

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 44

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 9 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 22 de febrero de 2012

SUMARIO: Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente. Adopción de medidas necesarias para adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito del mismo.

1. (5.796-D.-2011.)
2. (14-O.V.-2011.)
3. (15-O.V.-2011.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-14/11, Auditoría General de la Nación comunica resolución 28/11, aprobando el informe sobre los estados contables al 31/12/2008 y O.V.-15/11 Auditoría General de la Nación comunica resolución 29/11 aprobando el memorando de control interno- ejercicios finalizados al 31/12/06, 31/12/07 y 31/12/08; correspondientes a la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente 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, a los efectos de solicitarle disponga lo conducente para que por vía de sus representantes en el órgano de administración así como de los funcionarios a cargo de la correspondiente fiscalización, se adopten las medidas necesarias para adecuar los aspectos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente.

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, 17 de noviembre de 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V.-14/11 - resolución AGN 28/11

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a examinar los estados contables de la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, por el ejercicio finalizado el 31/12/08.

Se exponen además los saldos que surgen de los estados de situación patrimonial, evolución del patrimonio neto, recursos y gastos y de flujo de efectivo por el ejercicio anual finalizado el 31/12/07.

En el apartado “Alcance del trabajo de la Auditoría” se señala que:

1. La Caja ha encarado diversas medidas y acciones, entre otras, la puesta en marcha de un nuevo sistema informático para cálculo de deuda y automatización de actas de inspección, la implementación de un plan de fiscalización de ingresos para los años 2009 - 2010, la confección de manuales de procedimientos y la elaboración de un sistema de presentación de declaración jurada de los agentes de retención en forma *online*. Si bien se comenzó con la implementación de estas medidas, sus regularizaciones impactarán principalmente en los próximos estados contables. A pesar haber reconta-

bilizado y trabajado en paralelo con el nuevo sistema contable, la Caja no poseía un sistema de información interrelacionado que comprendiera elementos de organización, control, guarda o conservación, integridad y análisis. Para la registración se utilizó la plataforma informática AS 400 insuficiente para las necesidades y volúmenes de transacciones; generándose las siguientes limitaciones en el alcance de la auditoría: a) La Caja registraba un pasivo al 31/12/08 por un importe de \$ 1.711.493,56 dentro de la cuenta Acreedores varios, el saldo se conformaba por acreditaciones bancarias realizadas por los agentes de retención del sistema complementario que se encontraban pendientes de identificación permitiendo que algunas de las acreditaciones se cancelaran cuando su antigüedad superaba los 10 años (prescripción). Del importe mencionado anteriormente \$914.222,99 correspondían a partidas generadas durante el ejercicio 2008; b) Los créditos con convenio de pago \$9.227.279,88 y en gestión judicial \$390.759.490,82 originados en las inspecciones, eran llevados en el sistema AS 400 - módulo recaudaciones - sin generar registraciones contables durante el ejercicio (se efectuaban al cierre del ejercicio por diferencia entre los inventarios inicial y final); no reconociéndose la cronología de las operaciones ni la correspondencia entre el origen y su cancelación pudiendo afectar su registración integral; c) Para la determinación de la previsión de deudores incobrables, la Caja ha aplicado porcentajes fijos sin haber generado información estadística respecto de sus créditos, hasta tanto el Consejo de Administración apruebe el nuevo método de previsionamiento. De la aplicación de dichos porcentajes la previsión por deudores incobrables asciende a \$208.791.916,72.

2. La AGN no recibió información relevante respecto de las últimas tablas salariales utilizadas para el cálculo de los complementos que se abonan a los beneficiarios.

En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN señala que el Consejo de Administración dispuso la adopción de diversas medidas a fin de mejorar la fiscalización de los ingresos del sistema y el ambiente de control de la Caja cuya implementación comienza a reflejarse en la información contable del presente ejercicio.

En 1978 y 1981, a través de las leyes 21.809, 21.810, 22.367 y 22.368 y, en 1992 mediante la ley 24.049; se completa el proceso de transferencia de los docentes nacionales a las provincias y a la ex municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, resultando de este proceso un cambio en la ecuación de la población de aportantes futuros al régimen administrado por la Caja Complementaria (regido por la ley 22.804 y sus modificatorias), con respecto a la población de beneficiarios. A efectos de paliar el desequilibrio financiero que generaría esta situación, la dirección de la entidad resolvió aprobar, el 14/2/2008, por unanimidad la constitución de la Comisión de Reforma de la Ley de Creación de la Caja Complementaria y celebrar un acuerdo marco

con las entidades gremiales de docentes privados para garantizar la regularización de los aportes de los agentes de retención, salvaguardar el salario docente y establecer el derecho al beneficio del complemento. La AGN considera que los estados contables analizados, deben ser leídos considerando el resultado futuro que podrían generar las acciones mencionadas.

En opinión de la AGN, excepto por lo mencionado en el apartado “Alcance del trabajo de la Auditoría” y sujeto a la consecución de las acciones enunciadas en “Aclaraciones previas”, los estados contables presentan razonablemente en sus aspectos más significativos, la situación patrimonial, los recursos y gastos, la evolución del patrimonio neto y el flujo de efectivo de la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente al 31/12/08 de conformidad con normas contables vigentes.

Con relación a los estados contables al 31/12/07 la AGN emitió su informe profesional que incluye una abstención de opinión relacionada con los efectos muy significativos que podrían derivarse de las limitaciones originadas en el sistema de información contable existente, con impacto principalmente sobre los créditos y sus provisiones y la incertidumbre respecto del universo de aportantes y del futuro del régimen que administra la Caja, cuya evolución para el ejercicio 2008 se describe en “Alcance del trabajo de la Auditoría” 1. y en el apartado “Aclaraciones previas”.

En el punto “información especial requerida por disposiciones vigentes”, la AGN señala que:

1. Los estados contables analizados surgen de registros llevados, en sus aspectos formales, de conformidad con normas legales.

2. Al 31/12/08 las deudas devengadas a favor del régimen nacional de la seguridad social que surgen de registros contables, en conjunto con lo adeudado al régimen de obras sociales, ascienden a \$292.337,73, siendo no exigibles a esa fecha.

3. La AGN no obtuvo evidencia respecto del cumplimiento de los incisos h) e i) del artículo 19 de la ley 22.804 en cuanto a la elevación al Ministerio de Educación del presupuesto y cálculo de recursos, balance general, estado de resultados y memoria correspondiente al ejercicio 2008.

Expediente O.V.-15/11 - resolución AGN 29/11

La AGN efectuó la auditoría los estados contables de la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente, en relación a los ejercicios finalizados al 31/12/06, 31/12/07 y 31/12/08.

La revisión de la AGN no fue planificada con el propósito de un minucioso estudio y evaluación de ninguno de los elementos del sistema de control interno de la Caja, ni fue realizada con el objetivo de brindar recomendaciones detalladas. El trabajo consistió, básicamente, en evaluar los controles que tienen efecto sobre la información contable-financiera de la entidad y que pueden afectar los saldos finales de los estados contables.

La AGN realizó, entre otras, las siguientes observaciones:

Generales:

1. Durante los períodos objeto de auditoría no existían procedimientos normatizados.

2. La AGN no tuvo a la vista la realización de controles por oposición entre distintos sectores de la entidad.

3. La entidad nombró auditor interno a mediados del 2008 y en febrero de 2009 el Consejo de Administración aprobó el Programa Anual de Auditoría Interna, por lo que no se cuenta con informe de auditor interno para los períodos objeto de auditoría.

4. No se tuvo evidencia del cumplimiento de lo prescripto en los incisos *h*) e *i*) del artículo 19 de la ley 22.804, en cuanto a la elevación al Ministerio de Educación del presupuesto y cálculo de recursos, de los ejercicios 2006, 2007 y 2008, del balance general, estado de resultados y memoria correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2002 y 2005.

Sistemas:

1. La gerencia de sistemas no poseía documentación de respaldo respecto a los numerosos cambios producidos en los módulos de la plataforma informática AS/400.

2. La entidad no había realizado el trámite para la registración de las bases de datos que posee.

Administración y contabilidad:

1. La entidad no contaba con un manual de cuentas contables para unificar el criterio de imputación de las operaciones que realizaba; los asientos manuales no se encontraban prenumerados ni identificados por el sector originario.

2. Si bien, a partir del segundo semestre de 2007 se puso en funcionamiento un nuevo sistema de cálculo de deuda e intereses, impresión de certificados de deuda e impresión de cédulas de notificación, a la fecha del relevamiento de la AGN todavía se encontraban en etapa de migración algunas actas y certificados calculados con el viejo sistema.

3. Los inventarios de los créditos se mantenían en planilla de cálculo extraída manualmente, proceso que podría contener errores.

4. Se reitera lo observado previamente en la resolución AGN 28/11 “Alcance del trabajo de la Auditoría” 1., respecto al registro contable de los créditos al cierre de cada ejercicio.

5. A pesar de contar con las declaraciones juradas de los agentes de retención la Caja desconocía, en el momento de la acreditación en la cuenta bancaria, a qué institución, período y docentes corresponde el depósito hasta tanto el banco les enviara la remesa con las copias de las boletas de depósito. La cuenta de pasivo mantenía partidas pendientes de antigua data y se daban de

baja sólo aquellas que habían prescripto (más de diez años de antigüedad). Con la implementación del código de barras en las boletas de depósitos, a partir de 2010, esta situación fue revertida significativamente.

6. No se advirtió que los arqueos practicados al cierre de los ejercicios bajo análisis fuesen realizados en presencia de los responsables de la custodia de los fondos.

7. La AGN observó que no se cumplían los plazos previstos para la rendición de los complementos impagos, ni se observaron actualizaciones de los convenios firmados con los bancos pagadores de complementos, que corresponden a 1986, 1992 y 1994.

Recaudación y créditos:

1. La AGN observó la falta de un sistema de información que emitiera reportes periódicos y advirtiera a los operadores y a la gerencia sobre los créditos que estaban en período de prescripción.

2. A partir de 2008 se implementó un sistema informático que brinda automatización en el proceso de la información relevada en las actas de inspección referidas a los montos determinados, los importes cobrados por cada una de esas actas o, en caso de corresponder, emite el certificado de deuda y el cálculo de los intereses devengados.

3. La dotación de inspectores, desde 2007, era de 14 de los cuales 10 realizan tareas únicamente en las jurisdicciones de CABA y GBA.

4. Existe un plan de fiscalización 2009/2010 que prevé, en el término de tres años, inspeccionar todos los agentes de retención del país.

5. No se poseía un estudio sobre el comportamiento y/o grado de cumplimiento respecto de los depósitos efectuados por las instituciones educacionales en virtud de los importes retenidos, a efectos de determinar rangos y parámetros de seguimiento.

6. A partir de 2007 comenzaron a procesarse todas las declaraciones juradas de los respectivos agentes de retención, pudiendo obtenerse los aportes efectuados durante los últimos años por docentes siempre y cuando el agente de retención haya presentado sin errores las declaraciones juradas.

7. La AGN no observó la aplicación de multas a los establecimientos que no presentaron las declaraciones juradas en tiempo y forma.

8. No se evidenciaron controles respecto del cumplimiento de la cuota del convenio y la posición mensual de los deudores a efectos de seguir vigentes los convenios de pago.

Inversiones:

El registro de las inversiones contenía un significativo componente de operaciones manuales no sistematizadas que no garantizaban una correcta transferencia de la información. Adicionalmente, no se obtuvieron evidencias que indiquen la realización de controles

posteriores. Estas inversiones representaban el 56 %, 40 % y 26 % del activo al 31/12/2006, 31/12/2007 y 31/12/2008.

Bienes de uso:

1. La Caja no poseía documentación de respaldo que acredite la realización de recuentos físicos de sus bienes.

2. El sistema AS 400 no generaba los inventarios de bienes de uso históricos.

Beneficios:

1. La Caja efectuaba controles periódicos de supervivencia, pero no requería información sobre fallecidos a Renaper, PAMI, ANSES, etc.

2. La AGN no tuvo evidencia respecto de la normativa por la cual la Caja efectúa el descuento “comisión por servicio de pago” a los beneficiarios.

3. Con la puesta en funcionamiento del SIAGD se incorporaron todas las tablas salariales de las distintas jurisdicciones a efectos de liquidar los complementos. No obstante existe la problemática, en cuanto a las tablas, atento que no todas las administraciones provinciales cumplen en tiempo y forma con la remisión de la información necesaria.

4. Desde 2008 se están depurando los registros de firma de los representantes legales de los agentes de retención.

5. La entidad no poseía un procedimiento instrumentado a efectos de verificar casos de cobros indebidos de complementos.

6. La AGN no verificó, respecto de los deudores por complemento (cobros indebidos), la existencia de cálculos que determinen la probabilidad de recupero.

7. La Caja no realizaba el proceso de liquidación de pago del complemento a través de un cuerpo único.

8. A la fecha del informe la AGN no contó con información respecto de las últimas tablas salariales utilizadas para efectuar la liquidación de los respectivos complementos, como tampoco los reajustes realizados y/o abonados.

Fondo reserva artículo 11 ley 22.804:

El Consejo de Administración incrementó el fondo reserva, en cuanto al tope máximo del fondo acumulado, con el excedente del fondo reserva que mantenía contabilizado en la cuenta del pasivo corriente denominada fondos para fines específicos. Esta situación se presentó hasta el ejercicio 2007 en el cual se utilizó todo el remanente del fondo reserva.

Área jurídica:

Según lo informado por la Gerencia de Asuntos Legales, los ingresos más significativos con que contaba la Caja eran los provenientes de los docentes transferidos a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. En la mayoría de estas jurisdicciones, la Caja se encontraba en litigio a efectos de reclamar por vía de ejecución fiscal el cobro de los montos adeudados, estos reclamos devenían de la inconsistencia de la información sobre la cantidad de docentes incluidos en el régimen. Al respecto, la AGN observa que:

1. No se obtuvo evidencia respecto de que los criterios utilizados para determinar la previsión por deudores incobrables hayan contemplado la cobrabilidad de los créditos en años anteriores.

2. Los estudios jurídicos externos eran designados por actas del Consejo de Administración sin mediar la intervención de la Gerencia de Asuntos Legales y sin que ésta efectuara ningún control ni seguimiento de su labor.

3. La AGN no recibió copias respecto de los siguientes expedientes judiciales, que figuran sin monto determinado en la carta de abogados: expediente 69.364 “Calderón, Enrique c/CCPAD”; expediente 49.233/95 “Diez, María c/CCPAD”; expediente 2.656/95 “De Paoli, María c/CCPAD”. Al respecto, la Gerencia de Asuntos Legales informa que “en atención al tiempo transcurrido desde su inicio [...] habiendo de hecho abandonado del impulso y prosecución del reclamo que iniciaran contra esta entidad es muy improbable que se reanuden dichos reclamos, atento ello, resulta procedente dar de baja los procesos referidos [...]”. Atento lo respondido la AGN solicita se analicen los siguientes expedientes y de corresponder, recomienda aplicar el procedimiento mencionado anteriormente: “Santamaría, Marina c/CCPAD”, “Cairolí, Norma c/CCPAD”, “Vasallo, Marta c/CCPAD”, “Rizzoti; Irma c/CCPAD”.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. –
Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter
A. Agosto.*

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.796-D.-2011, 14-O.V.-2011 y 15-O.V.-2011.