

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

---

***FONDO ROTATORIO “PROBLEMÁTICA DE UN SISTEMA DE EXCEPCION”  
MINISTERIO DE TRABAJO***

AUTOR: MARIA SOLEDAD PRIETO

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

2022

---

## **RESUMEN**

El régimen de contrataciones para la Administración Pública Nacional es de aplicación obligatoria para las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en la Administración Nacional, conformada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social, por determinación expresa de la normativa vigente al respecto, con el fin de garantizar que las compras y contrataciones que realice la Administración Nacional, administrador de los recursos públicos, gocen de transparencia, concurrencia, competencia, con el objetivo de garantizar a la sociedad el uso eficaz y eficiente, siempre en su beneficio..

El régimen de Fondos Rotatorios, objeto de este trabajo, constituye un Sistema de excepción para el Sistema de Compras y Contrataciones mencionado anteriormente.

Cuando el sistema se utiliza de forma habitual y en desconocimiento de la normativa que lo regula generan diferentes problemas en los organismos, sujetos a Auditorías Internas y Externas.

Palabras clave: REGIMEN DE CONTRATACIONES – FONDO ROTATORIO – SISTEMA DE EXCEPCION

# INDICE

Capítulo 1 - Introducción.....	1
1.1 Fundamentación.....	1
1.2 Objetivos.....	2
1.3 Metodología y técnicas a utilizar para el diagnóstico.....	2
Capítulo 2 – Marco teórico.....	4
2.1 Ley de Administración Financiera — FONDO ROTATORIO —.....	6
2.2 Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional.....	7
2.3 Normativa Fondo Rotatorio Interna Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.....	9
Capítulo 3 - Diagnóstico. ....	11
3.1 Ejecución ejercicio 2019- Incidencia de FR, discriminación de gastos por partida presupuestaria y comprobantes.....	13
3.2 Errores Fondo Rotatorio Central y Cajas Chicas.....	15
3.2.1 Fondo Rotatorio Central.....	15
3.2.2 Cajas Chicas.....	20
3.2.3 Errores Fondo Rotatorio Interno.....	22
Capítulo 4 - Propuesta de intervención. ....	27
Capítulo 5 - Conclusiones. ....	29
Referencias Bibliográficas. ....	31
Anexos.....	32
AI-Formularios FRI	
AII-Programa Actividad de Capacitación FRI	
AIII-Propuesta de Jornada de Capacitación FRI	

## **Capítulo 1 - Introducción**

### **1.1 Fundamentación**

El tema a tratar en el presente trabajo recae en el estudio del uso recurrente de Fondo Rotatorio para satisfacer necesidades del organismo, verificar si cumplen los requisitos de excepción que plantea la normativa vigente, en cuanto a la urgencia de tal requerimiento que impida el tratamiento general por el Sistema de Compras y Contrataciones del Estado. Es substancial evaluar si se selecciona este régimen como medio de pago evitando las etapas exigidas por Ley y el tipo de control que recae sobre estos procesos, dado que en este sistema no existe un pliego de bases y condiciones, ni garantías por el mantenimiento de la oferta o cumplimiento del contrato, no existe diversidad de ofertas y no actúa una comisión de recepción de bienes y servicios.

En el contexto actual, donde el nuevo paradigma de gobierno requiere de abundante información, clara y de acceso público, es sustancial la transparencia, concurrencia y competencia en las adquisiciones del Estado y con mayor énfasis en un sistema de excepción a la regla general.

Además, en el análisis de las rendiciones de gastos se presentan errores reiterados y los mismos se refieren a la falta de capacitación y de un modelo de consulta estandarizado, siendo esta una responsabilidad y obligación del Estado.

Para realizar el presente trabajo, me basaré en los conocimientos obtenidos en las materias de Sistema de Contabilidad, Sistema de Presupuesto, Sistema de Compras y Contrataciones, Sistema de Tesorería, Sistema de Control Interno de la Especialización en Administración Financiera del Sector Público.

## 1.2 Objetivos

El objetivo de principal del trabajo es determinar el uso práctico del sistema de fondo rotatorio, verificar el cumplimiento de la reglamentación del régimen.

Bajo este análisis, proponer el conocimiento específico del sistema de excepción a través de jornadas de capacitación y actualización normativa a fin de evitar errores recurrentes y lograr estandarizar el proceso de rendición de cuentas de los Fondos Rotatorios.

Planteamos como objetivos particulares la verificación de observaciones emitidas por el área sustantiva sobre los gastos que se realizan por medio de fondos rotatorios, y en función de ello analizaremos su utilización como medio de pago o tipo de gasto.

## 1.3 Metodología y técnicas a utilizar para el diagnóstico

La investigación centrará su eje de análisis en el periodo contable correspondiente al ejercicio 2019, pero también se harán referencias a casos de otros ejercicios y actuales para una adecuada ejemplificación.

La selección del ejercicio 2019 se debe a que corresponde a aquel que ejemplifica el gasto del organismo en forma representativa y es el más próximo a la actualidad, teniendo en cuenta que los ejercicios 2020 y 2021 se vieron afectados por la pandemia de Covid 19, reflejándose en la disminución de la actividad del organismo.

Con el propósito de ilustrar lo antedicho, detallamos para cada ejercicio, el monto de adecuación del Fondo Rotatorio y el acto administrativo que lo resolvió, el total ejecutado y el porcentaje que éste representa respecto de la adecuación mencionada.

EJERCICIO	ADECUACION FR		TOTAL EJECUTADO	% DE GASTO SOBRE ADECUACION
	ACTO ADMINISTRATIVO	MONTO		
2017	RESOL-2017-199-APN-MT	\$ 60.000.000,00	\$ 123.869.224,41	206
2018	RESOL-2018-192-APN-MT	\$ 43.000.000,00	\$ 61.885.809,51	144
2019	RESOL-2019-496-APN-MPYT	\$ 38.670.000,00	\$ 85.662.370,96	222
2020	RS-2020-17417316-APN-MT	\$ 74.500.000,00	\$ 23.215.062,08	31
2021	RESOL-2021-65-APN-MT	\$ 91.000.000,00	\$ 45.061.381,10	50

De acuerdo a lo que indica la experiencia en el control de los gastos del sistema de excepción y su problemática en las diferentes gestiones, cuyo criterio de aplicación en

muchas ocasiones no obedece a la norma general y en conocimiento de que la falta de un sistema de capacitación procura errores evitables que dificultan y entorpecen el procedimiento que por naturaleza debe servir de herramienta para satisfacer una necesidad primaria incapaz de esperar los tiempos de tratamiento de la norma general de aplicación de Compras y Contrataciones del Estado. Los errores y el mal uso vuelven a esta herramienta un punto de inflexión y análisis, sobre todo en el nuevo paradigma de Estado transparente, con información abundante y clara a los ciudadanos, incorporación de nuevos sistemas tecnológicos, un gobierno inspirado en los clientes, estimulando la innovación, exigiendo la apertura en la elección de proveedores, con mayores oportunidades de igualdad. El desconocimiento del sistema, muestra que en la práctica, al no existir una compulsa pública por ejemplo, no se advierte una evaluación de proveedores y el motivo de su elección. Es importante transmitir la reglamentación del sistema y la responsabilidad de la administración de fondos públicos, aun mas, en un sistema de excepción, todo ello como obligación del Estado capacitador beneficiando al conjunto.

Para realizar la investigación se analizaran las rendiciones de cuentas de los comprobantes comprendidos en el régimen, abarcando tanto los gastos de la Administración Central como también los correspondientes a las unidades ejecutoras del interior del país representadas por las Direcciones Regionales y Agencias Territoriales del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Se utilizara tanto el sistema e-Sidif como el sistema GDE para visualizar las mismas y su registro, referenciando a la normativa aplicable en cada caso particular

El tipo de estudio previsto contendrá un enfoque descriptivo de la situación del MTEYSS al respecto, para ello se volcará un diseño no experimental, transversal y retrospectivo del organismo.

## Capítulo 2 - Marco teórico

En 1992 se sancionó la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, comenzando un amplio Programa de Reforma del Estado que, como uno de sus componentes, incorporó el Programa de Reforma a la Administración Financiera del Gobierno.

De acuerdo con lo manifestado en el documento denominado "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental", publicado por la Secretaría de Hacienda durante el año 1992, la reforma se llevó a cabo "...con la finalidad de que esta área institucional –que tiene la responsabilidad de administrar las finanzas públicas nacionales – se modernice y sea eficiente en su operatoria, ofreciendo simultáneamente al ciudadano la mayor transparencia posible en lo que hace al manejo de los recursos públicos".

"El programa de reforma de la administración financiera está sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y tiende a lograr los siguientes objetivos:

- a. lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- b. generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- c. Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos; de realizar la gestión de los recursos públicos en absoluta transparencia".

"La reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarca todo el ámbito del sector público no financiero, es decir la administración central, los organismos descentralizados no empresariales y sociedades no financieras del Estado.

El programa de reforma comprende los siguientes sistemas:

- Sistema de Presupuesto
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad
- Sistema de Contrataciones
- Sistema de Administración de Bienes".

La Reforma se encaró bajo la premisa de criterios metodológicos básicos como fueron la utilización de la Teoría General de Sistemas, la interrelación entre los sistemas integrantes de la administración financiera, la centralización normativa y la descentralización operativa.

En el libro “Contabilidad del Sector Público - GESTIÓN Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO” de Juan José Permuy y Hernán Roberto Vicente, el primero establece que la relación Estado – Ciudadano “establece obligaciones y compromisos mutuos en la que debe fundarse la teoría del control, para responder, tanto a las necesidades de información como a los recaudos para asegurar el buen manejo de los fondos públicos. No debemos olvidar que el sector público se caracteriza por complicados sistemas... En este amplio panorama los factores institucionales y económicos, técnicas y políticas, interactúan unos con otros” En igual sentido, Atchabahian (2008, p.24) en su libro Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública, expresa que la hacienda pública es “... la coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían atender aisladamente”.

En la Reinención del Gobierno (Osborne & Gaebler, 1994) detalla como el Estado está en un momento de evolución de un paradigma Burocrático a un Estado Empresarial con enfoque desde la administración respecto al conjunto de instituciones que administran los aspectos y las políticas públicas, enfoque sistémico de macrosistema. Esta es la visión de una revolución amplia, el ascenso del gobierno de tipo empresarial, de definición de políticas públicas orientadas a la satisfacción de las necesidades públicas y rediseño de los servicios públicos.

En resumen, las principales características de una gestión pública exitosa según los autores eran:

- 1-Solucion de problemas a través de una acción catalizadora
- 2-Promocion de una participación activa de la comunidad en los asuntos públicos
- 3-Fomento de la competencia dentro del gobierno y entre los proveedores del gobierno
- 4-Establecimiento de la misión del organismo
- 5-Evaluacion del rendimiento y de los resultados
- 6-Acercamiento al consumidor
- 7-Busca como obtener recursos y no solo como gastarlos
- 8-Prevencion de los problemas en lugar de administrar soluciones
- 9-Descentralizacion de la autoridad
- 10-Orientacion al mercado

## 2.1 Ley de Administración Financiera — FONDO ROTATORIO —

Ley N° 24.156. Dto. 1344/07 Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

Respecto del tema que nos concierne El decreto N° 1344/07 legisla acerca de este tipo de fondos, definiéndolos "La ejecución de gastos mediante Fondos Rotatorios o Cajas Chicas es un procedimiento de excepción, limitado a casos de urgencia que no permitan la tramitación normal de una orden de pago, por consiguiente, tanto la clase de gasto como el monto de las asignaciones, responderán a un criterio restrictivo y únicamente podrán ser aplicados a transacciones de contado". (Art 81)

Lo antedicho demuestra fehacientemente que el uso de este tipo de fondos es de carácter excepcional y sólo puede utilizarse para algunas imputaciones presupuestarias de las correspondientes al clasificador por objeto del gasto

En otra de sus disposiciones indica cuáles son las partidas que pueden utilizarse, que deberán estar contempladas en el respectivo presupuesto y contar con asignación suficiente de crédito y de cuota de programación de la ejecución, conforme al siguiente detalle:

a. Inciso 2 "Bienes de Consumo"

b. Inciso 3 "Servicios No Personales"

Inciso 4 "Bienes de Uso" (excepto Partida Principal 4.1. "Bienes Preexistentes", Partida Principal 4.2. "Construcciones", Partida Parcial 4.3.1. "Maquinaria y Equipo de Producción" y Partida Parcial 4.3.2. "Equipo de transporte, tracción y elevación").

d. Inciso 5 "Transferencias", Partida Parcial 5.1.4. "Ayudas Sociales a Personas".

Excepcionalmente y conforme el procedimiento que establezca la SECRETARÍA DE HACIENDA, se podrán realizar gastos y pagos con cargo al Fondo Rotatorio, Fondo Rotatorio Interno y Cajas Chicas para los siguientes conceptos del clasificador por objeto del gasto, con los límites establecidos en el artículo 35 del presente Reglamento:

I. Partida Principal 4.6. "Obras de Arte", cuando estrictas razones de urgencia, debidamente autorizadas por la máxima autoridad del ente adquirente, así lo requieran.

II. Partida Parcial 8.4.4. "Pérdidas en operaciones cambiarias", cuando surjan diferencias de cambio negativas provenientes de tenencias en moneda extranjera en la composición del Fondo Rotatorio, Fondos Rotatorios Internos y/o Cajas Chicas.

III. Partida Parcial 8.4.7. “Otras pérdidas ajenas a la operación”, cuando haya sumas faltantes correspondientes a Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y/o Cajas Chicas, sin perjuicio de las acciones pertinentes para deslindar responsabilidades u obtener su recupero.

Los Fondos Rotatorios se constituyen por importes que no superen el 3% de la sumatoria de los créditos presupuestarios originales de cada ejercicio, con independencia de la fuente de financiamiento, para los ya mencionados conceptos autorizados a gastar. Cuando, por razones fundadas, un organismo o jurisdicción necesite incrementar su Fondo Rotatorio, el citado decreto autoriza a aumentar en un 50% el límite fijado.

En todos los casos los Fondos Rotatorios de las distintas jurisdicciones de la Administración Central se crearán por Resolución Conjunta del Ministro, previa opinión de la Contaduría General de la Nación y de la Tesorería General de la Nación.

En el año 2018 la Secretaría de Hacienda elaboro un Modelo de reglamento interno sobre el régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas para Tesorerías Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Nacional, que sirve de base para la elaboración de Manuales de Procedimientos de cada organismo. En el mismo se incluyen como marco normativo aquellas resoluciones que hacen al tema de investigación:

Resolución 87 del 11 de abril de 2014 de la Secretaría de Hacienda

Resolución 101-E del 14 de junio de 2017 de la Secretaría de Hacienda

Decreto 911 del 18 de julio de 2006

Se expondrán en el análisis la normativa interna del MTEYSS para la adecuación anual del Fondo Rotatorio, los Fondos Rotatorios internos y las cajas chicas e instructivas vigentes.

## **2.2 Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional**

El 16 agosto del año 2001 se promulga el Decreto 1023: Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, con el objeto de garantizar la eficiencia tecnológica, la oportunidad, economicidad y eficacia en los procedimientos de contratación de obras, bienes y servicios que adquiera la Administración Nacional, conformada por la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social. Hacemos esta reseña normativa dado que el tema de nuestro trabajo comprende una excepción a esta regla general, en compras y contrataciones de bienes y servicios, y plantaremos como se ven afectados los principios que promueve.

Los principios generales que rigen el Sistema de Compras y Contrataciones son: razonabilidad del proyecto, promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia de oferentes, transparencia en los procedimientos, publicidad y difusión de las actuaciones, responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos involucrados en el proceso, igualdad de tratamiento para interesados y oferentes.

El Sistema de Contrataciones destaca la transparencia, que deberá basarse en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas, además se documenta en un pliego de bases y condiciones en donde se describen con el mayor detalle posible las especificaciones técnicas del objeto de la contratación. Este documento servirá de sustento frente a cualquier discrepancia que pudiera surgir al momento de presentar las ofertas o de cumplir con el contrato.

Al realizarse la compra por el Sistema de Fondo Rotatorio no hay posibilidad que la sociedad pueda acceder a la información, ya que la transacción se realiza entre las partes como practica de particulares, no hay un contrato o especificación requerida por el área a fin de posibilitar el control al momento de la recepción.

Respecto de la razonabilidad del proyecto, promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia de oferentes, descarta esa posibilidad el Sistema de Fondo Rotatorio ya que el área requirente es quien, mediante la autoridad que tenga asignado un cargo de Fondo Rotatorio, evaluará cuan justificado y fundado se encuentra el proyecto de compra o contratación y realizará la elección del proveedor. Si bien, por usos y costumbres, se recomienda que el área adjunte tres presupuestos referidos a la operación que impulsa, la normativa no plantea requerimientos específicos en función de la selección del provisor.

Otro mecanismo que establece el régimen de Compras y Contrataciones para garantizar el igual tratamiento de las ofertas es la Comisión Evaluadora, que tendrá como objetivo revisar las diferentes ofertas que fueron presentadas en un proceso y determinar la viabilidad de cada una de ellas, elaborando un dictamen de recomendación de selección que si bien no es vinculante, servirá de base para el dictado del acto administrativo de adjudicación y también se prevé la constitución y funcionamiento de la Comisión de Recepción cuyo objetivo es velar por el cumplimiento del contrato en las condiciones que fueron pactadas. También establece mecanismos de garantías para el mantenimiento de la oferta y/o cumplimiento del contrato, lo que se traduce en mayor compromiso de los proveedores, así como también prevé penalidades frente a los incumplimientos.

Al realizarse la adquisición por el sistema de excepción, será el área requirente quien también deba realizar el control de recepción, sin existir oposición de controles y sin que esta función tan importante este normada.

Lo antedicho no constituye estrictamente una crítica al sistema de Fondo Rotatorio, si bien consideramos que al ser excepcional debería encontrar mayores límites normativos y/o exigencia reglamentarias, el objeto es representar como principios que definen un gobierno evolucionado hacia los nuevos paradigmas cuyas bases son la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos públicos para el beneficio social, se vulneran al utilizar un sistema excepcional como medio habitual de pago, sin cumplir únicamente la “necesidad y urgencia” para la cual es aprobado y evidentemente necesario.

## **2.3 Normativa Fondo Rotatorio Interna Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

En este apartado es necesario diferenciar el Fondo Rotatorio de la Administración Central y aquellos comprobantes creados por el SAF que dependen del primero, siendo Cajas Chicas y Fondos Rotatorios Internos, ya que cada uno es adecuado por acto administrativo propio y poseen diferencias en su régimen según lo dispuesto por el organismo. Si bien aplica la normativa general, tienen distinto tratamiento respecto de topes de gastos.

Por RESOL-2019-496-APN-MPYT se adecuó el Fondo Rotatorio para Ejercicio 2019 asignado a la Jurisdicción 51-02, entonces, MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO - SECRETARÍA DE GOBIERNO DE TRABAJO Y EMPLEO, Servicio Administrativo Financiero 350, el que ascendía a la suma total de PESOS TREINTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL (\$ 38.670.000), constituido por la Fuente de Financiamiento 1.1 - Tesoro Nacional, en la suma de PESOS DIECISIETE MILLONES (\$ 17.000.000), y la Fuente de Financiamiento 1.3 - Recursos con Afectación Específica, en la suma de PESOS VEINTIÚN MILLONES SEISCIENTOS SETENTA MIL (\$ 21.670.000)., Este acto establece en su ARTÍCULO 3° que el monto máximo autorizado para cada gasto individual con cargo al Fondo Rotatorio, será de hasta PESOS SETECIENTOS VEINTE MIL (\$ 720.000) a excepción de los que se abonen en concepto de servicios básicos; gastos y comisiones bancarias; pasajes, viáticos y otros vinculados al cumplimiento de misiones oficiales; y de aquellos gastos excepcionales incluidos en el artículo 81, inciso h) del Anexo al Decreto N° 1.344/07 y sus modificatorios.

En el ARTÍCULO 4°. Autoriza a realizar pagos con cargo al Fondo Rotatorio para los siguientes conceptos del clasificador por objeto del gasto, con los límites establecidos en el artículo 35 del Anexo al Decreto N° 1.344/07 y sus modificatorios:

I. Partida Principal 1.5. “Asistencia social al Personal”.

II. Partida Principal 1.3. Parcial 1. “Retribuciones Extraordinarias” (por aquellos conceptos que no revistan el carácter de bonificables).

III. Inciso 2 “Bienes de Consumo”.

IV. Inciso 3 “Servicios no Personales”.

V. Inciso 4 “Bienes de Uso” (excepto Partida Principal 4.1. “Bienes Preexistentes”, Partida Principal 4.2. “Construcciones”, Partida Parcial 4.3.1. “Maquinaria y Equipo de Producción” y Partida Parcial 4.3.2. “Equipo de transporte, tracción y elevación”).

VI. Partida Parcial 5.1.4. “Ayudas Sociales a Personas”.

En el ejercicio 2018 se realizó la adecuación de Fondo Rotatorio Interno por RESOL-2018-58-APN-SGTYE#MPYT, la cual se mantuvo vigente hasta el ejercicio 2021. En la misma establece la asignación del cargo a cada Agencia Territorial y Direcciones Regionales dependientes de la Subsecretaría de Articulación Territorial del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, por las Fuentes de Financiamiento 1.1 – Tesoro Nacional y 1.3- Recursos con Afectación Específica, con cargo al Fondo Rotatorio de la Jurisdicción 75 – Servicio Administrativo Financiero 350. En su ARTÍCULO 4º determina que el monto máximo autorizado para cada gasto individual, con cargo a los Fondos Rotatorios Internos, no podrá exceder de la suma de PESOS DOCE MIL (\$12.000,00).

Este autoriza la ejecución de erogaciones en los siguientes conceptos del clasificador por objeto del gasto: Inciso 2.- Bienes de Consumo. Inciso 3.- Servicios no personales. Inciso 4.- Bienes de Uso. Se exceptúan las partidas principales 4.1, 4.2 y 4.6 y las partidas parciales 4.3.1 y 4.3.2.

Como las Agencias Territoriales y Direcciones Regionales no operan el sistema E-sidif, por lo que la carga de los comprobantes se realiza desde la Administración Central al momento de cerrar el periodo de rendición de gastos, cuyo acto establece de 1 (un) mes, se incluyó un artículo donde consta que “Los comprobantes que se presenten para la rendición de los Fondos Rotatorios Internos deberán cumplir con las normas de facturación vigentes y las que dicte al respecto la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP), ente autárquico en el ámbito del MINISTERIO DE HACIENDA” , exigiendo de esta forma la verificación impositiva en cabeza de los responsables de los Fondos Rotatorios Internos, previo al ingreso en el sistema de administración financiera y al circuito de control establecido en la Administración Central.

En el año 2019 por RESOL-2019-202-APN-SCA#MPYT se aprobó el Instructivo de Uso y Rendición de Cajas Chicas. En ese entonces, correspondiente al Ministerio de Producción y Trabajo, donde existía la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, por lo que se

reprodujo el vigente en el Ministerio de Producción, sin actualizar o adecuar normativa y/o reglamentar situaciones de uso común del comprobante en análisis.

En el ejercicio 2019 no se realizó la adecuación de Cajas Chicas, manteniendo la vigencia la RESOL-2018-331-APN-MT.

Por RESOL-2020-80-APN-MT en el año 2020 se realizó la adecuación de Cajas Chicas, Respecto del tope de gasto, en su ARTÍCULO 4° establece el monto máximo para cada gasto individual con cargo a la Caja Chica, en PESOS TRES MIL (\$ 3.000.-) cuando el pago sea en efectivo y OCHO (8) Módulos siempre que el gasto sea saldado con Tarjeta Corporativa, de acuerdo a lo establecido por el Dto 1344/07 Art 81.

### **Capítulo 3 – Diagnóstico**

El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, tiene por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, para la satisfacción de una finalidad pública, en busca de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Es de aplicación obligatoria para las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en la Administración Nacional, conformada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social,

El Régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas constituye una excepción para el Sistema de Compras y Contrataciones mencionado.

Surge la necesidad de establecer si los mismos, en el ámbito práctico, constituyen un tipo de gasto o un medio de pago, si componen una excepción normativa o se interpretan adoptando un tratamiento habitual en el organismo en análisis y en este caso, los motivos que lo origina.

El Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social dispone de un Fondo Rotatorio Jurisdiccional de Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional y Fuente de Financiamiento 13 – Recursos de Afectación Específica.

Dada la extensión del organismo en el país, se resolvió la asignación de un Fondo Rotatorio Interno para cada unidad ejecutora dependiente de la Subsecretaría de Articulación Territorial, compuesta de las Direcciones Regionales y Agencias Territoriales que posee el organismo en las provincias y principales ciudades de nuestro país, estos “FRI” son

componentes del Fondo Rotatorio Central, también creado en ambas fuentes de financiamiento.

Además, las unidades centrales autorizadas por acto administrativo tienen asignadas cajas chicas, para gastos menores donde los responsables tienen la facultad para disponer gastos y pagos a su cargo.

Frente al amplio escenario de gastos por excepción que da lugar la asignación mencionada y en función de los controles que ejecutan las áreas sustantivas de la Dirección de Administración y Control Presupuestario en las rendiciones de gastos presentadas, así como también en las elevaciones anuales de la Unidad de Auditoría Interna, se verifican errores repetitivos que permiten presumir una falta de cultura en las áreas ejecutoras respecto del régimen y su aplicación.

Regularmente no se cumplen los criterios de excepción y las pautas de rendición que establece la normativa general e interna del organismo. Las observaciones recurrentes implican la devolución de los expedientes de rendición de gastos para su corrección y el retraso de las reposiciones financieras afectando la disponibilidad de la unidad para aquellos gastos que en cumplimiento de sus objetivos, deban ejecutarse de forma excepcional al régimen general. En ocasiones, estas observaciones implican el rechazo de comprobantes que no cumplen la normativa o la trasgreden, presumiendo errores evitables con formación y actualización específica y además, asumiendo la responsabilidad del perjuicio que representa. El inicio de un proceso sumarial demanda un tiempo que afecta la disponibilidad de la unidad involucrada, por el uso indebido del sistema, en errores evitables.

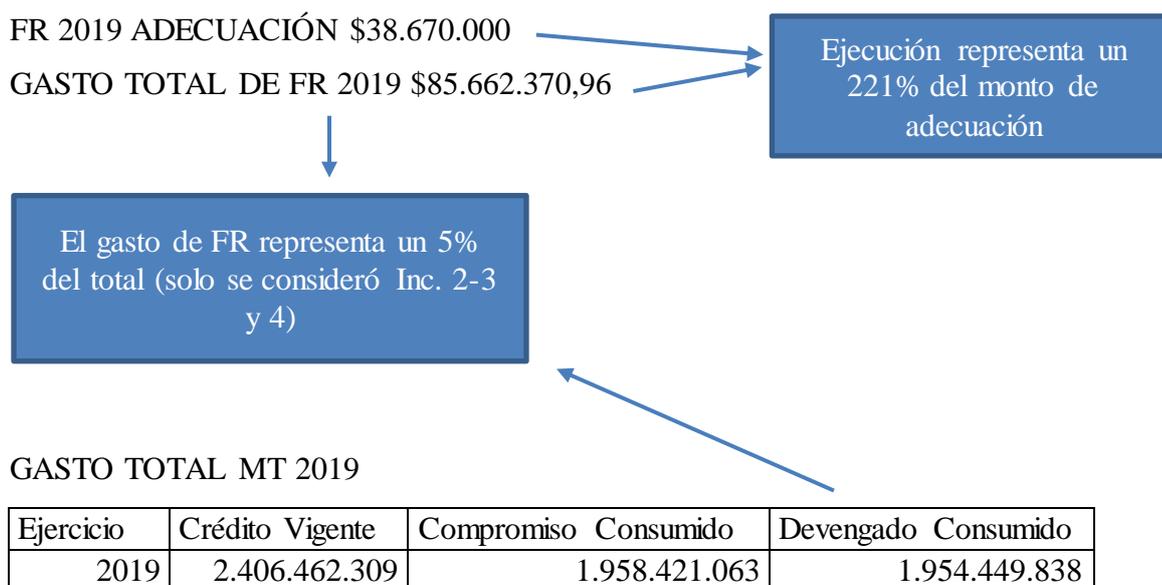
La rotación del personal, la falta de un proceso de capacitación específico y continuo así como también de una guía estandarizada de procesos que sirva de apoyo y consulta en las tareas habituales, acentúa la problemática.

La falta de visión de conjunto, la descentralización operativa no lograda aun, la resistencia al cambio tanto normativo como en términos de evolución de la Administración Pública en general y su nuevo paradigma plantean la necesidad del reordenamiento del sistema, que de naturaleza excepcional, requiere mayor transparencia y afectación en los casos que cumplan específicamente con la necesidad y urgencia que los origina.

### 3.1 Ejecución ejercicio 2019- Incidencia de FR, discriminación de gastos por partida presupuestaria y comprobantes.

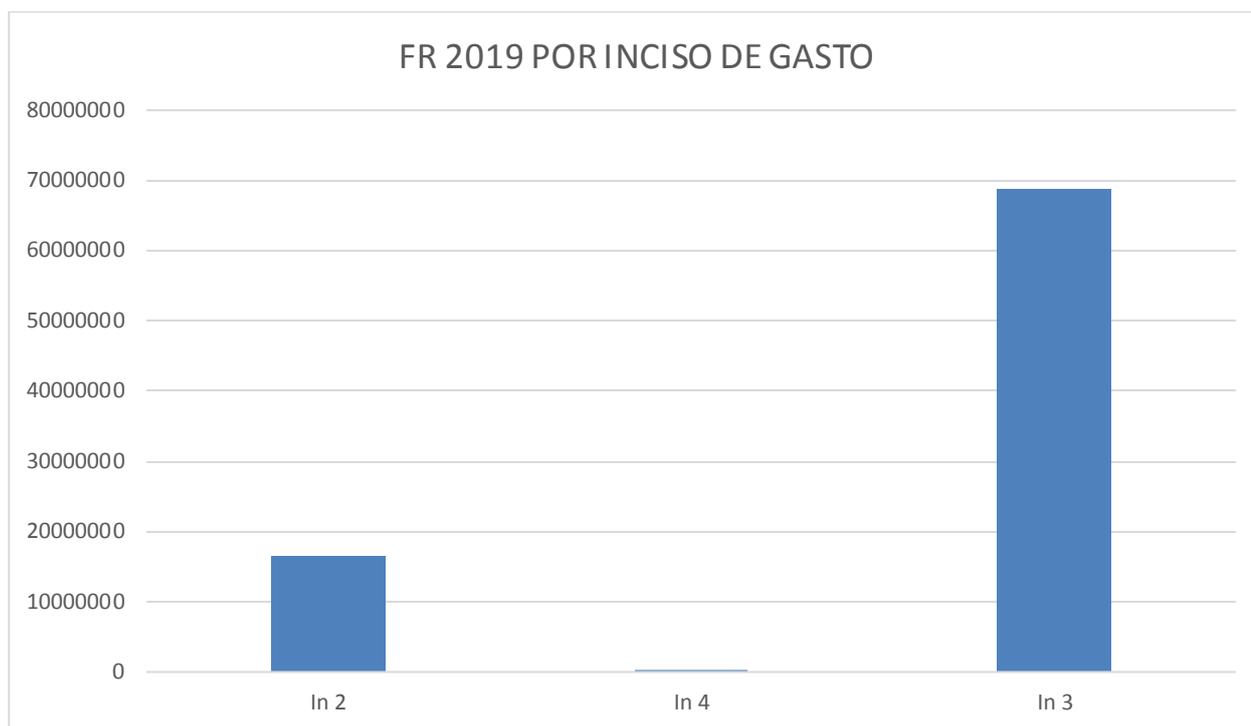
A fin de visualizar el volumen del gasto por excepción del ejercicio en análisis, primero realizaremos una comparación entre la ejecución total del organismo y la incidencia del gasto de Fondo Rotatorio. Considerando, como fue expuesto precedentemente, que solo puede ser creado por el 3% de la sumatoria de los créditos presupuestarios originales de cada ejercicio, con independencia de la fuente de financiamiento, analizaremos el porcentaje de gasto respecto de su adecuación en el ejercicio y cuanto representa ese importe respecto de la ejecución anual del régimen general.

Todos los datos numéricos que se exponen en cada detalle y en los gráficos son obtenidos del sistema e-Sidif (Sistema Integrado de Información Financiera)



En el ejercicio 2019 se autorizaron y repusieron 268 rendiciones administrativas de Fondo Rotatorio, por un importe expresado en moneda de curso legal de \$ 85.662.370,96.

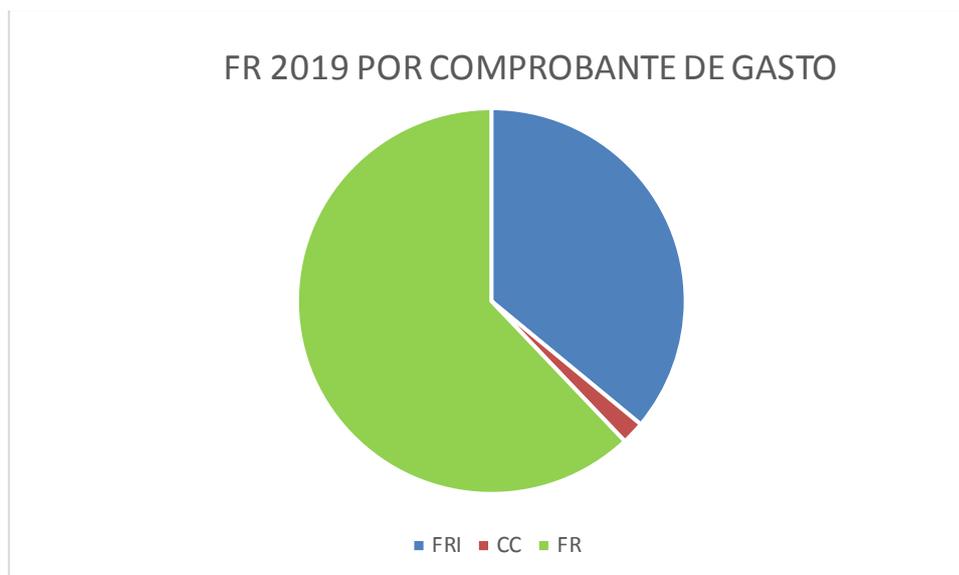
Del total, \$ 16.470.040,67 corresponden a gastos realizados por adquisición de Bienes de Consumo, \$ 68.920.186,49 a contrataciones de Servicios No Personales y \$ 272.143,80 afectan a la adquisición de Bienes de Uso.



Podemos verificar en el gráfico que antecede que el mayor porcentaje de gasto del Fondo Rotatorio recae en el Inciso 3- Servicios no personales afectando un 80.46% del total, el Inciso 2- un 19.23% en Bienes de consumo y solo un 0.32% corresponde a Inciso 4 - Bienes de uso.

En cuanto a la composición de estos gastos por comprobante de Fondo Rotatorio, corresponden a Fondo Rotatorio Interno \$30.875.571,55, Cajas Chicas \$1.637.917,53 y la diferencia compuesta por gastos de Fondo Rotatorio de la Administración Central \$53.148.881,88, de los cuales \$15.581.860,69 corresponden a Compensaciones por Viáticos y eventuales percibidos en el cumplimiento de misiones oficiales.

En este caso el Fondo Rotatorio constituye el único medio de pago posible, por lo cual no integra el análisis de este trabajo.



### 3.2 Errores Fondo Rotatorio Central y Cajas Chicas

Realizaremos un apartado para cada comprobante a fin de resaltar las particularidades que los diferencian y acentuar sobre la problemática específica

#### 3.2.1 Fondo Rotatorio Central

Respecto de los comprobantes que involucran este punto de análisis debemos empezar por mencionar que en el ejercicio en estudio, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social no realizó la implementación de la Tarjeta Corporativa incumpliendo la Resolución 101-E/2017 de la Secretaría de Hacienda y modificatorias. Esta compone un medio de pago constituido por “tarjetas prepagas, nominativas e internacionales, habilitadas para compras en un único pago y extracciones de efectivo desde cajeros automáticos”. Constituye la forma de cancelación de gastos que recomienda el Artículo 81 inc. D) del Decreto 1344/07 Reglamentario de la Ley 24156, al cual cito “...Procurando utilizar preferentemente medios electrónicos de pago, salvo situaciones de excepción debidamente justificadas”.

Ante el incumplimiento de la resolución de incorporación de dicho medio de pago no se aplicó la “afectación en el pago del saldo de las Órdenes de Pago Pagador TGN de reposición de Fondo Rotatorio del Organismo, o en su caso la asignación de cuota de pago diaria Pagador SAF para la Clase de Gasto C-43, disminuyéndolos en los porcentajes establecidos en el artículo 3° de esta resolución, de acuerdo al nivel de cumplimiento realmente alcanzado en el uso de tales medios de pago para el período considerado” según

determina el IF-2018-66665634-APN-SSP#MHA -Procedimiento para el análisis de los niveles de uso de pago cheques y efectivo en el Régimen de Fondos Rotatorios..

Si bien el organismo utiliza medios electrónicos para los pagos de Fondo Rotatorio, a través del sistema de INTERBANKING correspondiente al servicio del Banco Nación, en operaciones superiores a pesos tres mil (\$3000.00) como dispone la Ley N° 25.345 de Prevención de la Evasión Fiscal y sus modificaciones, con la excepción dispuesta en el artículo 52 de la Ley N° 11.672, complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014), la falta de implementación sin justificación constituye una irregularidad actual en el Sistema en análisis.

Verificamos que existen pagos que se realizan por el sistema de excepción que deberían cumplimentarse a través del régimen general de Compras y Contrataciones de Estado, como la cancelación de facturas por Peajes de las distintas empresas a cargo del tributo, a saber, Ausa, Autopistas del Norte, Autopistas Urbanas y Telepeaje Plus. Las mismas constituyen una erogación regular del organismo cuya factura de emite en forma mensual, en virtud de los gastos que ocasionan la movilidad de la flota de vehículos oficiales consecuencia de misiones oficiales de agentes y autoridades pertenecientes al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Consideramos que sería pertinente realizar una contratación con la modalidad de “Orden de Compra Abierta” Art. 25 Inc. C Dto. 1030/16 – Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, ya que no constituye un gasto “urgente y necesario” sino habitual en cumplimiento de las funciones de esta cartera de Estado.

Al respecto también cabe que mencionemos que en el expediente de rendición de estos gastos que tramita su pago por Fondo Rotatorio, solo se incorporan los comprobantes de gastos, Facturas B y Notas de débito por intereses generados en pagos fuera del vencimiento, con el detalle de cada importe cobrado pero no se incorpora un documento que avale que el traslado que se refiere en el comprobante justifica una misión oficial, como tampoco el agente o funcionario a cargo. Por este motivo no es posible corroborar la afectación del gasto a traslados oficiales.

Un ejemplo notable de las irregularidades del Sistema se verifica en el ejercicio 2018, a través del pago de la mensualidad correspondiente al cargo ocasionado por el convenio Visa Flota. En el este caso el organismo no contaba con saldo de Cuota de Compromiso Presupuestario para afrontar el vencimiento de la obligación, y con el fin de mantener la disponibilidad del servicio se procedió a realizar el pago mediante Interbanking y su rendición, es decir el impacto presupuestario, fue incorporada en una Rendición

Administrativa de Fondo Rotatorio cuando se aplicó la modificación presupuestaria impulsada desde la Dirección de Presupuesto a los efectos de regularizar las necesidades del SAF a ese respecto.

Claramente observamos que el gasto no cumple los requisitos de excepción que determina el sistema y tampoco su regulación, ya que el Artículo 81 del Decreto 1344/07 Reglamentario de la Ley 24156, establece en su Inciso C) que “La ejecución de estos gastos es un procedimiento de excepción, limitado a casos de urgencia debidamente fundamentados que, contando con saldo de crédito y cuota, no permitan la tramitación normal de una orden de pago”.

El sistema de Fondo Rotatorio constituyó en este caso un medio de pago, vulnerando la regla general de Compras y Contrataciones del Estado y a la normativa propia régimen.

Podemos mencionar que se verifican gastos que no representan la urgencia, necesidad o el carácter restrictivo que establece como principio el sistema de excepción, tal como es el caso de la compra de quince maletines para agentes fiscalizadores de Programas de Empleo, gasto de estacionamiento mensual de vehículos asignados a funcionarios de esta cartera de estado, plantas y arreglos florales para oficinas, aromatizantes de ambientes, impresiones fotográficas de próceres con la justificación de “Representar los ideales de la Patria en nuestro ámbito laboral”, abastecimiento de sillas ergonómicas para nueva planta de servicios, cafeteras para los sectores de Ceremonial y Protocolo del organismo, se impulsó un gasto de gestoría, que se imputó como “Servicio Comercial” Partida Presupuestaria 3.5, cuando debió imputarse en 3.4 “Servicios Profesionales” para evitar la autorización que indica el Art 35 Inc D) del Decreto 1344/07 Reglamentario de la Ley 24156, “La autorización y aprobación de los gastos imputables a los conceptos incluidos en el clasificador por objeto del gasto que se mencionan a continuación, será competencia exclusiva del señor Jefe de Gabinete de Ministros, de los señores Ministros y los señores Secretarios o funcionarios de nivel equivalente, según corresponda, independientemente de su monto”, compra de cincuenta monitores Led de 24 pulgadas “para recambio de monitores dañados, sin stock en área sustantiva”.

Se puede observar que no solo no revisten la cualidad de gastos urgentes sino que aparentan a prima facie ser superfluos e innecesarios en algunos casos y que cumplen las condiciones de tratamiento del régimen general, en otros.

Para concluir el apartado, consideramos que es importante mencionar que surge del análisis de los comprobantes de Fondo Rotatorio en el sistema e-Sidif en estados pendientes de resolución cuyo ejercicio de origen inician en 2009 y siguientes, algunos que fueron migrados del sistema que se utilizaba en ese entonces, SLU (Sidif Local Unificado) en el año 2012 cuando se implementó el sistema e-Sidif en el organismo.

La Resolución N° 87/2014 de la SECRETARIA DE HACIENDA establece que en cierre de ejercicio todos los comprobantes deben ser rendidos, de acuerdo a lo estipulado en el “TITULO XI - CIERRE DE EJERCICIO - ARTICULO 21. — Las jurisdicciones y entidades dependientes del PODER EJECUTIVO NACIONAL que tuvieren constituidos a su cargo Fondos Rotatorios, cualquiera sea su fuente de financiamiento, deberán rendir la totalidad de los gastos efectuados hasta el cierre del ejercicio mediante la emisión de los formularios/comprobantes correspondientes en los plazos establecidos en la resolución de cierre de cada año. Las disponibilidades sobrantes de dichos Fondos continuarán en poder del Organismo a su cargo, salvo indicación en contrario de la SECRETARIA DE HACIENDA.

ARTICULO 22. — Las sumas faltantes correspondientes a Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y/o Cajas Chicas, sin perjuicio de las acciones pertinentes para deslindar responsabilidades u obtener su recupero, se contabilizarán mediante el uso de la Partida Parcial 8.4.7 “Otras pérdidas ajenas a la operación”, prevista en el clasificador por objeto del gasto, conforme el procedimiento que establezca la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION.”

No se verifica solución a la fecha o el inicio del trámite que la normativa determina para los cargos pendientes de cumplimiento vencido el plazo de rendición estipulado.

De acuerdo a lo determinado por el ARTICULO 40.de la Ley 24156 - ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL- “Las sumas a recaudar que no pudieren hacerse efectivas por resultar incobrables, podrán ser declaradas tales por el Poder Ejecutivo Nacional o por los funcionarios que determine la reglamentación, una vez agotados los medios para lograr su cobro.

La declaración de incobrable no implicará la extinción de los derechos del Estado, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador, si tal situación le fuera imputable.”

En concordancia, su Decreto Reglamentario 1344/07 establece en el ARTÍCULO 40. — “FACILIDADES DE PAGO: El señor Jefe de Gabinete de Ministros, los titulares de cada Ministerio, el señor Secretario General de la PRESIDENCIA DE LA NACION, las autoridades Superiores de los Organismos Descentralizados y los demás entes detallados en el Artículo 8° de la Ley N° 24.156, quedan facultados a otorgar planes de facilidades de pago para aquellas deudas contraídas con el Estado dentro de su Jurisdicción, excepto aquellas que tengan su origen en leyes impositivas, aduaneras o del régimen de la seguridad social.

INCOBRABILIDAD: Serán declaradas incobrables las sumas adeudadas al Estado en los siguientes casos:

- a) Cuando hubieren prescripto;
- b) Cuando el costo estimado del procedimiento para su cobro no guarde relación o superase el monto del recupero;
- c) Cuando se hubieren agotado los procedimientos para su cobro por el organismo acreedor, sin que ello implique renuncia de derecho.

La declaración de incobrabilidad, que se realizará al solo efecto de depurar la contabilidad gubernamental, deberá ser dictada por el señor Jefe de Gabinete de Ministros, los titulares de cada Ministerio, el señor Secretario General de la PRESIDENCIA DE LA NACION, las autoridades Superiores de los Organismos Descentralizados y los demás entes detallados en el Artículo 8° de la Ley N° 24.156, por los montos que se adeuden en su jurisdicción, previa intervención favorable del Servicio Jurídico respectivo y la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA.

La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, será la Autoridad de Aplicación de las disposiciones del presente artículo quedando facultada a establecer los montos y procedimientos destinados a declarar la incobrabilidad y a determinar el régimen general para el otorgamiento de los planes de facilidades de pago, en los casos que fuera solicitado.”

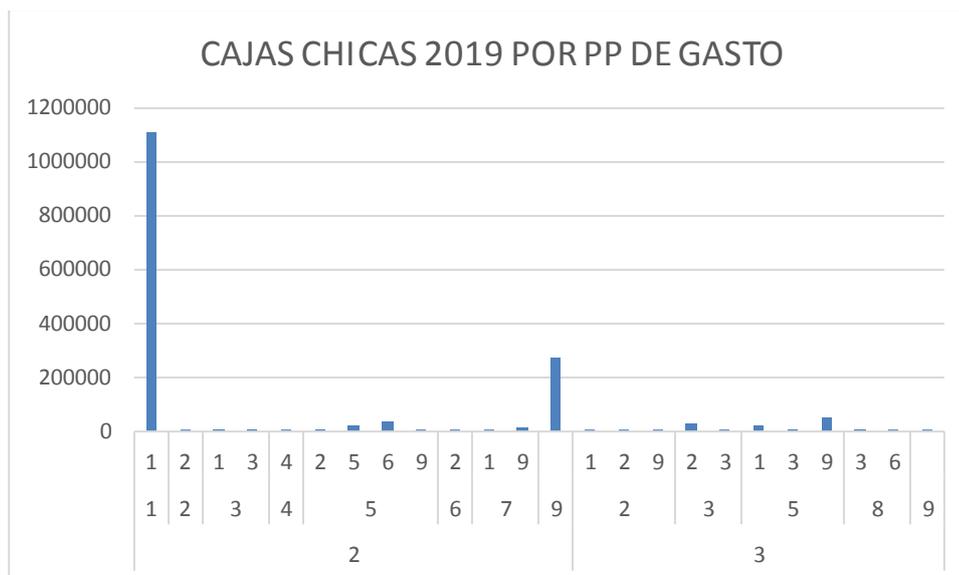
Se adjuntan los datos obtenidos del sistema e-Sidif en relación al tema expuesto:

Etd. Emisora	T.Fdo	Ejer.	Tipo Cpte	Nro. Cpte	Estado	F.Autorizacion	F. Pago	F.Vto.Rendición	Tipo Medio Pago	Mone da	Importe MCL
SAF350	FR	2012	ANTF	64	Pagado	19/10/2009	19/10/2009	19/12/2009	EFE	ARP	11.869,20
SAF350	FR	2012	ANTF	296	Pagado	27/06/2011	27/06/2011	27/08/2011	EFE	ARP	748,00
SAF350	FR	2012	ANTF	300	Pagado	05/07/2011	05/07/2011	05/09/2011	EFE	ARP	1.190,00
SAF350	FR	2012	ANTF	411	Pagado	11/10/2011	11/10/2011	11/12/2012	EFE	ARP	2.205,00
SAF350	FR	2012	ANTF	5423	Pagado	19/09/2012	19/09/2012	19/11/2012	EFE	ARP	1.700,85
SAF350	FR	2014	ANTF	1835	Pagado	28/10/2014	28/10/2014	14/11/2014	EFE	ARP	3.000,00
SAF350	FR	2017	ANTF	77	Pagado	10/02/2017	10/02/2017	23/02/2017	EFE	ARP	9.000,00
SAF350	FR	2017	ANTF	444	Pagado	03/07/2017	03/07/2017	31/07/2017	PE	ARP	3.630,00
SAF350	FR	2021	ANTF	131	Pagado	21/10/2021	21/10/2021	29/10/2021	PE	ARP	40.000,00
SAF350	FR	2021	ANTF	149	Pagado	26/10/2021	26/10/2021	26/10/2021	PE	ARP	72.140,00
SAF350	FR	2021	ANTF	151	Pagado	02/11/2021	02/11/2021	30/11/2021	PE	ARP	8.000,00
SAF350	FR	2021	ANTF	172	Pagado	25/11/2021	25/11/2021	10/12/2021	PE	ARP	15.000,00
SAF350	FR	2021	ANTF	182	Pagado	14/12/2021	14/12/2021	28/12/2021	PE	ARP	10.000,00
<b>TOTAL</b>											<b>178.483,05</b>

Etd. Emisora	Tipo Fondo	Nombre Fondo	Ejer	Tipo Cpte	Nro Cpte	Estado	Reimp.	F. Autoriz.	F. Pago	F. Vto. Rendición	Tipo Medio Pago	Mone da	Importe MO	Importe MCL
SAF350	FR	FONDO	2018	SAPVE	232	Pagado	Si	09/03/201	12/03/2018	20/03/2018	PE	ARP	2.763,50	2.763,50
SAF350	FR	FONDO	2018	SAPVE	662	Pagado	Si	30/05/201	31/05/2018	11/06/2018	EFE	EUR	2.627,00	79.598,10
SAF350	FR	FONDO	2018	SAPVE	737	Pagado	Si	18/06/201	21/06/2018	02/07/2018	PE	ARP	2.724,00	2.724,00
SAF350	FR	FONDO	2018	SAPVE	1554	Pagado	Si	22/10/201	25/10/2018	31/10/2018	PE	ARP	6.814,00	6.814,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	443	Pagado	Si	09/11/202	10/11/2021	12/11/2021	PE	ARP	1.577,00	1.577,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	535	Pagado	Si	27/11/202	02/12/2021	09/12/2021	PE	ARP	10.824,38	10.824,38
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	572	Pagado	Si	02/12/202	03/12/2021	09/12/2021	PE	ARP	1.577,00	1.577,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	576	Pagado	Si	02/12/202	06/12/2021	13/12/2021	PE	ARP	7.530,00	7.530,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	591	Pagado	Si	07/12/202	09/12/2021	17/01/2022	PE	ARP	9.810,00	9.810,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	600	Pagado	Si	09/12/202	13/12/2021	26/01/2022	PE	ARP	25.620,00	25.620,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	606	Pagado	Si	10/12/202	13/12/2021	26/01/2022	PE	ARP	29.620,00	29.620,00
SAF350	FR	FONDO	2021	SAPVE	611	Pagado	Si	16/12/202	21/12/2021	22/12/2021	PE	ARP	33.530,00	33.530,00
<b>TOTAL</b>														<b>211.987,98</b>

### 3.2.2 Cajas Chicas

Comenzaremos el análisis del gasto de Fondo Rotatorio por el comprobante Caja Chica exponiendo las Partidas Presupuestarias que componen el gasto total del ejercicio en análisis.



Claramente observamos que la Partida Presupuestaria 2.1.1. “Alimentos para personas” representa el gasto principal del comprobante alcanzando el 68% del total.

Al respecto podemos hacer varias consideraciones visualizando los comprobantes de gastos que se adjuntan en las rendiciones de los funcionarios responsables de la asignación.

1. Los comprobantes en su mayoría son tickets emitidos a “Consumidor Final”, cuando la condición impositiva del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, es Exento en el IVA, no se detallan sus datos, domicilio y Cuit.
2. Se verifica que se adjuntan comprobantes donde se describe el pago de un almuerzo/ cena individual, justificados con la leyenda donde se hace referencia a una reunión de trabajo con el nombre del o los participantes, sin indicar dependencia laboral. El detalle del comprobante describe un (1) solo plato por lo cual no da cuentas de una reunión, sino del almuerzo/ merienda/ cena personal.
3. Se verifican pagos con tarjeta de crédito Visa y adquiridos en direcciones distantes del domicilio del Ministerio de Trabajo
4. Se adjuntan comprobantes de almuerzos/cenas laborales realizados en Comisiones de Servicios, cuando corresponde ser incluidos en la rendición de cuentas del anticipo percibido a ese fin
5. Se observa que en comprobantes que se justifican con la leyenda que detalla una reunión de trabajo, alternan consumos alimenticios como también productos de limpieza, adquiridos en un supermercado

6. En términos generales, los consumos justificados para reuniones de trabajo no representan los elementos que se requiere para ello, por ejemplo se trata de compra de “quesos untables, yerba, café, te, mayonesa, aceite, etc”
7. Se rinden gastos de compra de medicamentos
8. Se verifica el desdoblamiento de comprobantes, al corresponder al mismo proveedor, fecha y correlatividad en la numeración de comprobante, con el fin de superar el tope de gasto que corresponde al comprobante en pagos en efectivo, \$3000.00. Se justifican indicando que corresponden a reuniones de trabajo con diferentes participantes. Como enunciábamos en el punto 3.2.1, al no contar con Tarjeta Corporativa el comprobante individual de gasto encuentra el límite en el que determina la Ley para los pagos en efectivos, caso contrario podría aumentarse 8 Módulos como indica el Art 81 Inc K) del Decreto 1344/07 Reglamentario de Ley 24156 “los gastos individuales que se realicen por Caja Chica no podrán superar la suma equivalente a OCHO MÓDULOS (8 M)”

En función de lo antedicho es importante destacar que no solo se vulnera el régimen de excepción, que no configuran adquisiciones que correspondan a necesidades de la institución sino aparentar ser personales y habituales, incumpliendo un comportamiento ético de Funcionario Público y desconociendo Decreto N° 1946/1986, que establece en su Art 2 “... que deban incurrir en gastos ocasionados por "almuerzos o cenas de trabajo" originados por ineludibles razones de servicio, siempre que los mismos revistan carácter de aislados y exentos de toda habitualidad, y Art. 3° - Los funcionarios comprendidos en el presente decreto, serán responsables del uso prudencial de la autorización que se les acuerda, debiendo, en todos los casos, actuar de conformidad con los criterios y normas de austeridad y contención del gasto público vigentes

### **3.2.3 Errores Fondo Rotatorio Interno**

En este apartado mencionaremos observaciones que se presentan con frecuencia en las presentaciones de rendiciones de gastos mensuales de asignaciones de Fondo Rotatorio Interno a las Agencias Territoriales y Direcciones Regionales del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Haremos, para una mayor ejemplificación, una distinción entre

aquellos que obedecen errores en la exposición de la información y a incumplimientos de la normativa general.

También se mencionan a los efectos de ilustrar con mayor detalle las observaciones presentadas en las rendiciones de gastos por el concepto Visa Flota, tarjeta utilizada para la carga de combustible y lubricantes, de uso obligatorio por el Decreto 1189/12; y aquellas que se verifican en las rendiciones de los embargos de haberes del personal de las unidades antedichas, cuya cuenta corriente de Fondo Rotatorio Interno se utiliza como puente desde la Administración Central para su cumplimiento en la cuenta judicial que indique el juzgado interviniente.

Cabe mencionar que si bien no forman parte del Sistemas de Fondo Rotatorio, la obligación de rendir cuentas está a cargo del responsable de la unidad, y acentúan la problemática que origina este trabajo, desconocimiento de procesos, procedimientos y falta de capacitación.

De exposición:

1. Errores de registro en libros contables, no realizan contra asientos, enmiendan borrando o tachando el registro original. No respetan las columnas de saldos, se registra la Cuenta Banco Nación Cta Cte con Saldo Acreedor.
2. Omiten registro en libros de movimientos bancarios y/o pagos
3. Confunden el Anexo I Conciliación Bancaria y el Anexo II Composición de Saldo en Banco, generalmente envían ambos anexos iguales, sin la distinción que se estipula.
4. En el anexo III –Resumen de gastos suelen incluir conceptos en el ítem “Importes recibidos” que no corresponden, como por ejemplo, la acreditación de un embargo. -Suman al ítem “Saldo por rendir” los importes pagados no rendidos –“Anticipos de viáticos”.
5. No realizan correctamente la imputación presupuestaria de los gastos rendidos
6. Realizan gastos de capital registrándolos en la FF 11, cuando a principio de cada ejercicio se informa que solo disponen asignación para gastos de Inc 4 en la FF 13.
7. En oportunidades no consultan respecto de una compra. Particularmente en gasto de capital, lo imputan en Inc 2, cuando en el control posterior se verifica que corresponde inventariar y se omite de esta forma la autorización que requiere la normativa vigente.

8. Respecto del Anexo V – Conciliación de Fondo Rotatorio, no discriminan el periodo al que corresponde el importe correspondiente al ítem “Reposición Pendiente”, no exponen correctamente los cheques no cobrados de cada Fuente de Financiamiento, ni los saldos por “otros conceptos”.
9. Las correcciones de las observaciones no se elevan con firma del superior

Se agregan como Anexo I los Formularios que forman parte de la rendición de gastos mensual de FRI, sobre los cuales se realizan consideraciones en los puntos anteriores.

#### Normativo- Gastos

10. No realizan la consulta al área sustantiva antes de realizar un gasto (Pe. Dpto. Suministros, Dpto. Automotores, Dirección de Sistemas)
11. Realizan gastos que superan el límite determinado por la normativa, incluyen facturas con igual concepto de gasto y distinta imputación presupuestaria (deshablamiento de gastos)
12. No adjuntan presupuestos que permitan ver el análisis de razonabilidad, economicidad y calidad en la elección del proveedor por parte de la unidad
13. Incluyen comprobantes de fechas anteriores al periodo en el cual se rinde, sin haber declarado deudas en el periodo anterior y la justificación del caso
14. Realizan gastos en cuenta corriente
15. Incluyen comprobantes de gastos que no cumplen con la excepción de FRI haciendo referencia a un expediente en el cual tramita la licitación pertinente donde se verifica únicamente una caratula o un trámite que no corresponde al periodo actual y se indicó iniciar una nueva gestión
16. Realizan pagos de recarga de combustible en vehículos particulares, cuando la normativa indica la utilización de la Tarjeta Visa Flota para este concepto de gasto
17. No adjuntan comprobantes de peaje cuando la comisión de servicio se realiza en vehículo particular, como comprobante de fechas y horarios solicitadas para la determinación del importe correspondiente a la compensación por Viáticos
18. Realizan pagos con cheques y/o efectivo cuando se notificó en repetidas oportunidades que la normativa indica medios electrónicos de pago y la utilización de cheques solo como excepción y efectivo únicamente en gastos de escasa significación

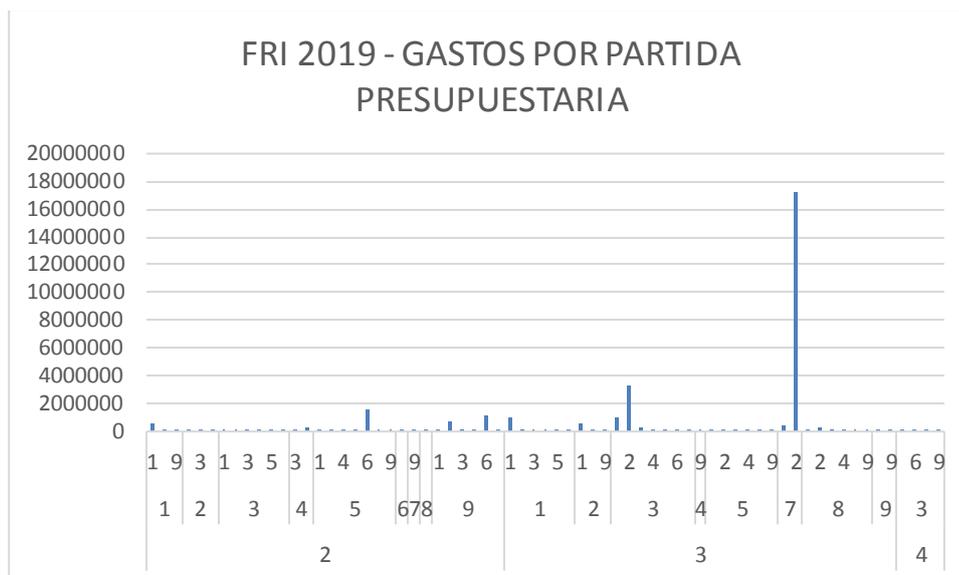
19. Realizan pagos con fondos particulares de agentes y generan reintegros en lugar de pago directo al proveedor
20. No realizan el control impositivo del proveedor y/o del comprobante de gasto
21. Gestionan las autorizaciones que indica la normativa para “casos especiales” posterior a la ejecución del gasto. Pe. Almuerzos de trabajo
22. Adjuntan comprobantes cuyos datos son ilegibles
23. Se pagan infracciones de tránsito de los vehículos oficiales con fondos del FRI
24. Se realizan pagos a proveedores distintos de los cuales tramita una licitación por la compra del bien y/o servicio licitado
25. No realizan en tiempo las devoluciones de los importes correspondientes a los cheques vencidos
26. Pagan servicios básicos por FRI, cuando se indicó la tramitación por la Administración Central
27. No realizan la totalidad de los trámites con el sistema GDE, generan la rendición en papel y adjuntan un IFGRA en el EE. Mantienen la firma ológrafa en cada comprobante/anexo particular
28. Se realizan gastos superfluos y que no cumplen la condición de excepción del sistema.

#### Rendiciones de Embargos

29. No realizan el depósito judicial de los embargos ni presentan las rendiciones en los plazos que estipula la normativa.
30. No cumplen el depósito mediante transferencia bancaria, utilizan cheque o depósito en efectivo

#### Rendiciones de Visa Flota

31. No presentan las rendiciones de Visa Flota en los plazos que estipula la normativa
32. Extravían comprobantes de gastos
33. Incluyen tickets emitidos a consumidor a final



Respecto del análisis de los gastos por Partida Presupuestaria del periodo que nos ocupa podemos verificar que un 57% corresponde a 3.7.2 “Viáticos”, 5% corresponde a 2.5.6 “Combustibles y lubricantes” y 15.5% a la partida 3.3.2 “Mantenimiento y reparación de vehículos”.

Como expresamos anteriormente los viáticos solo pueden afrontarse por Fondo Rotatorio, por lo cual haremos consideraciones sobre los restantes casos de análisis.

El gasto en combustibles y lubricantes se debe afrontar con la tarjeta Visa Flota, según determina la normativa vigente mencionada precedentemente.

Como indicábamos al inicio del capítulo, el Fondo Rotatorio Interno tiene un límite de gasto individual de \$12.000.00, por lo cual, por lo general, los arreglos de automóviles lo superan. Para evitar este tope se adjuntan comprobantes de mismos proveedores, fecha y correlativos en numeración, en los cuales se factura la mano de obra y los repuestos, por separado. De esta forma se configura el desdoblamiento del gasto que estipula el Modelo de reglamento interno sobre régimen de Fondos Rotatorios, Fondos Rotatorios Internos y Cajas Chicas para Tesorerías Jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Nacional. Resolución 225/18 Secretaria de Hacienda

“Se presume desdoblamiento, salvo fundamentación debidamente acreditada y verificable, cuando se presentan comprobantes de gastos de una misma fecha, referidos al mismo bien o servicio adquirido, y erogados por el mismo Fondo o Caja”

Además podemos observar en las rendiciones de gastos que corresponden, en su mayoría, a arreglos que no suponen la urgencia que justifica el gasto por Fondo Rotatorio, indican por ejemplo “Puesta en marcha de dominio xxx-xxx, sin funcionamiento desde 2017”,

## Capítulo 4 – Propuesta de Intervención

En este capítulo no referimos al cuestionamiento que impulsa el presente trabajo de investigación, teniendo en cuenta el análisis de cada comprobante que se realizó en los apartados que preceden. De esta forma, entendemos que en el organismo en estudio el sistema de Fondo Rotatorio representa en la mayor parte de los casos un medio de pago y no un tipo de gasto, urgente y necesario, como indica la normativa. Verificamos también que en las rendiciones de gastos se manifiestan errores que responden a la falta de capacitación y actualización normativa, por lo cual el primer punto sobre el cual se referirá esta propuesta de intervención se refiere a la importancia e imperiosa necesidad de iniciar jornadas de capacitación destinadas al personal administrativo de las Direcciones Regionales y Agencias Territoriales, iniciando la intervención en cuanto al Fondo Rotatorio Interno. En el Anexo II y III del presente trabajo se adjunta una propuesta de Jornada de Capacitación de FRI y las filminas referidas a los puntos específicos del sistema.

Como objetivo fundamental planteamos la capacitación del personal a fin de evitar errores que surjan del desconocimiento, para ello sería necesario que la jornada de actualización se incluya en los planes de capacitación de todos los años del organismo, para mantener la actualización normativa, capacitar nuevos ingresos o recambios de personal. Pero también, y contando con el conocimiento resultado de estas jornadas antedichas, es necesario reestructurar el funcionamiento práctico del sistema. El organismo en análisis cuenta con una amplia distribución territorial, como mencionamos en este trabajo y sus funciones y acciones se despliegan en todo el territorio a través de las Secretaría de Trabajo y Secretaría de Empleo, en coordinación con la Subsecretaría de Articulación Territorial, y desde el aspecto presupuestario y financiero, las acciones de la Subsecretaría de Gestión Administrativa. Es necesario destacar que en lo que respecta al Sistema de Fondo Rotatorio Interno no se logró la descentralización operativa, que impide incluso que en las unidades del interior del país el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad cumpla su función de Agente de Retención impositiva; actualmente la Agencia/ Dirección Regional envía el expediente GDE al Departamento Rendición de Cuentas con los comprobantes de gastos mensuales, en el Departamento, posterior al control contable e impositivo, se realiza la carga de las facturas en el sistema e-sidif. Estos controles son ineficientes y se visualiza un incumplimiento normativo, ya que los comprobantes ingresan al sistema un mes después

de su fecha de emisión, los controles con AFIP ya no son representativos ya que el proveedor puede haber cambiado su situación impositiva incluso no tener impuestos activos al momento de la carga, se vulnera el principio normativo de gasto de excepción cuyo Dto reglamentario 1344/07 expresa “.. Contando con saldo de crédito y cuota..” , no siendo posible su verificación al momento del gasto ya que el comprobante ingresa al sistema de pagos (en realidad tal como está diseñado sería de reintegro) un mes después de su emisión, obviamente tampoco se cumple el momento del devengado.

Proponemos la instalación del sistema e-sidif en las dependencias del interior del país, considerando que optimizaríamos el proceso, promoviendo una jornada de capacitación específica y de esta forma serán las unidades quienes realicen la carga en el sistema. Así sería posible el control en línea con Afip, retención de impuestos, el control presupuestario, el devengamiento del gasto en el momento oportuno y la carga del medio de pago real. Esta descentralización operativa solo es posible si el personal cuenta con los conocimientos apropiados del sistema, motivo por el cual en primer lugar debe llevarse a cabo la capacitación propuesta y luego avanzar en nivel procedimental y sistémico.

En lo referido a la Administración Central, proponemos la formalización de un Manual de Normas y Procedimientos de Fondo Rotatorio, con el fin de estandarizar procesos, exposición de rendiciones y que sirva de consulta actualizada de la normativa que rige al sistema. En este punto nos referimos a asignaciones realizadas a funcionarios, como ser las Cajas Chicas y los gastos de la Administración Central que se asumen por el sistema de excepción, trámites en los que interviene la Dirección General de Administración, disponiendo su pago y/o reposición. Creemos que habiendo aprobado un Manual emanado del área sustantiva los desvíos observados se reducirán y se lograra el desarrollo de la actividad conforme su lineamiento. Este Manual debe referirse con el mayor detalle posible a las causales que posibilitan una adquisición o contratación de excepción, y la justificación requerida en cuanto a su imprevisibilidad o fracaso de la vía general, a fin de velar por reducir su uso a aquello estrictamente condicionado por la necesidad y urgencia

A partir de ello, será fundamental comunicar y concientizar a las distintas áreas sobre la utilización excepcional de los Fondos Rotatorios e impulsar el desarrollo de presupuestos de gastos que sean informados a la Dirección de Presupuesto en la etapa correspondiente a la “Formulación Presupuestaria”, de esta forma los gastos que puedan preverse se canalizaran por el sistema de Compras y Contrataciones, evitando una vía de excepción innecesaria. Mencionando esto, también necesario destacar que tanto las áreas requirentes

como la Unidad Operativa de Compras deberán trabajar con el fin de lograr impulsar los procesos necesarios, para la realización de las licitaciones en los plazos estipulados con el objeto de que esa demora no justifique una “urgencia” a la que no dirige la definición del sistema de excepción.

En relación a el criterio que debe aplicarse en la utilización de los Fondos Rotatorios, se deberá enfatizar el concepto “restrictivo”, “no habitual, necesario y urgente”, a fin de evaluar el procedimiento de compra, y si resultara cumplir con los parámetros mencionados, concientizar al área requirente que aun no habiéndose estipulado taxativamente en la normativa que regula el funcionamiento del sistema de excepción, la administración de fondos públicos exige la mayor transparencia del proceso y por ello se deberá impulsar la compulsa de precios y concurrencia de proveedores, es decir que mediando la urgencia que se plantea, se logre obtener alternativas de ofertas y finalmente se pueda optar por la aquella que represente la mayor calidad y economicidad, documentando la elección con presupuestos oficiales de oferentes del rubro, como así también el responsable del gasto deberá determinar que agentes harán las veces de “Comision de recepción” garantizando las condiciones del bien o servicios, de acuerdo a lo requerido.

## **Capítulo 5 – Conclusiones**

En la extensión del trabajo nos dirigimos exponer los gastos en el Sistema de Fondo Rotatorio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, utilizando como fuente de análisis el ejercicio 2019 y también hicimos referencia a situaciones ilustrativas del uso del sistema en otros ejercicios.

De esta forma concluimos que la falta de capacitación y de medios formales de consulta que representen estandarización de procesos, dan lugar a errores en las rendiciones de cuentas, demoras en los circuitos administrativos y sobre todo, desvíos en el uso correcto del sistema de excepción, asimilándolo en muchas ocasiones a un medio de pago alternativo y que representa una solución o escape normativo.

Logramos visualizar que cada comprobante componente del sistema tiene sus particularidades por las cuales las medidas correctivas se dirigen a cada particular, no obstante todos deben seguir el mismo principio que los regula. Lo antedicho fue demostrativo en relación a que ciertos aspectos pueden corregirse con capacitaciones y otros requieren estructurar por acto

administrativo las limitaciones del sistema y su aplicación con máximo rigor, como es el caso de las Cajas Chicas.

Es reconocido que hay ciertas erogaciones que tramitan por este medio justificados por su escasa significación o porque históricamente no se determinó el proceso para su cancelación. También es muy común la percepción de que la asignación de un cargo de Fondo Rotatorio permite su uso sin limitaciones ni restricciones, y que es una herramienta para evitar el trámite que implica un proceso licitatorio y se encuentra disponible para gastar sin mediar análisis.

El objeto de una capacitación y de formalizar un Manual de Normas y Procedimientos, además de sus fines específicos, es cambiar esos supuestos populares y lograr que se asimile como es realmente, un sistema de excepción planteado por Ley, con limitaciones y exigencias que se deben cumplir en cualquier nivel jerárquico que impulse o sea responsable de un gasto.

En nuestra visión, es muy necesario contar con un sistema para cubrir imprevistos y emergencias, así como también financiar los gastos de viáticos, tan necesarios en la actividad del organismo en sus tareas de fiscalización e inspección, pero en la medida que respete los lineamientos de ley y no se desvirtúe su uso en gastos que, aparentan ser en algunos casos incluso, personales del responsable.

Abrogamos a la evolución del gobierno y sus representantes, en todos los niveles de actuación, hacia un nuevo paradigma de transparencia, trabajo en conjunto y en beneficio del ciudadano, brindándole las herramientas y la información respecto del destino de los Fondos Públicos, en todos los Sistemas de ejecución.

## Referencias bibliográficas

CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO ORGANIZACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO (Juan José Permuy -Hernán Roberto Vicente)

Decreto N° 1946/1986 ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL REINTEGROS POR ALMUERZOS O CENAS DE TRABAJO

Decreto N° 945/1989 ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL MODIFICACION AL DEC. 1946/86

Decreto Reglamentario 1344/2007 Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156

Decreto 1023 del 2001- Régimen de Contrataciones para la Administración Pública Nacional

Decreto 1030 del 2016 Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional

Decreto 911 de 2006 REGIMEN DE "COMPENSACION POR VIATICOS", "COMPENSACION POR GASTOS DE MOVILIDAD Y GASTOS FIJOS DE MOVILIDAD", "INDEMNIZACION POR TRASLADO", "ORDENES DE PASAJE Y CARGA", "REINTEGRO POR GASTOS DE COMIDA", "REINTEGRO POR GASTOS DE VIVIENDA" y "REINTEGRO POR GASTOS DE SEPELIO"

Ley de Administración Financiera y Control Interno de Argentina (1992) N° 24.156

Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental- Secretaria de Hacienda-1992

Resolución 225 de 2018 de la Secretaría de Hacienda- MODELO DE REGLAMENTO INTERNO SOBRE EL REGIMEN DE FONDOS ROTATORIOS, FONDOS ROTATORIOS INTERNOS Y CAJAS CHICAS PARA TESORERIAS JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Resolución 87 de 2014 de la Secretaría de Hacienda- FONDOS ROTATORIOS - CREACION O ADECUACION

Resolución 101-E de 2017 de la Secretaría de Hacienda- Instrumentación progresiva de Tarjetas de Compra Corporativas en Fondos Rotatorios

Reinvención del Gobierno (Osborne & Gaebler, 1994)

RESOL-2019-496-APN-MPYT – Adecuación FR MTEYSS 2019

RESOL-2019-202-APN-SCA#MPYT – Instructivo de uso Cajas Chicas MTEYSS 2019

RESOL-2018-58-APN-SGTYE#MPYT – Adecuación FRI AT 2018 MTEYSS

RESOL-2018-369-APN-MT – Adecuación FRI Direcciones Regionales 2018 MTEYSS

## **Anexos**

**I-Formularios FRI**

**II-Programa Actividad de Capacitación FRI**

**III-Propuesta de Jornada de Capacitación FRI**