

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2016

ANEXO I AL ORDEN DEL DIA N° 1225

Impreso el día 23 de noviembre de 2016

SUMARIO

COMISIÓN DE PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Dictamen referido a la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2014. Se aconseja aprobar un proyecto de ley (JGM - 8/15, OVD-208 y 209/14, OV-292 y 293/14, OV-532 y 533/15, OV-52, 53, 63, 71, 107, 109, 232, 270, 314 y 350/16)

DICTAMEN DE COMISIÓN  
(De Minoría)

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de conformidad con las normas constitucionales y legales que determinan su competencia, se aplicó al estudio de la Cuenta de Inversión correspondiente al Ejercicio 2014, expedientes: JGM 08/15, OVD 208/14, OVD 209/14, OV 292/14, OV 293/14, OV 532/15, OV 533/15, OV 52/16, OV 53/16, OV 63/16, OV 71/16, OV 107/16, OV 109/16, OV 232/16, OV 270/16, OV 314/16 Y OV 350/16 referidos a la Cuenta de Inversión correspondiente al Ejercicio 2014 y, por las razones expuestas en sus fundamentos os aconseja la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, etc.

Artículo 1º: Rechácese la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2014.

Art.2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre de 2016.-

Juan C. Romero.-

### Fundamentos del dictamen

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) realizó el análisis de la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2014.

A las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación (AGN) y las explicaciones que, en cada caso, vertieran la Contaduría General de la Nación (CGN), la Tesorería General de la Nación (TGN), la Oficina Nacional de Presupuesto, así como los respectivos Organismos descentralizados, y que fueran volcadas en los fundamentos elaborados por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y sin validar la opinión a la que arriba la Comisión, se agregan las siguientes observaciones que fundamentan la postura adoptada para este periodo.

La Cuenta de Inversión es la rendición de Cuentas del Poder Ejecutivo Nacional, conforme lo establece al artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional. En ella se exponen los resultados físicos y financieros de la gestión realizada por la Administración Pública, por medio de la ejecución de los recursos públicos que, previamente, debió aprobar el Poder Legislativo. Los resultados financieros se evalúan en base a los registros que conforman la Contabilidad Pública, mientras que los resultados físicos, se pueden obtener mediante el seguimiento del cumplimiento de metas de producción de los bienes y servicios. Estos aspectos se encuentran legislados principalmente por la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control Público, que en su artículo 95 establece el contenido de la Cuenta.

Del análisis de su contenido, se puede observar que la Cuenta de Inversión constituye la información esencial y primaria para evaluar la gestión de un gobierno en un periodo determinado.

Por su parte, el mismo artículo 75 de la Constitución establece que es el Poder Legislativo quien aprueba o rechaza la Cuenta que elabora el Poder Ejecutivo y que previamente debe fijar anualmente el presupuesto general de gastos y calculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas.

No obstante la aprobación por parte de la Auditoría General de la Nación (AGN), ello mediante Resolución 54/2016 del Colegio de Auditores, del informe de auditoría de los Estados Contables correspondientes a la Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal 2014, dicho informe presenta innumerables observaciones en los distintos dictámenes emitidos por la AGN en su labor de auditoría respecto de los estados contables de los distintos organismos que conforman la estructura de la Administración Pública, a saber, Administración

Central, Organismos descentralizados, Instituciones de la Seguridad Social y Entes Públicos.

En efecto, en algunos casos los dictámenes fueron lisa y llanamente adversos, como en el de la Administración de Parques Nacionales, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); en otros como en el de la Dirección Nacional de Vialidad se presenta un dictamen con abstención de opinión, vale decir, ante la carencia de informaciones, elementos de juicio para el debido control y, principalmente, falta de registros e incumplimientos a las normas sobre la contabilidad pública, los encargados de la emisión del dictamen sobre la razonabilidad o no de los respectivos estados contables, se ven impedidos de emitir opinión al respecto. En otros casos, si bien la opinión es favorable, el dictamen se emite con salvedades por irregularidades y/o incumplimientos de algún tipo.

En definitiva, en ningún caso los dictámenes que forman parte de los informes de auditoría se emitieron con opinión favorable sin ningún tipo de salvedades, circunstancia que por sí misma amerita el rechazo de la cuenta de Inversión correspondiente al período bajo análisis año 2014.

Se mencionan a continuación las observaciones, con mayor o menor alcance, que la AGN puso de manifiesto en cada uno de los informes de auditoría en particular.

#### ADMINISTRACION CENTRAL

En el saldo de la cuenta Aportes y Participaciones de Capital, el de mayor importancia nominal es el de participación en las "Instituciones de la Seguridad Social", donde se encuentra incluido el PN de la ANSES, rubro que equivale al 52,28% de la cuenta Aportes y Participaciones de Capital, y que a su vez representa el 33,58% del activo de los estados contables de la cuenta de inversión 2014.

Por su parte, el activo de los estados contables de la ANSES está representado en casi el 85% por los activos que conforman el denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el cual, a su vez, se encuentra integrado en gran medida por Títulos de la Deuda Pública los cuales, por consiguiente, forman parte de los pasivos de la Administración Central. Conforme los procedimientos aplicados por la AGN, se realizó la evaluación correspondiente mediante la comparación de los valores en pesos y dólares de los respectivos títulos de deuda pública de la cartera de activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y el valor de esos mismos títulos registrados como pasivos de la Administración Central, verificándose diferencias importantes, lo cual afecta el importe del activo de la ANSES y, por ende, el rubro Aportes y Participaciones de Capital de la Administración Central.

Con respecto a distintas entidades y empresas participadas por la Administración Central, a solo título enunciativo, como Aerolíneas Argentinas, Cammesa, Ente Regulador de Agua y Saneamiento,

Comisión Regional del Río Bermejo, Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas, Obra social del servicio Penitenciario Federal, Belgrano Cargas y Logísticas SA, etc., cabe mencionar que numerosas entidades incumplieron con la obligación de presentación de los estados contables y demás informaciones anuales ante la Contaduría General de la Nación. Mediante nota 60/2015 presentada ante la AGN, el Contador General de la Nación manifiesta que no se puede evaluar el efecto final que ello representa respecto a los estados contables presentados. Ello representa serias limitaciones en las revisiones de los estados contables de la cuenta de inversión por el período fiscal 2014 elaborados por la Contaduría General de la Nación.

Respecto a los créditos de largo plazo, rubro que representa más del 25% de los activos que forman parte de los estados contables de la Administración Central, se repiten las observaciones formuladas por la AGN en ejercicios anteriores respecto a diversos aspectos relacionados con las posibilidades del efectivo recupero de los créditos en cuestión, ello debido a distintos elementos de juicio recabados, los cuales sugieren escasas posibilidades de realización efectiva. Dada la importante participación del rubro en los estados contables en su conjunto, ello afecta de manera importante y directa la razonabilidad de dichos estados contables.

En el mismo sentido, el informe de auditoría presenta y expone serios reparos y objeciones respecto a otros rubros con distinta importancia tales como Bienes de Uso, Créditos a corto plazo, Deuda Pública, etc., de distintos alcances y efectos, todo lo cual en su conjunto impide la aprobación de los estados contables de la Administración Central.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### SAF 107 Administración de Parques Nacionales

Las conclusiones a las que arriba la propia AGN, impide la aprobación de los estados contables y la gestión de la mencionada Administración de Parques Nacionales. En efecto, señala el informe de la AGN, entre otras cuestiones, respecto a los estados de ejecución presupuestaria incluidos en la cuenta de inversión del ejercicio 2014, correspondiente a gastos y recursos ingresados, que no se emite opinión debido a las importantes limitaciones señaladas en distintos puntos del informe, así como también por distintas observaciones formuladas, todo lo cual impide la emisión de una opinión. Tampoco se pudo emitir opinión respecto a otro tipo de informaciones debido a similares limitaciones de alcance en la labor de auditoría a llevar a cabo.

Los estados contables tomados en su conjunto, no exponen razonablemente la situación patrimonial del organismo, debido al efecto significativo de las observaciones planteadas por la AGN en los rubros de Disponibilidades, Inversiones Financieras, Créditos, Previsión para Incobrables, Bienes de Cambio, Créditos a Largo Plazo, Bienes de uso e Inmateriales, Deudas, Fondos de Terceros y en garantía y Previsiones a Largo Plazo del balance general, con sus correspondientes efectos en los estados contables en su conjunto.

## SAF 204 Administración Federal de Servicios de Comunicaciones Audiovisuales (AFSCA)

Los estados contables en su conjunto del Organismo presentan innumerables irregularidades, tanto estrictamente contables de registro así como insuficiencia y/o falta total de documentación de respaldo válida respecto a distintos tipos de operaciones, activos y pasivos.

En efecto, señala el informe respectivo de auditoría emitido por la AGN a través del respectivo dictamen, que los estados contables tomados en su conjunto no exponen razonablemente la situación patrimonial del Organismo, debido principalmente a la omisión de la exposición de los rubros Créditos y Bienes de consumo, a las falencias en el registro patrimonial y a la falta de documentación válida y suficiente para el rubro de bienes de uso e inmateriales, incorrecta exposición de determinadas cuentas del pasivo del balance general, a la documentación insuficiente para respaldar determinados ingresos tributarios en el estado de resultados, a la falta de respaldo documental del rubro de variaciones patrimoniales del estado de evolución del patrimonio neto y a la falta de exposición, en las notas a los estados contables, de la integración de los saldos de todas las cuentas.

Sobre la base de lo expuesto de manera precedente, y ello en función de las propias conclusiones a las que arriba la AGN, los estados contables de Administración Federal de Servicios de Comunicaciones Audiovisuales (AFSCA) no exponen siquiera con cierto grado de razonabilidad, término que en normas de auditoría se utiliza por excelencia en oposición a exactitud, la situación patrimonial, financiera ni de los resultados del Organismo, por lo cual, resulta necesario su rechazo como parte integrante de la cuenta de inversión del Sector Público Nacional del año 2014.

## SAF 604 Dirección Nacional de Vialidad

Los estados contables del Organismo presentan serias falencias en cuanto a la integridad de la información que deben contener, principalmente en cuanto a los activos. En efecto, tratándose de un Organismo encargado de la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial del país, deviene estrictamente necesario e indispensable que cuente con un inventario detallado y pormenorizado de todas y cada una de las obras, tanto en curso o proceso, como aquellas terminadas y en funcionamiento, así como de los distintos inmuebles que forman parte de su patrimonio.

Por el contrario, conforme el informe de auditoría de la AGN, no existen inventarios valorizados de los bienes de dominio público y privado, y de las construcciones en proceso, cuya representatividad en el total del activo es significativo, 49,64% y 45,78% respectivamente, lo cual pone serios y evidentes reparos a la posibilidad de la aprobación de las cuentas de su gestión. Por otra parte, se evidencian deficiencias de valuación en los distintos rubros de los estados

contables, en particular en rubros tales como Disponibilidades, Tierras, Terrenos e Inmuebles, Bienes de Uso, Estado de la Deuda Externa y Juicios, entre otros rubros de importancia.

En un Organismo como Vialidad Nacional, y con abstracción por un momento del cumplimiento de normas elementales que regulan el funcionamiento del Estado en cuanto al manejo de los recursos públicos, no cabe en el más elemental sentido común la posibilidad de no contar con inventarios detallados de las obras ejecutadas, principalmente por la envergadura y valores involucrados en las mismas, ya que dicha falta o inexistencia de dichos inventarios genera de inmediato la presunción de un manejo irregular de los fondos aplicados a las distintas obras, que se pretende ocultar o disimular, de manera burda por cierto, mediante la falta de detalle de las obras ejecutadas o en curso de ejecución.

En función de las graves falencias detectadas, concluye la AGN en su dictamen del respectivo informe de auditoría, que no se encuentra en condiciones de emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados contables del Organismo, vale decir, las limitaciones al alcance de la tarea de la AGN tienen tal alcance y magnitud, que impiden al órgano auditor opinar si los estados contables de Vialidad Nacional presentan o no la información que deben contener.

Conforme se expone de manera precedente, las graves falencias en cuanto a la falta de inventario de las distintas obras llevadas a cabo, tierras, terrenos e inmuebles del los que resulta titular el Organismo, así como otras cuestiones que evidencian incumplimientos de todo tipo y color, sumado todo ello a la falta de emisión de una opinión por parte de la AGN respecto a los estados contables del Organismo, impiden de manera palmaria y elocuente la aprobación de las cuentas y gestión de la Dirección Nacional de Vialidad por el ejercicio 2014.

Lo anteriormente expuesto se refuerza antes las evidencias que resultan de las innumerables causas judiciales actualmente en curso en la Justicia Federal, en las cuales se investigan actuaciones irregulares y distintos casos de corrupción con distintos alcances en cuanto a su gravedad, incluso con dictado de detenciones preventivas, ello de conformidad a los casos, personas, causas y resoluciones judiciales que son de notorio conocimiento público.

SAF 607 Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)

Conforme resulta de la auditoría llevada a cabo por la AGN, los estados contables en su conjunto del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) no exponen razonablemente las cifras expresadas debido a los efectos muy significativos del rubro Créditos, falta de un sistema integral y unificado de control de stock en los bienes de consumo, observaciones realizadas a otros rubros de los Estados Contables con sus correspondientes impactos en el Estado de Resultados y a la falta de exposición de los documentos en garantía en las notas a los estados contables.

Respecto a los procesos judiciales en trámite y sentencias sujetas a consolidación, la AGN no emitió opinión por cuanto la información que proporcionó el Instituto resultó incompleta y confusa, incluyendo causas en situaciones procesales incorrectas como también una gran cantidad de expedientes sin montos y sin identificar la instancia judicial en la cual se encuentran, implicando todo ello una incertidumbre acerca del monto del pasivo y las provisiones, contemplados en el balance general.

Las múltiples observaciones formuladas por la AGN y sus conclusiones respecto al rechazo de las cuentas en su conjunto, propician una conclusión en el mismo sentido del rechazo de las cuentas del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) por el ejercicio 2014.

## INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL – ANSES

Los Estados Contables de la ANSES no presentan información relacionada con las obligaciones futuras del régimen previsional público que puedan originarse del derecho de los actuales beneficiario, vale decir, la clase pasiva actual. Ello reconoce como origen, en parte, la existencia de distintos y diferentes criterios que se evidencian en los fallos judiciales relacionados con la determinación del valor económico de los reclamos impetrados en las causas judiciales en las cuales se tramitan las demandas de dichos beneficiarios actuales.

Lo anteriormente expuesto genera una falta de certidumbre e inseguridad importante con respecto a la estimación de los pasivos contingentes actuales del Organismo, lo cual impide su medición de manera integral y objetiva, además, dicha situación no permite una medición o estimación adecuada respecto del futuro flujo de fondos que la ANSES debe presupuestar como egresos del sistema, ya que luego de un fallo judicial y de cancelar los montos devengados en el pasado, surgen nuevas acreencias a favor del beneficiario en cuestión, lo cual impactará de manera relevante en los egresos permanentes, periódicos y ordinarios del Organismo.

Los Estados Contables de la ANSES no presentan información relacionada con las obligaciones futuras del régimen previsional público que puedan originarse del derecho de los aportantes activos, lo cuales serán futuros beneficiarios, situación que también afectará de manera directa el flujo de egresos permanente del Organismo.

De conformidad al respectivo informe de la AGN, existen y se mantienen sin correcciones, serias deficiencias en cuanto al sistema de control interno del Organismo. Para el órgano auditor, no es posible obtener evidencias suficientes a los fines de ponderar adecuada y objetivamente el impacto negativo de las fallas de control interno del sistema contable en los estados contables que emite la entidad.

Por otra parte, no es posible validar con información de terceros las causas judiciales informadas por la ANSES y determinar la eventual existencia de juicios omitidos en la base de información del

Organismo, ello por no ser compatible la información de la ANSES con la que suministran los juzgados competentes en la materia.

Los estados contables de la ANSES no incorporan deudas que surgen del compromiso federal suscripto por la Nación con las Provincias por la compensación del déficit de las cajas no transferidas. Asimismo, no registran adecuadamente las acreencias a favor de la ANSES con las provincias y la CABA, cuyas cajas de previsión no fueron transferidas, así como tampoco se registran los compromisos asumidos respecto a la devolución de los aportes voluntarios del anterior régimen previsional de capitalización.

La razón de la existencia misma de un régimen de previsión, es precisamente su previsibilidad en cuanto a su funcionamiento futuro, principalmente, el flujo futuro de recursos con que contará el sistema que permitirá dicho funcionamiento y operatividad en condiciones de cumplir sus metas y objetivos, esencialmente, el pago de las prestaciones futuras tanto a los actuales beneficiarios (clase pasiva actual) como a los futuros beneficiarios que hoy en día forman parte de la población económicamente activa.

Las deficiencias señaladas en forma precedente, impiden afirmar que en futuro el sistema se encuentre en condiciones de cumplir de manera cabal con la cobertura de las distintas prestaciones. A su vez, tales deficiencias ponen en duda la gestión del Organismo durante el ejercicio bajo análisis, todo lo cual impide en definitiva la aprobación de las cuentas de la ANSES por el ejercicio 2014.

Juan C. Romero.-