

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1185

Impreso el día 12 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 21 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 sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y de control interno realizados en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, referido a los estados contables por el ejercicio finalizado el 31/12/2010. (206-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 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 sobre aspectos relativos a procedimientos administrativo-contables y de control interno realizados en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, referido a los estados contables por el ejercicio finalizado el 31/12/2010.

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 232/14 aprobando el informe sobre controles –interno y contable– referido a los estados contables del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) (PAMI).

Las tareas de campo de la AGN se desarrollaron hasta el 28/10/2014.

El examen de la AGN fue realizado de acuerdo con las normas de auditoría, aprobadas mediante resolución AGN 145/93, las cuales son compatibles con las aceptadas por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como resultado de la revisión de la AGN, surgieron distintas observaciones y recomendaciones, que se detallan a continuación.

1. Cumplimiento de la resolución de 322/2010 relativa al procedimiento de formulación de balance de las unidades de gestión local (UGL) por el ejercicio 2008 y siguientes

Se observa que persiste el incumplimiento de la resolución DE 322/2010, relativa a las actividades de cierre de ejercicio, en el ámbito de las UGL.

Recomendación de la AGN:

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

2. Créditos

2.1. Depósitos judiciales

En el rubro créditos del activo se incluyen al 31/12/2010, aproximadamente, \$ 265 millones en la cuenta depósitos judiciales, los cuales se relacionan con embargos ejecutorios sobre una cuenta corriente del Instituto o sobre la recaudación de la AFIP y con pagos realizados por el procedimiento habitual del Ins-

tituto 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 Contencioso (y que se utiliza para calcular y registrar la previsión por contingencias). Por su parte, la Subgerencia de Contencioso 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.

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 provisionadas, 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 por la 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.

2.2. Ministerio de Desarrollo Social

Persiste sin conciliar el saldo que el Ministerio de Salud le adeuda al Instituto en su carácter de continuador del programa de salud para beneficiarios de pensiones no contributivas y veteranos de guerra, que al cierre de 2010 ascendía a \$ 128,9 millones. Según lo informado, las reuniones técnicas celebradas entre las partes a fin de poder consensuar criterios, concluir con la determinación de la deuda y proceder a compensar la cuenta corriente no permitieron llegar a un acuerdo.

Recomendación de la AGN:

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

2.3. Ex Hospital Francés

Se mantiene en créditos a cobrar del activo corriente como deudor moroso la suma de, aproximadamente, \$ 30 millones –sin provisionar– relacionada con la Asociación Francesa Filantrópica y de Beneficencia –ex Hospital Francés–, en quiebra desde 2008. El Instituto presentó un incidente de verificación tardía en marzo de 2011, de cuyo resultado se cobró durante el ejercicio 2013 la suma de \$ 2,4 millones. La sindicatura de la quiebra informó que existe la posibilidad de una nueva distribución en el año 2014.

Recomendación de la AGN:

Recabar del área jurídica el importe total que se estima cobrar en el proceso de la quiebra y constituir una previsión para reflejar el crédito a su efectivo valor de recupero.

3. 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 cuestión. 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.

4. 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.

5. Consolidación de deudas

En el proceso que se sigue para efectuar la consolidación de deudas en orden a lo establecido por artículo 91 de la ley 25.725, existen reclamos verificados por el Instituto por \$ 458 millones que se encuentran afectados por objeciones planteadas por la SIGEN (que debe emitir un dictamen previo a la entrega de los bonos, luego de aprobadas todas las demás instancias). El planteo del organismo de control se refiere, principalmente, a la falta de antecedentes y documentación original que permita dictaminar sobre la relación prestacional entre los acreedores y el INSSJP.

La Comisión de Consolidación de Deuda –con competencia exclusiva en todos los aspectos inherentes al proceso de consolidación, según punto 1.8. del anexo de la resolución 98/2004 MEyP– fue anuente con el criterio adoptado por la SIGEN, disponiendo la conclusión y el archivo de las actuaciones administrativas, mediante providencias recaídas en cada uno de los expedientes tramitados. Consecuentemente, las deudas aquí señaladas no serán liquidadas salvo por la eventual iniciación

de reclamos judiciales. No se ha expuesto en nota a los estados contables el estado de situación de los expedientes en trámite de consolidación de manera que, entre otros aspectos, quede evidenciada la conclusión administrativa y rechazo de los procesos de consolidación descriptos.

Asimismo, las deudas reclamadas y no verificadas por el Instituto ascienden a \$ 200 millones y su falta de conclusión se debe a reclamos resueltos en contra de los acreedores, insinuaciones observadas y no respondidas, con documentación faltante o en proceso de análisis. Todo ello afecta el análisis de la valuación de los pasivos comentados.

Recomendaciones de la AGN:

1) Concluir las actuaciones administrativas de consolidación mediante un acto administrativo expreso de la autoridad pertinente y distinguir tales deudas del resto del pasivo, a fin de que queden expuestas en los estados contables sus diferencias en cuanto a su probabilidad de liquidación.

2) En orden al procedimiento establecido por resolución DE 213/2005, definir las pautas necesarias para que las deudas consolidadas que han sido rechazadas o se encuentran objetadas por la autoridad de aplicación sean consideradas formalmente inviables y, por tanto, se reflejen adecuadamente en los estados contables.

6. Contingencias

El Instituto no ha practicado estimación del valor al que ascienden las contingencias al 31/12/2010. El saldo incluido en los estados contables, por \$ 1.149,6 millones, responde a la estimación efectuada en base al listado del ejercicio 2009.

Recomendación de la AGN:

Efectuar las gestiones que resulten necesarias para obtener –en forma oportuna– de la Gerencia de Asuntos Jurídicos el listado de juicios y realizar una estimación razonable de las contingencias originadas en demandas judiciales en las que el Instituto sea parte. Se hace presente que la información elaborada en el área legal para el ejercicio 2009 mereció una serie de observaciones.

7. 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, como así tampoco sobre la forma en que éstos le son transferidos (artículo 7°, 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, destacándose que las sumas que se retienen de la recaudación proveniente de ANSES son destinadas a subsidios a afiliados y transferencias a otras obras sociales, sin que exista detalle analítico que permita validar las retenciones practicadas.

De la recaudación del ejercicio por \$ 16.379 millones, los ingresos provenientes de la AFIP participan en \$ 12.812,5 millones y los de la ANSES en \$ 3.272,3 millones. Los subsidios que se pagaron en la fuente me-

dante retenciones sobre la recaudación de la ANSES ascendieron durante el ejercicio a \$ 1.146 millones, existiendo una diferencia de \$ 30,8 millones entre lo registrado por el Instituto en concepto de subsidios pagados y el detalle analítico proveniente de la ANSES, sin que se hayan producido las aclaraciones pertinentes ni planteado el reclamo por la diferencia.

Por otra parte, las sumas retenidas por la ANSES destinadas como cápitales a otras obras sociales ascendió a \$ 728,8 millones. Esta cifra incluye \$ 50 millones destinados en calidad de préstamo a la Obra Social Bancarios –OSBA– que ésta devolvió en cuotas hasta el mes de agosto de 2012, entrando en mora y posteriormente, en marzo de 2013, se efectuó demanda judicial por el saldo impago (de \$ 28 millones) contra dicha institución como, asimismo, contra Nación Seguros por incumplimiento de la póliza de caución contratada ad hoc. No se ha aportado documentación analítica que permita verificar que lo retenido de la recaudación se corresponda con la cantidad de afiliados que optaron por transferir sus aportes a otras obras sociales.

Recomendación de la AGN:

Implementar los procedimientos que permitan el cumplimiento de lo establecido en la norma respecto de la fiscalización de los ingresos provenientes de la ANSES y la AFIP. Diseñar un esquema de control que permita validar los importes retenidos de su recaudación reclamando, de corresponder y oportunamente, las diferencias que se produzcan. Efectuar el seguimiento de las causas judiciales para el recupero de los montos adeudados.

8. 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.

En el análisis de la liquidación de horas extraordinarias, se informa que el edificio en que se archivó la documentación de respaldo de la UGL 6 - Capital Federal se encontraba inundado, habiéndose perdido la documentación original que respaldaba dichas liquidaciones. No se han obtenido evidencias respecto a que el área responsable haya impulsado u obtenido un inventario de la documentación afectada.

Recomendación de la AGN:

Proceder a la carga de novedades en forma oportuna, al tiempo que se generen las comunicaciones necesarias para que fluya la información al área contable, en orden a los pedidos que efectúa. Asimismo, realizar las gestiones que permitan un adecuado resguardo de la documentación, efectuando la identificación de aquella que se viese afectada por la inundación.

9. 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.

10. Aspectos relativos a tecnología de la información

El nuevo sistema interactivo de información –SII– abarca el padrón de afiliados, el registro de prestadores, la transmisión de prestaciones, la distribución de cápitas y la liquidación de pagos a los prestadores. No se obtuvieron evidencias de que el mismo se haya implementado en todas las agencias y unidades de gestión local durante el ejercicio 2010, destacándose que en tales dependencias se realizan altas y bajas de afiliados y se introducen novedades sobre prestadores.

El uso del SII como herramienta para compensar prestaciones alternativas con las cuentas corrientes de prestadores capitados no denota una mejora en esta área, toda vez que el saldo de recuperos pendientes ha crecido en forma significativa.

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. Resolver inconsistencias del sistema que afectan la vinculación de prestaciones alternativas con prestadores capitados.

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

Las prestaciones capitadas –por \$ 3.529 millones– fueron el componente más significativo del total de convenios de atención de la salud durante el ejercicio 2010 (78 %). 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. Se han requerido precisiones acerca del sistema de control que permite conformar las prestaciones capitadas, sin obtener respuesta sobre el particular.

Por otra parte, cuando un afiliado del Instituto recibe atención médica por parte de un prestador distinto del capitado que corresponde, 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. La UGL 6 - Capital Federal posee la mayor parte de las prestaciones a recuperar (\$ 451 millones). Sobre una muestra de transacciones realizadas, no se cancelaron los recuperos contra las cuentas corrientes de los prestadores capitados en un 40 % de los casos seleccionados y con mucha demora para aquellos recuperados.

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, cabe significar 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 la dificultad de hacer efectivos los débitos a los prestadores capitados originales. La Coordinación Ejecutiva, mediante nota 114/09, consideró conveniente aplicar un tope del 5 % a los débitos a practicar a las liquidaciones de facturas por prestaciones médicas. El 95 % restante se prosigue acumulando en las respectivas cuentas corrientes, de manera que en algunos casos los acreedores prestacionales devinieron en deudores del Instituto (como por ejemplo, el Hospital de Clínicas San Martín, con un saldo deudor en el ejercicio auditado superior a los \$ 20 millones o el Hospital Español, con saldo a favor del Instituto por \$ 9,7 millones).

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 a través de la Superintendencia de Servicios de Salud (resoluciones MS 487/02 y 1.081/11) que retiene las sumas a favor de los HPGD de la recaudación que efectúa la AFIP. El Instituto verifica la procedencia de las facturas de los HPGD con mucha demora y, en consecuencia, opera el pago por retención en la recaudación (incurriéndose en pagos a los HPGD por esa vía durante 2010 por un total de \$ 21,7 millones). Cabe agregar, asimismo, 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 la 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 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.

12. 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 al momento de confeccionarse la previsión por contingencias. Se han detectado duplicidades de pasivos entre los acreedores por prestaciones médicas (como por ejemplo, Aces de Tucumán por \$ 11 millones y Asistencia Odontológica Integral S.A. por \$ 12 millones) y en acreedores judiciales por consolidación (diversos acreedores por demandas laborales, por un total de \$ 9 millones).

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 Contencioso 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.

13. Provisión de medicamentos

Se ha cotejado documentación de respaldo de la cuenta provisiones del ejercicio 2010 que, entre otras transacciones, incluye la adquisición de “medicamentos de excepción” (según la resolución DE 337/05, excluidos de cobertura por el convenio preexistente) por valor de \$ 267 millones, a la denominada Industria Farmacéutica (agrupación de cooperación empresaria que reúne a las tres cámaras de laboratorios farmacéuticos). La documentación relevada da cuenta de que los pagos se hicieron a cuenta, toda vez que no operó la revisión y conformación de las entregas en los tiempos establecidos, sin que se aprecien elementos que demuestren que el control se ha efectuado con posterioridad. Además, la compilación de recetas y troqueles que dan lugar a las liquidaciones es realizada por la propia agrupación que, durante el ejercicio 2010, realizó operaciones que dieron lugar al reconocimiento de gastos por un total de \$ 3.673 millones.

Recomendación de la AGN:

Implementar un procedimiento de control de la provisión de medicamentos que permita efectuar la conformación de las entregas en forma oportuna.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – Gerardo R. Morales. – Eric Calcagno y Maillmann. – Manuel Garrido. – Nanci M.

A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – María E. Labado. – Andrea F. García.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-499/14 Auditoría General de la Nación comunica resolución 232/14, aprobando el informe sobre controles –interno y contables– referido a los estados contables del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 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 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, referido a los estados contables por el ejercicio finalizado el 31/12/2010.

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, 28 de mayo de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – Gerardo R. Morales. – Eric Calcagno y Maillmann. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Juan M. Abal Medina. – María E. Labado. – Andrea F. García.

2

Ver expediente 206-S.-2016.

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