



FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD (FGS)

Periodo de revisión: 2019

GERENCIA DE CONTROL DEL SECTOR FINANCIERO Y RECURSOS
Departamento de Control de la Seguridad Social

Marco normativo aplicable/Normativa interna analizada

- Leyes: 24.241, 24.714, 26.222, 26.425, 27.181, 27.260, 17.811 y 26.831
- Decretos: 1.387/01, 313/07, 897/07 2.103/08, 1.278/12, 894/16, 1.722/12, 1.723/12, 1.416/13, 110/17 479/17 y 153/17
- Actas del Comité Ejecutivo y de Inversiones del FGS.
- Normativa interna del organismo: Resoluciones de la Dirección Ejecutiva de ANSES.

Objeto:

“Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) – Ejercicio 2019”.

Objetivos:

- a) Evaluar la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- b) Evaluar si se aplicaron los recursos de acuerdo a los criterios de seguridad y rentabilidad establecidos.
- c) Evaluar si las inversiones del FGS contribuyeron al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible y el incremento de los recursos.
- d) Evaluar los mecanismos que garantizan la seguridad y transparencia de las inversiones.

Hallazgos:

1 Hallazgos

1.1 Relativos a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del FGS

1.1.1 Análisis de Rentabilidad FGS - Términos Reales, para el año 2019 la rentabilidad real de la cartera del FGS no superó al incremento del IPC.

Criterio Vulnerado: Decreto 897/07 Art. 1 Inc. C: “Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo”.

1.1.2 Análisis de Rentabilidad FGS – Dólar Estadounidense, para el ejercicio 2019 la rentabilidad real de la cartera del FGS en dólares no superó al incremento del tipo de cambio de referencia publicado por el BCRA (Com. 3500).

Criterio Vulnerado: Decreto 897/07 Art. 1 Inc. C: “Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo”.

1.1.3 Análisis de rendimientos del FGS- Merval- IAMC
Sin Observaciones.

1.1.4 Volatilidad de la Cartera
Sin Observaciones.

1.1.5 Análisis del Rendimiento ajustado por Riesgo – Coeficientes Sharpe y Sortino
Sin Observaciones.

1.2 Relativos a la aplicación de los recursos de acuerdo a los criterios de seguridad y rentabilidad establecidos

1.2.1 Relativos a Estructura:

1.2.1.1 Áreas críticas sin autoridades designadas.

1.2.1.2 Falta de reuniones del Comité de Inversiones.

1.2.1.3 Falta de Publicación de los Anexos de Actas de Comité Ejecutivo.

Criterios Vulnerados: Buenas prácticas profesionales. Las autoridades son las responsables de aprobar, vigilar y revisar el diseño y el funcionamiento del sistema. Resolución 476/2009 del Reglamento de Funcionamiento del Comité de Inversiones. Ley 27.275, Derecho de Acceso a la Información Pública.

1.2.2 Relativos a los Procedimientos:

- Falta de informes de evaluación integral o reportes enviados a la Mesa de Operaciones donde se detallen los criterios para operar en el Mercado Secundario.

- Falta de definición formal de un criterio para la determinación de la "Libre Disponibilidad".

Criterios Vulnerados: Buenas prácticas profesionales. Principios de Seguridad y Rentabilidad de las inversiones con activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad", Art. 9: "Se entenderá por constancias de decisiones que den origen a una operación y respaldo documental suficiente de las operaciones a los legajos conformados de acuerdo a las buenas administrativas para completa información según las normativas vigentes en los mercados en los que opera el FGS y a sucesivas recomendaciones realizadas por los distintos órganos de control del FGS, los cuales incluyen, sin limitación, a la Unidad Auditoria Interna, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoria General de la Nación."

- Decreto 897/07, Art. 3 Inc. a): "Los recursos propios percibidos por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros".

1.2.3 Relativos a la composición de la cartera:

Sin Observaciones.

1.2.4 Relativos a Liquidez del fondo:

Flujo de Fondos proyectado insuficiente y sin aprobación de una autoridad formal. Ausencia de la estimación de los intereses devengados, pago de PNRH y fondos necesarios para cubrir el Programa Créditos ANSES, ante los cambios en las condiciones de otorgamiento.

Criterio Vulnerado: Un análisis de riesgo de liquidez del FGS implica estimar necesidades de flujo de efectivo bajo criterios idóneos para hacer frente a obligaciones imprevistas evitando la realización de sus activos para la obtención de efectivo.

1.3 Relativos a si las inversiones del FGS contribuyeron al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible y el incremento de los recursos

1.3.1 Inc. A Art. 74 Ley 24.241 – Operaciones de Crédito Público de la Nación:

Falta de exposición en Nota a los Estados Contables de la diferencia de criterios de valuación utilizados por el FGS según Acta 1 del Comité Ejecutivo del FGS Anexo IV y sus modificatorias, con la Resolución 25/95 SH.

Criterio Vulnerado: Resolución 25/95 SH (3.2. Normas de valuación y exposición, Normas Generales Aplicables a los Activos).

Falta de oportunidad en la interpretación y aplicación del Decreto 668/2019 sobre las inversiones de los excedentes transitorios de liquidez en Letras precancelables. Se llevaron a cabo operaciones por VN 99.324 millones de pesos y VN 738 millones de USD, acogiéndose erróneamente al Decreto. El ente auditado reconoció en un dictamen posterior que sólo correspondía destinar la rentabilidad generada por instrumentos del inciso a) a la compra de Letras precancelables, no toda la liquidez generada por el Fondo.

Canje y Reperfilamiento: Canje de Títulos por nuevos instrumentos que fueron reperfilados a los tres meses de su ingreso en cartera. El 67% de los títulos reperfilados en dólares y el 49% de los títulos reperfilados en pesos, habían ingresado a la cartera en los últimos tres meses.

Incumplimiento en los vencimientos parciales previstos en el reperfilamiento.

Criterio Vulnerado: Ley 27.260 "El activo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta ley y las normas reglamentarias."

Decreto 897/2007: "El FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (FGS) podrá: Financiar a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) para el pago de los beneficios del SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) siempre que durante la ejecución de su presupuesto se presentaren situaciones de contingencia que así lo requieran"

1.3.2 Inc. B Art. 74 Ley 24.241 – Títulos Emitidos por Entes Estatales:

La inversión en Letras del Tesoro de Chubut posee una conclusión no favorable por parte de la Dirección General de Inversiones que forma parte del proceso de evaluación de la inversión. Sin embargo, se apartan del lineamiento y se realiza la inversión.

Tal como se mencionó en el hallazgo mencionado en 8.3.1, los Títulos de Deuda Pública en USD Provincia de Bs.As. (PN19D) son reperfilados acogiéndose erróneamente al Decreto 668/2019.

Criterio Vulnerado: Buenas Prácticas Profesionales y los Principios de Seguridad y Rentabilidad Art. 27: "Procurar una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones del FGS debe ser el objetivo de la administración del FGS, debiendo a su vez, contribuir a la aplicación de sus recursos al desarrollo sustentable de la economía nacional. (...)"



Auditoría General de la Nación

1.3.3 Inc. C Art. 74 Ley 24.241 – Obligaciones Negociables:

Banco Hipotecario Clase XLIII: Reclasificación de la inversión del Inc. C al Inc. L no sujeta al circuito de evaluación de Proyectos de Inversión del Inc. L, y en concordancia con el incumplimiento de los límites mínimos de inversión del Inc. L.

IRSA - Deficiencias en la instrucción de inversión. Se realiza la inversión por orden verbal del Secretario General por VN inconsistentes con los análisis técnicos realizados anteriormente. Falta de un Circuito de Obligaciones Negociables. Falta de tratamiento por parte del Comité de Inversiones por acefalías en los cargos directivos, ya mencionado en el hallazgo 8.2.1.

Criterio Vulnerado: FGSU-12-01 del procedimiento que se deberán llevar a cabo las Direcciones involucradas en el circuito, conclusión por la Dirección General de Inversiones. Y los Principios de Seguridad y Rentabilidad de las inversiones con activos del FGS, Art. 9: *“Se entenderá por constancias de decisiones que den origen a una operación y respaldo documental suficiente de las operaciones a los legajos conformados de acuerdo a las buenas administrativas para completa información según las normativas vigentes en los mercados en los que opera el FGS y a sucesivas recomendaciones realizadas por los distintos órganos de control del FGS, los cuales incluyen, sin limitación, a la Unidad Auditoria Interna, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.”*

1.3.4 Inc. D Art. 74 Ley 24.241 – Plazos Fijos:

Sin Observaciones.

1.3.5 Inc. E Art. 74 Ley 24.241 – Acciones Sociedades Anónimas:

Sin Observaciones.

1.3.6 Inc. F Art. 74 Ley 24.241 – Acciones Sociedades Estatales:

Las acciones en Sociedades Estatales (Nuevos Aires del Sur S.A. y Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A.) no se encuentran valuadas a VPP. El FGS por ANSES como el principal accionista participa en las Asambleas Generales tomando conocimiento y aprobando actos administrativos de PFBA, por transferencias de inmuebles que contienen irregularidades en el contenido y forma. El Comité Ejecutivo y el Comité de inversiones de FGS no trato ni tomo conocimiento de lo actuado por FGS en las Asambleas Generales de PFBA.

Criterio Vulnerado: Acta 120 del Comité Ejecutivo del FGS de fecha 10/06/2015 se modifica el Anexo II “Normas de Valuación de las Inversiones del FGS”. Agrega inc. e) al Art. 5. En éste se establece: *“[...] Acciones Ordinarias de las Sociedades Anónimas Nuevos Aires del Sur S.A. y Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A. recibidas sin contraprestación por la ANSES en su carácter de Administrado Legal del FGS, constituidas en virtud de lo establecido por los Decretos 1722/12 y 1723/12. Las acciones de las sociedades anónimas aludidas se valorarán diariamente por su Valor Patrimonial Proporcional, entendiéndose por tal al resultante de aplicar al Patrimonio Neto contable de las sociedades emisoras; la proporción de la tenencia en acciones ordinarias que corresponde al FGS.”* Y los Principios de Seguridad y Rentabilidad de las inversiones con activos del FGS, Art. 27: *“Procurar una adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones del FGS debe ser el objetivo de la administración del FGS, debiendo a su vez, contribuir con la aplicación de sus recursos al desarrollo sustentable de la economía nacional. (...)”*

1.3.7 Inc. G Art. 74 Ley 24.241 – Fondos Comunes de Inversión:

FCI sobre y subvaluados por falta de determinación de un criterio único de valuación según su calificación de riesgo.

El 52,97% de los FCI tienen más del 90% de las cuotas partes en posesión del FGS, lo que les quita liquidez ya que no se puede rescatar la totalidad de estos FCI sin provocar su cierre.

Criterio vulnerado: Principios de Seguridad y Rentabilidad de las Inversiones con Activos del Fondo de Garantía y Sustentabilidad” en su Art. 18 Inc. d), no menciona el tratamiento que deben recibir este tipo de fondos, solo se establece para los de Corto y Largo Plazo.

1.3.8 Inc. K Art. 74 Ley 24.241 – Otros Fideicomisos Financieros:

Sin Observaciones.

1.3.9 Inc. L Art. 74 Ley 24.241 – Proyectos Productivos o de infraestructura:

Incumplimiento del mínimo de inversión al cierre del ejercicio 2019. No se llevó a cabo ninguna medida para mantener y/o recuperar el 5% de cartera del FGS invertida en PPL. No surge evidencia que exista un Plan de Reeducación a los topes de inversión de la Ley 24.241.

Banco Hipotecario Clase XLIII: Reclasificación de la inversión del Inc. C al Inc. L no sujeta al circuito de evaluación de proyectos de inversión del Inc. L, y en concordancia con el incumplimiento de los límites mínimos de inversión del Inc. L.

Criterio vulnerado: Ley 24.241 Art. 74 Inc. L: *“(…) Deberá destinarse a estas inversiones como mínimo el cinco por ciento (5%) y hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del Fondo;”*

FGSU-12-01 del procedimiento que se deberán llevar a cabo las Direcciones involucradas en el circuito, conclusión por la Dirección General de Inversiones. Y los Principios de Seguridad y Rentabilidad de las inversiones con activos del FGS, Art. 9: *“Se entenderá por constancias de decisiones que den origen a una operación y respaldo documental suficiente de las operaciones a los legajos conformados de acuerdo a las buenas administrativas para completa información según las normativas vigentes en los mercados en los que opera el FGS y a sucesivas recomendaciones realizadas por los distintos órganos de control del FGS, los cuales incluyen, sin limitación, a la Unidad Auditoria Interna, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.”*

1.3.10 Inc. M y N Art. 74 Ley 24.241 – Préstamos para beneficiarios SIPA y No SIPA:

No se encuentra registrada una “Previsión para Autoseguro” o “Fondo de Reserva” y los cargos a resultado del período son contabilizados cuando ocurre el siniestro en la cuenta “Diferencia de Cotización” y no son identificados específicamente en una

cuenta creada para tal fin denominada "Pérdida por Autoseguro". Falta de integración del sistema del tablero de cobranzas, en el reconocimiento del devengamiento de las operaciones.

Criterio vulnerado: Ley 20.091, de Entidades de Seguros y su Control. En su artículo 1º establece que "El ejercicio de la actividad aseguradora y reaseguradora en cualquier lugar del territorio de la Nación, está sometido al régimen de la ley y al control de la autoridad creada por la misma." En su artículo 2 establece: "(...) La existencia o la creación de las sociedades, sucursales o agencias, organismos o entes indicados en este artículo, no los habilita para operar en seguros hasta ser autorizados por la autoridad de control" y Manual de Contabilidad de la Contaduría General de la Nación

Resolución 25/95 Art. 5 de S.H. "La oportunidad en la cual se considera afectado el patrimonio y los resultados del ente y, consecuentemente, sus variaciones, corresponde al momento de su devengamiento."

1.3.11 Préstamos a Provincias "Ley 27260 – Libro I – Título IV":

Sin Observaciones.

1.3.12 Programa Nacional Reparación Histórica:

No surge evidencia que exista un Plan de Readección a los topes de inversión de la Ley 24.241.

Criterio vulnerado: Ley 24.241 Art. 74 Inc. a: "(...) Operaciones de crédito público de las que resulte deudor el Estado nacional a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, ya sean títulos públicos, letras del Tesoro o préstamos hasta el cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del fondo" y Ley 27.260.

1.3.13 Deudores en gestión judicial:

La cuenta regularizadora de los Préstamos Financieros (PIA) es mayor al saldo de la cuenta que regulariza, arrojando un saldo negativo. Esta regularización no se incluye en el Informe Gerencial.

Criterio vulnerado: Resolución 25/95 SH (3.2. Normas de valuación y exposición, Normas Generales Aplicables a los Activos).

1.4 Relativos a los mecanismos que garantizan la seguridad y transparencia de las inversiones

1.4.1 Relativos a Presupuesto:

Los recursos según la información presupuestaria 31.1.0.0 - Venta de Títulos y valores en moneda nacional y 35.2.1.0 - Inversiones Financieras Temporarias, y la ejecución de créditos presupuestarios del inciso 6 - Incremento de Activos Financieros, no poseen una cuenta contable que permita la trazabilidad de las operaciones. Pagos por Servicios Usufructuados sin su debido respaldo documental.

Criterio Vulnerado: LOGI-03-01 Pago por Servicios Usufructuados: "III. Consideraciones Generales 1. Se considerará como modalidad de Pago por Servicios Usufructuados (PSU), a aquellos reconocimientos de gastos por la provisión de bienes o la prestación de servicios, que se encuadren en cualquiera de las siguientes situaciones: a. Cuando la provisión o prestación sea la resultante de aplicar las mismas condiciones técnicas, términos y precios de un contrato, cuyos términos contractuales se encuentran vencidos".

1.4.2 Relativos al Plan de Cuentas:

El Plan de Cuentas no refleja apropiadamente la diversidad de inversiones del organismo.

Criterio vulnerado: Resolución 25/95 SH.

1.4.3 Relativos a procesos de Sistema de información y Control interno:

Los sistemas de información utilizados por FGS no están integrados a los sistemas de ANSES. El proceso de alimentación de información entre FGS y ANSES se realiza por medio de una interfaz. Y la Matriz de riesgo insuficiente.

Criterio Vulnerado: Informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) y Manual de Control Interno Gubernamental, elaborado por SIGEN, basado en el Informe COSO.

1.5 Relativos a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Ausencia de acciones relacionadas al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de los ODS que se consideren relacionados a la misión del Organismo en general y particular del FGS.

Criterio Vulnerado: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel Nacional.

Conclusión

Teniendo en cuenta los objetivos de auditoría definidos, en el marco de la planificación específica y con la evidencia obtenida, puede afirmarse que se ha observado: (i) Disminución de la rentabilidad en términos reales y en dólares (ii) Salida de responsables jerárquicos, y consecuentemente la falta de convocatoria para celebrar reuniones de Comité de Inversiones que dan lineamiento y aprueban las operaciones del FGS. (iii) Falta de informes de evaluación integral de las operaciones en el Mercado Secundario y falta de definición formal de un criterio para la determinación de la Asignación de Activos de "Libre Disponibilidad" de ANSES al FGS, que pone en riesgo la transparencia en la toma de decisiones y posterior operación. (iv) Flujo de fondos proyectado insuficiente y sin aprobación de una autoridad formal. (v) Falta de un plan de readección a los topes de la Ley 24.241. En línea con lo anteriormente señalado, considerando que el monto de la cartera del FGS ha disminuido tanto en términos reales como en dólares, así como la caída de inversiones en PPI, la falta de oportunidad en la interpretación y aplicación del Decreto 668/2019



Auditoría General de la Nación

sobre las inversiones de los excedentes en Letras Precancelables y el incumplimiento de los vencimientos parciales previstos en el reperfilamiento, puede afirmarse que la gestión del fondo no ha sido eficiente en el ejercicio analizado. Finalmente, y consecuente con lo ya mencionado, el proceso de control interno está orientado solo a aspectos operativos, por lo cual, es insuficiente para mitigar riesgos relacionados a contingencias respecto de la estructura y responsabilidades, conflicto de intereses; y controles sobre el seguimiento de la gestión y capacidad del FGS en términos financieros.

Autoridades: AGN (a la fecha de aprobación del informe)			Contacto
Presidente	Auditores generales		
Dr. Juan Manuel Olmos	Dr. Francisco J. Fernández Dr. Alejandro M. Nieva	Lic. María Graciela de la Rosa	Av. Rivadavia 745 - (C1033AAH) CABA- Argentina Tel: (5411) 4124-3700 informacion@agn.gov.ar/www.agn.gov.ar

DR. JAVIER BOSCH
JEFE DE DEPARTAMENTO DE CONTROL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

CR. ANDRES O. ATALLAH
GERENTE DE CONTROL DEL SECTOR
FINANCIERO Y RECURSOS
AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN