/2009.

Las tareas de campo se desarrollaron hasta el 15/8/2014.

Las observaciones y recomendaciones efectuadas por la AGN son las siguientes:

1. Cumplimiento de la resolución 322/2010 DE relativa al procedimiento de formulación de balance de las Unidades de Gestión Local (UGL), por el ejercicio 2008 y siguientes. Dicha resolución aprueba el instructivo para la formulación del balance general y establece plazos y formas para que las UGL efectúen y eleven a la gerencia económico financiera los arqueos de fondos y balances generales. Un número significativo de UGL ha incumplido con lo establecido, dificultando la verificación interna, no observándose la adopción de las sugerencias efectuadas a fin de su adecuado cumplimento.

Recomendación de la AGN:

Instruir a la gerencia y unidades de gestión local a efectos de dar cumplimiento a la resolución pertinente, obteniendo un adecuado soporte de la información contable.

2. Arqueos de fondos – cierre de ejercicio

Al igual que en ejercicios anteriores, del arqueo practicado en sede central la AGN observa cheques de antigua data vencidos.

Recomendación de la AGN:

Efectuar los análisis correspondientes, a fin de regularizar la gestión y vigencia de las partidas financieras, adecuando los registros para un mejor seguimiento de los fondos.

3. Créditos

3.1. Depósitos judiciales

En el rubro Créditos del activo se incluyen al 31/12/2009 aproximadamente $ 144 millones en la cuenta Depósitos Judiciales, los cuales se relacionan con embargos ejecutorios sobre una cuenta corriente del instituto o sobre la recaudación de AFIP y con pagos realizados por el procedimiento habitual del instituto para cumplir una orden judicial. Todos ellos están vinculados con indemnizaciones y/o costas de juicios contra el instituto y no hay sumas que puedan distinguirse como recuperables, que justifiquen la consideración de los depósitos judiciales como créditos.

El procedimiento realizado por el INSSJP respecto de los depósitos judiciales es registrar un crédito hasta que el juicio al que está asociado desaparece del listado que confecciona la Subgerencia de Asuntos Contenciosos (y que se utiliza para calcular y registrar la previsión por contingencias). Por su parte, la Subgerencia de Asuntos Contenciosos mantiene los juicios abiertos aunque el instituto haya sido condenado a pagar la sentencia, porque generalmente quedan por pagarse costas o actualizaciones. Ello hace que la permanencia de los depósitos judiciales en el activo se prolongue en el tiempo, cuando en realidad son gastos que deberían restarse de la previsión.

Agrega que el 87 % del saldo al cierre de 2009 se corresponde con embargos sobre la cuenta corriente BNA 413/46.

Recomendaciones de la AGN:

1. Efectuar un análisis de los depósitos judiciales que conforman el saldo, verificando si las causas judiciales que les dieron origen se encuentran previsionadas, debiendo depurar los depósitos activados contra la previsión o contra resultados, según sea el caso. Se considera conveniente la participación de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, a los efectos de que ratifique que los pagos efectuados responden a embargos ejecutorios y no tienen posibilidad de recupero.

2. Cuando la Subgerencia de Contencioso tome conocimiento del pago de una sentencia porque se trabó embargo sobre la cuenta corriente, se retuvo en la fuente (retención de ingresos AFIP) o se impulse el pago de una sentencia, la Gerencia de Asuntos Jurídicos debería notificar a la gerencia económico financiera que las sumas pagadas se corresponden con una sentencia firme, aclarando la causa judicial, el concepto y su monto. El área contable, en base a ello, debería reflejar ese pago disminuyendo la previsión por contingencias constituida o, en caso de no contar con ella, imputándolo a gastos. De resultar necesario, el área de jurídicos debería dejar expresa constancia que lo que se ha pagado "no será recuperable", por responder a la ejecución de una sentencia firme.

3.2. Ministerio de Desarrollo Social

En esta cuenta del rubro Créditos se incluyen aproximadamente $ 147 millones (sin previsionar) correspondientes a sumas erogadas por el instituto por cuenta del Ministerio de Salud (continuador del programa que originalmente ejecutaba la cartera de Desarrollo Social), en virtud de un convenio celebrado para contemplar la asistencia de beneficiarios de pensiones no contributivas y de veteranos de guerra.

Según la cláusula 4ª del acta acuerdo de fecha 11/6/2012 firmada con dicho ministerio, se dispuso la creación de una comisión para conciliar la deuda que el mismo mantiene con el INSSJP. La conciliación de esta cuenta efectuada hasta el 7/4/2014 se compone de $ 15 millones aproximadamente a cobrar por el año 2009 y de aproximadamente $ 113 millones por los años 2008 y anteriores, sin que se observe estar bajo estudio en ámbito del Ministerio de Salud. La AGN requirió precisiones sobre su evolución, en razón de que su permanencia en el activo está supeditada al acuerdo que se espera lograr con la cartera deudora, obteniendo por respuesta que "la Gerencia Económico Financiera ha ido avanzando con las reuniones técnicas de modo informal con el ministerio, a fin de poder consensuar criterios, concluir con la determinación de la deuda y proceder a compensar la cuenta corriente".

Recomendación

Efectuar el análisis y conciliación de la cuenta con el deudor que permita determinar la efectiva recuperabilidad del crédito, procediendo a previsionar el mismo en caso de corresponder.

3.3. Ex Hospital Francés

Dentro del rubro Créditos a Cobrar del Activo Corriente, se incluyen $ 34.047.131,62 (sin previsionar) en relación con el prestador Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia –ex Hospital Francés–, cuya quiebra fue dictada en octubre de 2008. El instituto presentó un incidente de verificación tardía en marzo de 2011 por aproximadamente $ 30 millones. El posible recupero de esta suma, según la Subgerencia de Asuntos Contenciosos, ascendería a $ 2,3 millones.

Recomendación de la AGN:

Constituir una previsión para reflejar el crédito a su efectivo valor de recupero. Además, depurar de los estados contables todas aquellas sumas que sean exigibles al ex-Hospital Francés (tal es el caso de las prestaciones a recuperar de dicho prestador), debiéndose imputar a gastos las sumas abonadas a prestadores alternativos.

4. Bienes de consumo

El instituto no cuenta con un sistema de gestión administrativa de insumos que permita determinar el consumo y existencias mensuales de los bienes en cues-

tión por lo que, en consecuencia, el cargo a resultados se determina por diferencia de inventario.

Recomendación de la AGN:

Implementar un sistema y procedimientos que permitan la adecuada administración y el reconocimiento del consumo en forma periódica, así como faltantes o sobrantes, a los efectos de contar con herramientas para la gestión y control de los mismos.

5. Bienes de uso

El instituto no cumple con su normativa de efectuar un inventario general de sus bienes de uso, que contempla dicho procedimiento cada cinco años. Ello sin perjuicio de que el inventario de bienes de uso se registre en la plataforma SAP.

Recomendación de la AGN:

Cumplir con las normas referidas y completar los procedimientos de toma de inventarios de bienes de uso en forma periódica.

6. Consolidación de deudas

Del proceso que se sigue para efectuar la consolidación de deudas en orden a lo establecido por artículo 91 de la ley 25.725, resultan deudas insinuadas cuya verificación no ha prosperado porque el instituto no registra deuda o porque el acreedor superpone una demanda judicial a la insinuación o porque no ha reunido toda la documentación pertinente. En tales casos, la Comisión de Consolidación de Deudas remite el expediente al archivo sin dar cuenta al área contable que la emisión de los bonos no va a tener lugar. En otros casos, la tramitación se ve interrumpida porque el acreedor que formula la petición de pago en bonos no ha resuelto las observaciones que se le plantearon, lo cual genera largos períodos de inactividad sin poder dar por finalizado el proceso.

Asimismo, del total de deudas verificadas por el Instituto (por valor de $ 460 millones) la AGN informa que ha tomado conocimiento de que la SIGEN ha rechazado los pedidos de pago en bonos, por valor de $ 139 millones. Seleccionó una muestra de expedientes (por $ 248 millones –54 % del total verificado–) que da cuenta que las objeciones de SIGEN se basan en la falta de respaldo documental de la conformidad en las prestaciones, en que los formularios de liquidación de cápitas y débitos no se hallan suscritos por ningún responsable y en que la composición de las acreencias surgen de la cuenta corriente de cada prestador sin haberse tenido a la vista la documentación respaldatoria. Con ello, se encuentra obstaculizado el procedimiento de consolidación, sin que se adviertan elementos técnicos que permitan concluir el mismo.

Por último, dentro del universo de deudas consolidables (por $ 685 millones) existen sumas insinuadas oportunamente por decreto 925/96 (aproximadamente $ 74 millones), que han recobrado vigencia a partir de su inclusión en las causales de insinuación previstas en la ley 25.725. La Comisión de Consolidación de Deudas debe expedirse por esos pedidos de pago en bonos, pero en orden a la antigüedad de los trámites iniciales ya no se cuenta con la documentación respaldatoria original. Estos casos no están siendo verificados en sede administrativa porque no se ajustan a lo establecido por resolución 98/2003 - MECON, y por tanto no darán lugar al pago en bonos.

Recomendaciones de la AGN:

1) La Comisión de Consolidación de Deudas debería informar fehacientemente a la gerencia económico financiera sobre los acreedores que no se encuentran en condición de lograr su cobro en bonos, a efectos de dar de baja el pasivo no corriente contabilizado.

2) Determinar el curso de acción a seguir respecto de aquellas deudas que, habiendo sido verificadas por el instituto, merecieron observaciones por la SIGEN.

3) La Coordinación de Consolidación de Deudas debería determinar qué deudas originadas en el decreto 925/96 y reinsinuadas por artículo 91 de la ley 25.725 carecen de documentación original, lo que ocasiona que no se verifiquen las sumas reclamadas en sede administrativa. Concluido ello, proceder según lo manifestado en 1).

7. Contingencias

La previsión por contingencias continúa basándose para su constitución en la información elaborada en el área legal del instituto, ya que la implementación del sistema informático JUREX no ha contribuido a subsanar deficiencias, toda vez que no se migró la totalidad de las actuaciones judiciales. Al respecto, la AGN efectúa los siguientes comentarios:

−La cantidad de juicios planteados por el personal con relación a la liquidación del concepto "Antigüedad" se presenta con omisiones e imprecisiones.

−Los litigios por "Antigüedad" incluidos en la carta de abogados no contemplan la actualización procesal. Los acuerdos celebrados en forma extra judicial por el concepto antedicho no han sido incorporados, destacando que no es posible determinar qué parte de lo pagado con posterioridad al cierre del ejercicio corresponde a acuerdos con quienes no iniciaron reclamos judiciales y qué parte corresponde a empleados que habían iniciado juicio y luego aceptaron el acuerdo.

−Inconsistencias entre la calificación de riesgo y el estado procesal.

−Inconsistencias en el listado de juicios, al existir juicios dados de baja, altas informadas y no incluidas en el listado de cierre y viceversa.

−Omisión de las sumas pagadas o embargadas, que deberían restar de la previsión.

−Juicios presentados sin cálculo de costas ni intereses y sin corrección por valuación de bonos, para el caso en que fuesen deudas consolidables.

Recomendación de la AGN:

Efectuar los análisis y ajustes pertinentes a fin de expresar adecuadamente los saldos e información contable.

8. Ingresos

El instituto no cuenta con normas y procedimientos que le permitan cumplir con la fiscalización del monto recaudado en concepto de aportes y contribuciones que conforman su patrimonio, así como tampoco sobre la forma en que éstos le son transferidos (artículo 7º ley 25.615, modificatorio del artículo 9° de la ley 19.032). Los ingresos se registran en base a las transferencias e información de la recaudación mensual provista por la AFIP y la ANSES, por lo que la AGN destaca que el instituto no cuenta con la información de detalle que respalda la retención de subsidios y cápitas que realiza la ANSES sobre la recaudación.

Recomendación de la AGN:

Implementar los procedimientos que permitan el cumplimiento de lo establecido en la norma respectiva.

9. Liquidación de sueldos

Persisten diferencias entre lo registrado contablemente por el instituto y las cifras que surgen del aplicativo de la AFIP, para el pago de las cargas sociales.

Recomendación de la AGN:

Efectuar un análisis de los sistemas utilizados a los efectos de evitar los desvíos parciales que se arrastran hasta el cierre de ejercicio, dificultando el análisis de los saldos.

10. Provisión por vacaciones

El instituto no practica cálculo alguno para evaluar la significatividad y pertinencia de computar una provisión por vacaciones en sus estados contables.

Recomendación de la AGN:

Proceder a practicar los cálculos y reflejo contable que corresponda por la provisión de vacaciones del personal del instituto.

11. Aspectos relativos a tecnología de la información

Durante los últimos años el instituto encaró la depuración de su padrón de beneficiarios que presentaba fallecimientos no registrados, inscripciones duplicadas, fechas de nacimientos inexactas, vicios o falencias estructurales, no resueltos durante el período en análisis. El trabajo realizado por la AGN le permitió corroborar la persistencia de inconsistencias y la falta de actualización del padrón de beneficiarios durante el período auditado.

Recomendación de la AGN:

Dotar al sistema que administra el padrón de beneficiarios de las salvaguardas y controles testigos de aquellas inconsistencias que afectan la confiabilidad de la base de datos.

12. Circuito administrativo de conformación, contabilización y pago de pasivos

Las prestaciones capitadas por $ 3.277 millones son el componente más significativo del total de convenios de atención de la salud durante el ejercicio 2009 (93 %). La resolución DE 764/2010 asigna la responsabilidad de brindar conformidad o no a la facturación de servicios capitados a la Gerencia de Prestaciones Médicas, siendo dicha conformidad la que debería respaldar contablemente el devengamiento del pasivo.

El devengamiento de deudas y pago de las prestaciones capitadas, según lo informado por el instituto, se realiza siguiendo un sistema de controles que se manifiesta mediante "desbloqueos" en el sistema informático: la presentación de la factura equivale al nivel 1, cuando la UGL carga la factura del prestador a su cuenta corriente se alcanza el nivel de desbloqueo 2, se avanza al nivel 3 cuando se realiza el control de facturación y se asocian los débitos y recuperos por incumplimientos en la gerencia económica financiera, siendo el nivel 4 de desbloqueo el que permite la liquidación y pago. Este sistema no evidencia el cumplimiento de la citada resolución DE 764/2010.

Por otra parte, cuando un afiliado del instituto recibe atención médica por parte de un prestador distinto del capitado que corresponde (según la distribución efectuada por la UGL), existe un circuito de comunicación entre el prestador alternativo, el original y el INSSJP tendiente a delimitar las responsabilidades, de modo que quien debió efectuar la prestación y no lo hizo, acepte una disminución en la cápita que tiene para cobrar, al valor pagado por la prestación alternativa. Esto produce en el circuito administrativo la necesidad de identificar al prestador original que debió hacerse cargo de ese paciente. El sistema informático en que se desenvuelve el padrón ha tenido deficiencias durante el ejercicio auditado, situación que se evidenció por la imposibilidad de identificación de tales prestadores en un porcentaje muy alto (78 %) de la muestra obtenida. Adicionalmente, en la UGL 6 - Capital Federal, las prestaciones alternativas no fueron debitadas de los capitados correspondientes, sin que fuese suministrada información respecto a dicha situación (aproximadamente $ 117 millones).

Agrega la AGN que, asimismo, no se observa un procedimiento claro y susceptible de verificación, de las denuncias de atención prestacional fuera de convenio, que son las que dan lugar o no a los "rechazos conformados" para poder proceder a los recuperos. Pero por otra parte, señala que a los prestadores capitados se les debe descontar de sus acreencias las prestaciones que realizaron otros prestadores, a valores muy superiores a los de las cápitas (a valor de práctica médica). Como resultado de todo este proceso, se advierte la complejidad para practicar el recupero y, además, la dificultad de hacer efectivos los débitos a los prestadores capitados originales.

Finalmente, para las prestaciones alternativas que se realizan en Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada (HPGD), existe un circuito de cobro de acreencias por el cual los HPGD tienen la facultad de recuperar sus acreencias si, pasados 60 días después de presentada la factura en el INSSJP, no reciben el pago, ya que por resolución MS 487/02 y 1.081/11,

gestionan el pago de sus facturas ante la Superintendencia de Servicios de Salud, que a su vez, retiene las sumas a favor de los HPGD de la recaudación que efectúa la AFIP y que le corresponde al instituto. El instituto verifica la procedencia de las facturas de las HPGD con mucha demora y en consecuencia opera el pago por retención en la fuente (a su vez, el circuito para tomar conocimiento de la retención en la fuente no cuenta con un procedimiento definido). Manifiesta, además, que cuando los HPGD cobran sus facturas por retención en la fuente, evitan la detracción de débitos por pagos improcedentes (atención a pacientes que no son beneficiarios, prestaciones sin denuncia previa al instituto, etcétera).

Recomendaciones de la AGN:

1) La Gerencia de Prestaciones Médicas debería reportar a la gerencia económico financiera la conformidad, en caso de corresponder, de las facturas en orden a lo establecido por resolución DE 764/2010, antes de proceder al devengamiento de pasivos y pago de facturas por prestaciones médicas.

2) Implementar un sistema administrativo que permita reportar la denuncia de atenciones médicas alternativas, de manera confiable y oportuna respecto de las tareas de control de facturación. Al mismo tiempo, realizar el reflejo contable de las prestaciones a recuperar de todos aquellos prestadores capitados que hayan sido identificados (como es el caso de la UGL 6 - Capital Federal) y recabar de la Unidad de Análisis Estadísticos Previsionales cuáles son las causas que impiden identificar a los prestadores capitados originales en una proporción tan elevada.

3) Establecer un sistema de pago a HPGD lo suficientemente ágil como para que evite el pago de tales facturas por retención sobre la recaudación en caso de no corresponder. Asimismo, cuando la retención ya operó, designar un responsable encargado de reportar oportunamente su retención de lo recaudado a fin de diligenciar la suspensión del procedimiento de pago que se haya iniciado y el recupero de las sumas pagadas en exceso.

13. Existencia de pasivos duplicados por la apertura de demandas judiciales

La Gerencia de Asuntos Jurídicos no reporta a las áreas contables y de recursos humanos la iniciación de demandas judiciales por parte de proveedores, prestadores asistenciales o empleados que realizan reclamos, configurándose el riesgo de duplicidad de pasivos.

Recomendaciones de la AGN:

1) Depurar del pasivo las deudas que se superpongan con causas judiciales incluidas en el cálculo de la previsión por contingencias.

2) La Subgerencia de Asuntos Contenciosos de la Gerencia de Asuntos Jurídicos debería proceder a la comunicación fehaciente de toda demanda judicial efectuada contra el instituto, identificando la factura o reclamo puntual del demandante, a fin de bloquear la cuenta corriente o reclamo administrativo por las deudas demandadas.

Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-340/14, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 162/14, aprobando el informe sobre controles –interno y contable– referido a los estados contables del ejercicio finalizado el 31/12/09 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP); 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 para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y de control interno realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) referido a los estados contables por ejercicio finalizado el 31/12/2009.

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

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

Sala de la comisión, 7 de mayo de 2015.

Pablo G. González. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – Miguel Á. Pichetto.

2

Ver expediente 152-S.-2016.

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